

Rapport consultatif

Évolution des approches des agents locaux du Fond en matière de suivi au niveau des pays

GF-OIG-22-016
7 octobre 2022, Genève,
Suisse



Synthèse

Pages 03-04



Contexte, objectifs et champ

Page 05



Comprendre le modèle de l'agent local du Fonds

Pages 06-07



Principaux domaines d'amélioration

Pages 08-18



1. Optimiser davantage l'utilisation des services des ALF dans certains domaines, à la fois pour la conception et la mise en œuvre des programmes soutenus par le Fonds mondial

Pages 09-12



2. Rationaliser l'approche de suivi financier des ALF en exploitant les travaux d'autres prestataires en fonction de l'appétence au risque

Pages 13-14



3. Renforcer et harmoniser la maturité des équipes de pays en matière de gestion des risques et clarifier davantage le rôle des fonctions de deuxième ligne afin de mieux tirer profit des services des ALF

Pages 15-18



Synthèse

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

Les agents locaux du Fonds (ci-après les « ALF ») jouent un rôle fondamental dans le modèle opérationnel du Fonds mondial car ils représentent — pour le Secrétariat — le principal prestataire de services de suivi et de supervision des activités des entités de mise en œuvre dans le pays. Le Fonds mondial ne détenant pas de bureaux de pays, les ALF constituent « ses yeux et ses oreilles » sur le terrain. Ils fournissent aux équipes de pays des informations et des connaissances essentielles sur le pays afin de mieux gérer les risques liés à la mise en œuvre, de faciliter les activités de gestion des subventions et de soutenir un processus décisionnel efficace.

Le modèle de l'ALF est un mécanisme unique qui a bien servi l'institution au fil du temps et qui s'est avéré particulièrement crucial pendant la pandémie dans la mesure où la plupart des voyages étaient interdits aux équipes de pays du Fonds mondial. Bien que le modèle de l'ALF soit considéré comme efficace et générateur de valeur ajoutée, les retours d'informations de plusieurs équipes du Secrétariat ces dernières années ont montré, ainsi que diverses études du BIG et d'autres organismes, qu'il était possible de faire évoluer les services des ALF et l'approche qui les sous-tend.

Le BIG conclut de son évaluation que l'approche actuelle des ALF est globalement adaptée à son objectif, avec certains points forts et certaines possibilités de perfectionnement. Il existe en particulier trois principaux domaines d'amélioration à prendre en considération pour le prochain cycle de financement.



1. Optimiser davantage l'utilisation des services des ALF dans certains domaines, à la fois pour la conception et la mise en œuvre des programmes soutenus par le Fonds mondial

L'évaluation a permis d'identifier des possibilités d'amélioration supplémentaire des services des ALF dans des domaines considérés comme générateurs de valeur ajoutée et actuellement sous-utilisés par le Secrétariat dans l'ensemble des portefeuilles concernés.

Soutien transversal et suivi (services applicables à tous les portefeuilles indépendamment de la structure des subventions)

- Les informations sur certains aspects critiques de la conception des subventions ne sont pas fournies de manière régulière au stade de l'établissement.
- Il existe des possibilités d'amélioration pour mieux exploiter les outils existants au stade de l'établissement des subventions (outil d'évaluation des capacités et outil d'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre)
- L'évaluation préliminaire des mécanismes de contrôle interne n'est pas effectuée de manière régulière

L'exploitation des conclusions des évaluations des risques des ALF — qui viennent en complément de la propre évaluation du Fonds mondial grâce à une expérience directe dans le pays — est limitée

Activités d'appui aux subventions (examens fondés sur les risques et axés sur les catégories dans lesquelles l'investissement et l'impact sont les plus élevés)

- Les examens des ALF ciblant les principaux domaines d'investissement (par exemple, les processus d'achat, les équipements de santé, les formations) sont parfois rétrospectifs et de portée limitée
- La portée des examens de la chaîne d'approvisionnement est de temps en temps axée sur des aspects « statiques », tels que la disponibilité des stocks en rayon, et exclut les flux de distribution et la triangulation des données
- Le positionnement des examens de la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement des ALF et leur complémentarité avec les contrôles ponctuels de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé nouvellement introduits ne sont pas clairs

Domaines thématiques programmatiques (soutien/suivi programmatique sur mesure pour des domaines thématiques tels que la prévention du VIH, la gestion des cas de paludisme et la détection de la tuberculose).

L'analyse du BIG a mis en évidence certains domaines dans lesquels les services des ALF pourraient être renforcés. Il s'agit notamment de la participation communautaire à la lutte contre les trois maladies, de l'intégration des services de prise en charge du VIH et de la tuberculose, et de certains aspects de la prévention du VIH — en particulier pour les populations clés.

Des travaux sont en cours pour affiner les normes d'assurance qualité dans ce domaine

Recommandations

Soutien transversal et activités d'appui aux subventions. Différents leviers peuvent être envisagés pour être appliqués de manière sélective aux domaines identifiés, depuis l'amélioration des pratiques opérationnelles et le renforcement des capacités (par exemple, formations, amélioration du soutien des fonctions de deuxième ligne) jusqu'à des changements plus « codifiés » des cadres procéduraux et des politiques (par exemple, identification de seuils ou de critères pour harmoniser l'utilisation des services des ALF, modifications des politiques opérationnelles et formulation des mandats).

Domaines thématiques programmatiques. Le Secrétariat (Département Conseils techniques et Partenariats) est en train de définir des « éléments essentiels de programme » de haut niveau pour les thèmes programmatiques, y compris des lignes directrices pour l'assurance qualité¹. Cela constituerait une base conceptuelle pour déterminer la portée d'examen programmatiques pertinents et complets à confier aux ALF ou à d'autres prestataires.

Portefeuilles ciblés. Le soutien du Fonds mondial aux portefeuilles ciblés suit un modèle différent que le Secrétariat est en train d'examiner pour l'optimiser. Une fois cet examen achevé, il conviendra d'ajuster en conséquence le niveau et l'orientation du suivi demandé aux ALF.

1 Des « approches essentielles » pour des SRPS sont également en cours d'élaboration.



Synthèse

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays



2. Rationaliser l'approche de suivi financier des ALF en exploitant les travaux d'autres prestataires en fonction de l'appétence au risque

L'évaluation a montré que les ALF couvrent de manière appropriée les domaines des risques financiers et fiduciaires. Toutefois, certains aspects pourraient bénéficier d'une attention et d'un investissement accru, tels que la solidité des contrôles internes et les examens de l'optimisation des ressources.

L'approche actuelle de vérification très granulaire « ligne par ligne » (indépendamment de l'importance relative) pourrait ne pas être la plus intéressante pour le Fonds mondial. Cela concerne en particulier les examens des rapports RA et RA/DD² qui représentent environ 26 % des dépenses des ALF. Le cadre procédural existant favorise déjà une méthodologie différenciée (c'est-à-dire basée sur la catégorisation du portefeuille, l'évaluation du niveau de risque, la charge de morbidité, l'importance relative, le contexte de la subvention et les ressources disponibles du Fonds mondial). Mais l'analyse a mis en évidence une tendance à demander aux ALF de conserver une approche très granulaire pour l'ensemble des dépenses, sans tenir compte de leur importance relative et sans appliquer d'approche sur mesure.

Enfin, dans le modèle opérationnel actuel, différents acteurs assurent les activités de suivi au niveau du pays. Leurs rôles pourraient être davantage clarifiés, par exemple en ce qui concerne la complémentarité et l'interaction entre les rôles des agents fiscaux, des auditeurs externes, des auditeurs internes des bénéficiaires principaux et des agents locaux du Fonds.

Recommandations

- Renforcer et assurer une application régulière d'une approche des contrôles financiers fondée sur « le risque et le contrôle », avec des évaluations périodiques des principaux contrôles et de l'environnement de contrôle conduisant à un examen financier sur mesure.
- Veiller à une mise en œuvre régulière des lignes directrices existantes sur une « approche différenciée » des contrôles financiers fondée sur le risque et l'investissement.
- Renforcer les synergies et la complémentarité entre le suivi mené par le pays et celui parrainé par le Fonds mondial et assuré par divers prestataires de services. En particulier, clarifier davantage les rôles susmentionnés.



3. Renforcer et harmoniser la maturité des équipes de pays en matière de gestion des risques et clarifier davantage le rôle des fonctions de deuxième ligne afin de mieux tirer profit des services des ALF

La flexibilité est l'une des principales caractéristiques et l'un des principaux avantages du modèle actuel de l'ALF. Les équipes de pays peuvent orienter les ALF en fonction des besoins pour qu'ils se concentrent de manière adaptée sur les risques, les mesures d'atténuation et l'importance relative des investissements pour chaque portefeuille et chaque subvention.

Pour que ce modèle fonctionne efficacement, les équipes de pays doivent avoir un niveau de maturité élevé et régulier en matière de gestion des risques. Il faut également que les fonctions de deuxième ligne apportent systématiquement et de manière prévisible l'éclairage de spécialistes. Le BIG a toutefois constaté que la maturité des équipes de pays variait tout le long du cycle de gestion des risques, ce qui a une incidence sur le recours aux services des ALF.

En outre, les équipes de pays pourraient faire appel à certaines fonctions de deuxième ligne et utiliser leur expertise technique de manière plus proactive pour définir la portée de la participation des ALF ou tirer parti de leurs constatations. Le soutien offert par les fonctions de deuxième ligne tout le long du cycle de gestion des risques peut également être rendu plus systématique et régulièrement efficace.

Recommandations

- Mettre en place un modèle opérationnel plus « aligné » qui permette un suivi systématique des mesures d'atténuation et un soutien concret des fonctions de deuxième ligne aux équipes de pays, en particulier i) en présentant et en partageant les informations sous une forme qui permette des conseils et une supervision — spécialisés et spécifiques pour l'équipe de pays — sur les mesures d'atténuation, et ii) en clarifiant les attentes à l'égard des fonctions de deuxième ligne et en améliorant davantage l'impact du soutien et de la supervision fournis³
- Renforcer et harmoniser les capacités des équipes de pays à lancer et à influencer sur les processus de gestion des risques, ainsi qu'à encadrer et à tirer parti des activités de suivi. Cela devrait s'accompagner d'incitations plus fortes pour les équipes de pays et les bénéficiaires principaux à mettre en œuvre et à suivre les principales mesures de gestion/les actions convenues.
- Favoriser un changement de culture entre la première et la deuxième ligne en vue d'une approche plus intégrée et d'une collaboration renforcée.

2 RA désigne les rapports sur les résultats actuels. RA/DD désigne les rapports sur les résultats actuels et demandes de décaissement.

3 Des efforts dans ce sens sont en cours, avec le projet « Lancement ALF » et le développement du Module intégré du risque 2.0.

La Division de la Gestion des subventions a demandé au Bureau de l'Inspecteur général de procéder à un examen consultatif de l'utilisation actuelle du modèle de l'ALF afin de déterminer les possibilités d'amélioration continue et de maximiser la valeur générée par les services des ALF. Cet examen permettra de contribuer à la planification et aux approches du cycle de financement débutant en 2023.

L'**objectif principal** de cet examen est de s'assurer que les services des ALF sont adaptés à leur objectif, afin de contribuer au mieux à l'accélération de l'impact des subventions du Fonds mondial. Les **sous-objectifs** sont les suivants :

- Comprendre comment le Secrétariat exploite actuellement les ALF, y compris les points forts et les domaines d'amélioration
- Identifier les améliorations nécessaires (i) à la manière dont le Secrétariat définit la mission des ALF, (ii) la manière dont ces derniers s'acquittent de leur mission et génèrent des résultats à valeur ajoutée, et (iii) la manière dont leurs conclusions sont intégrées et utilisées dans les processus de gestion et de supervision des subventions.
- Formuler des recommandations afin de renforcer la capacité du Fonds mondial à tirer parti des services des ALF à l'avenir et aider le Secrétariat à hiérarchiser les mesures de changement.

En accord avec le Secrétariat, les domaines suivants n'ont pas été examinés dans le cadre du présent rapport consultatif :

(i) l'évolution des mécanismes contractuels des ALF et (ii) l'évaluation des conséquences budgétaires et en termes de ressources humaines liées à l'adoption des recommandations.

Méthodologie

Le présent rapport consultatif s'est appuyé sur de nombreuses sources d'information et d'analyse. L'équipe s'est entretenue avec un large éventail de parties prenantes au sein du Secrétariat et à l'extérieur. Les audits antérieurs et les données existantes (par exemple, les dépenses des ALF, les données de performance) ont également été pris en compte.

Bien qu'il s'agisse d'un rapport consultatif parrainé par la Division de la Gestion des subventions, le Comité d'orientation — qui s'est réuni et a fourni des orientations à des moments clés du processus — était composé de représentants des principales équipes fonctionnelles impliquées dans l'encadrement et l'exploitation des travaux des ALF (finances, opérations d'approvisionnement, risques, conseils techniques et partenariats).

L'examen a été élaboré en deux phases. La phase d'évaluation diagnostique visait à évaluer la *statu quo* et à établir une première vision des domaines d'amélioration. La seconde phase s'est concentrée sur la hiérarchisation des domaines de changement, l'identification de mesures concrètes pour traiter les opportunités d'amélioration et la création d'une feuille de route avec des actions recommandées pour la mise en œuvre.

Il était important de préserver à la fois l'orientation stratégique et le contexte opérationnel nuancé des différents portefeuilles. Pour parvenir à un bon équilibre, l'évaluation a combiné une analyse « pyramidale descendante » des hypothèses par le biais d'une étude documentaire et d'entretiens avec un large éventail de parties prenantes, avec une analyse « pyramidale ascendante » comprenant différentes sources d'informations (des études approfondies des pays, une analyse des coûts et des données de performance des ALF, et une enquête recueillant leurs points de vue).

FIGURE 1 : RÉSUMÉ DE LA MÉTHODOLOGIE DE LA PHASE D'ÉVALUATION DIAGNOSTIQUE

Entretiens	Études approfondies des pays	Analyse des données — Coûts et performances des ALF	Enquête sur les ALF
<p>≥35 entretiens avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ dirigeants de la Division ■ de la Gestion des subventions ■ Fonctions techniques / de deuxième ligne ■ Équipes centrales ■ des ALF Auditeurs du BIG 	<p>13 pays sondés (y compris audits récents du BIG) :</p> <p>Angola, Cameroun, Côte d'Ivoire, RDC, Indonésie, Kenya, Libéria, Malawi, Mozambique, Nigéria, Pakistan, Afrique du Sud et Ouganda</p>	<p>Données budgétaires 2018-2020 ventilées par :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Types de service des ALF Portefeuille essentiel ■ /à fort impact/ciblé <p>Données de performance des ALF dans les pays et zones de service</p>	<p>98 Équipes d'ALF ayant répondu</p> <p>82 % des pays représentés</p>

Les conclusions de la phase d'évaluation diagnostique ont été présentées au Comité d'orientation et discutées avec lui, ainsi qu'avec certaines équipes de pays et des représentants des fonctions de deuxième ligne, afin de hiérarchiser les domaines de changement et d'identifier les actions concrètes à mettre en œuvre pour saisir les opportunités d'amélioration.

Enfin, l'équipe chargée de l'examen consultatif a établi une feuille de route des mesures résumées dans le présent rapport, qui prend en compte les initiatives déjà en cours et les initiatives nouvellement convenues pour optimiser le modèle de l'ALF.



Comprendre le modèle de l'ALF

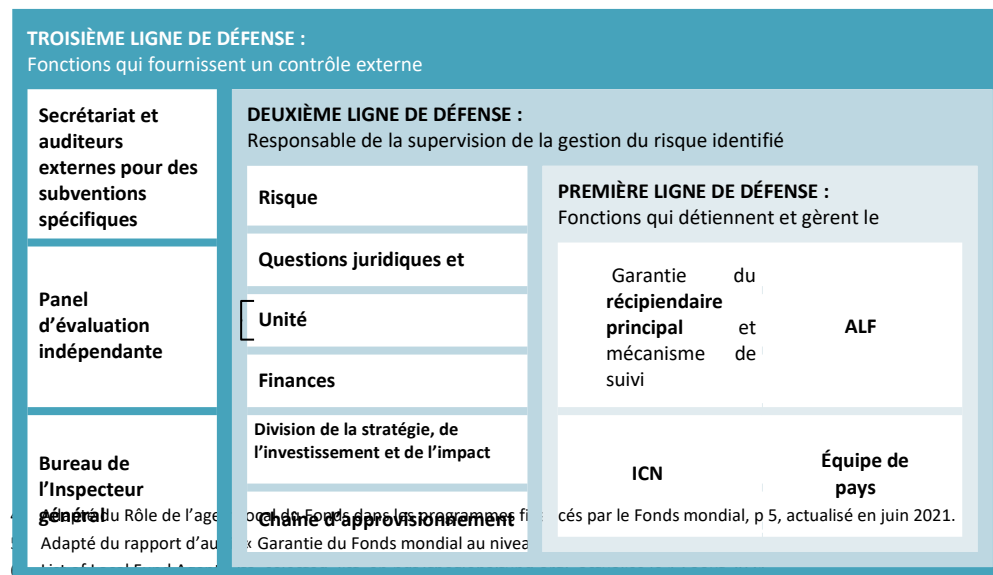
Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

Le Fonds mondial n'a pas de bureaux de pays et s'en remet aux bénéficiaires principaux pour la mise en œuvre des subventions. Pour aider à la supervision et au suivi, des organismes indépendants dans chaque pays — appelés « Agents locaux du Fonds ou ALF » — travaillent en étroite collaboration avec les équipes de pays du Secrétariat du Fonds mondial. Ils ont pour mission d'évaluer et de suivre les activités avant, pendant et après la mise en œuvre d'une subvention.

Le Fonds mondial compte sur les ALF pour lui fournir une évaluation indépendante, des contrôles, des conseils et des recommandations sur les accords de mise en œuvre et les résultats des subventions. Pour ce faire, il leur commande des services récurrents et adaptés aux besoins^{4, 5}.

Les services des ALF sont destinés à venir en complément des activités de supervision des maîtres d'œuvre. Le Fonds mondial s'appuie sur les travaux des ALF pour prendre ses décisions, mais ces derniers ne sont pas habilités à exprimer les opinions du Fonds mondial ou à prendre des décisions concernant les subventions. Les ALF ne participent pas à la conception ou à la mise en œuvre des programmes du Fonds mondial, et ne sont pas autorisés à fournir une assistance technique aux entités de mise en œuvre. Leurs rapports sont confidentiels et réservés au Fonds mondial, sauf accord contraire avec les ALF.

FIGURE 2 : VUE SIMPLIFIÉE DU POSITIONNEMENT DES ALF AU NIVEAU DES TROIS LIGNES DE DÉFENSE

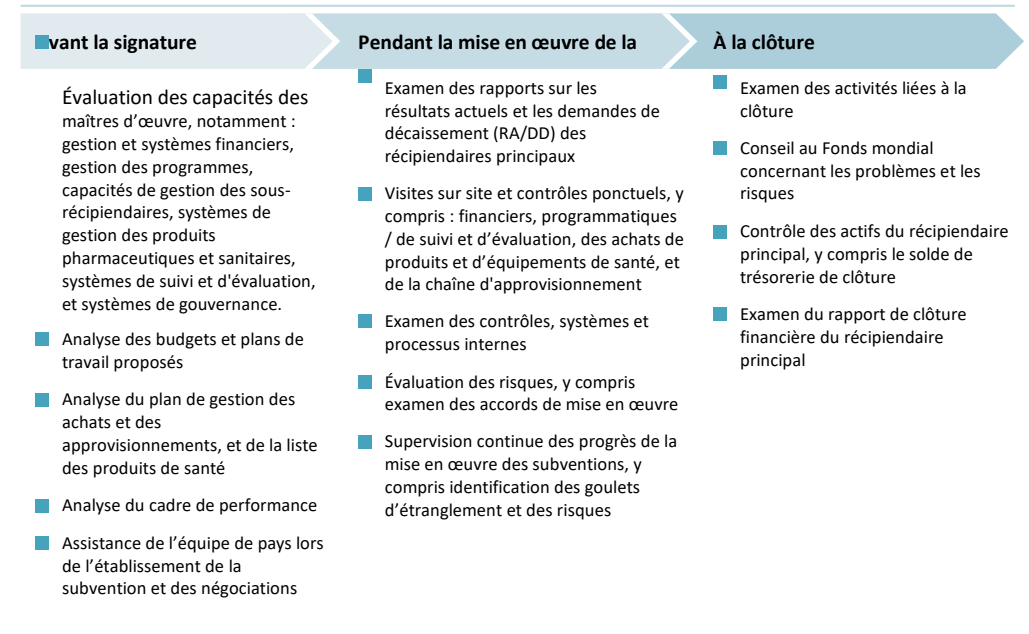


Portée des services et budget des ALF

Les services des ALF sont fournis tout le long du cycle de vie de la subvention, depuis la demande de financement jusqu'à la clôture de la subvention. Certains travaux des ALF sont récurrents, tandis que d'autres services sur mesure sont commandés en fonction des risques émergents et des besoins du portefeuille.

Chacun des 139 portefeuilles de subvention⁶, dont certains comprennent des subventions multipays, bénéficie des services d'une équipe spécifique d'ALF composée d'experts de plusieurs disciplines en fonction des besoins du portefeuille. Une équipe d'ALF type se compose d'un chef d'équipe, d'experts en finances, en programmes de santé, en suivi et évaluation, et en gestion des achats et de l'approvisionnement. Le Fonds mondial peut demander des experts supplémentaires dans d'autres domaines en fonction de l'évolution des besoins du portefeuille. Il approuve tous les experts seniors des ALF sur la base des exigences minimales établies en matière de formation et d'expérience.

FIGURE 3 : EXEMPLES DE SERVICES DES ALF⁷



⁷ Pour une liste plus complète des activités potentielles, prière de consulter le document 'Risk & Assurance Toolbox' (Boîte à outils pour les activités de garantie contre les risques — en anglais uniquement)(octobre 2018).

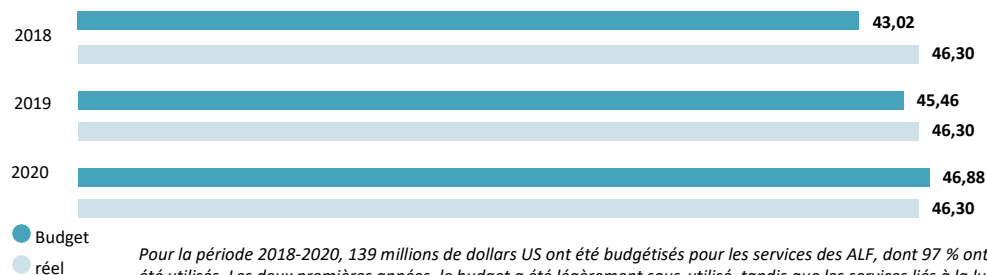


Comprendre le modèle de l'ALF

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

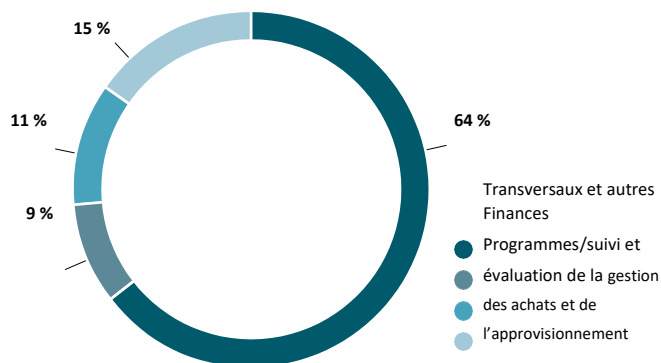
Chaque portefeuille de pays dispose d'un budget annuel distinct alloué aux services des ALF. Au cours de la période 2018-2020, le budget annuel global des ALF s'élevait à environ 46,3 millions de dollars US⁸. Pour 2018 et 2019, le taux d'utilisation du budget s'est établie à 93 % et 98 %, respectivement.

FIGURE 4 : BUDGET PRÉVU ET BUDGET RÉEL DES ALF POUR 2018-2020 (millions \$US)



Pour la période 2018-2020, 139 millions de dollars US ont été budgétisés pour les services des ALF, dont 97 % ont été utilisés. Les deux premières années, le budget a été légèrement sous-utilisé, tandis que les services liés à la lutte contre le COVID-19 ont entraîné un dépassement négligeable en 2020.

FIGURE 5 : DÉPENSES ANNUELLES MOYENNES DES SERVICES DES ALF PAR TYPE DE SERVICE, 2018-2020



La catégorie d'investissement la plus importante des ALF est la catégorie transversale, qui comprend des activités telles que les examens des rapports RA et RA/DD, divers contrôles ponctuels conjoints, des examens liés à l'établissement des subventions.

Les examens des rapports RA et RA/DD représentent la plus grande partie des dépenses réelles au cours de la période 2018-2020.

8 Budget approuvé. Source : Équipe de coordination des ALF de la Division de la Gestion des subventions

9 Pour une durée initiale maximale de six ans, avec une possibilité de prolongation automatique ; dispositions de résiliation flexibles pour le Fonds mondial.

10 Au sein du Département Solutions et appui pour le portefeuille de subventions (Division de la Gestion des subventions).

Faire face au COVID-19

Avec le début de la pandémie de COVID-19, les ALF ont dû adapter leurs activités et fournir de nouveaux services liés au financement de la lutte contre ce virus, tout en informant régulièrement le Fonds mondial de la situation du SARS-CoV-2 dans le pays. Les services des ALF liés à la pandémie de COVID-19 se sont élevés à environ 3,3 millions de dollars US en 2020. Dans l'ensemble, le budget des ALF a été dépassé de 1 % en 2020.

Le suivi et la supervision du financement du C19RM ont évolué et des services supplémentaires ont été demandés pour assurer une couverture suffisante des activités liées à ce dispositif. Le Comité des Investissements a donc alloué en juin 2021 un budget supplémentaire de 18,6 millions de dollars US pour le C19RM, pour la période 2021-2024. À partir de juillet 2021, les ALF ont fourni des services liés au C19RM d'une valeur de 6,3 millions de dollars US. Ces services ont été financés par le budget supplémentaire qui leur a été alloué pour ce dispositif (en plus des services de suivi du C19RM d'une valeur de 3,2 millions de dollars US qui avaient été planifiés/achevés avant la publication des budgets nationaux distincts attribués aux ALF pour le C19RM en 2021 — lesquels ont été enregistrés dans leurs plans de travail courants pour 2021).

Gestion des ALF par le Secrétariat

Les relations entre le Fonds mondial et les ALF sont régies par un contrat-cadre signé avec chaque prestataire⁹. Il n'implique pas d'engagement financier ni d'affectation de pays.

Un processus concurrentiel est mis en œuvre pays par pays afin de sélectionner le prestataire pour chaque portefeuille.

Les équipes de pays ont la responsabilité de définir la portée des travaux des ALF, de gérer leur plan de travail et leur budget, d'examiner les conclusions, d'évaluer et de fournir des retours d'informations sur les performances.

Les équipes de pays élaborent des plans de travail annuels chiffrés sur la base des résultats programmatiques et des contextes opérationnels afin de tenir compte des besoins de services en fonction des risques résiduels et émergents du portefeuille. Ces plans de travail sont examinés par certaines équipes de deuxième ligne avant d'être communiqués aux ALF. Les fonctions de deuxième ligne du Secrétariat du Fonds mondial peuvent également être sollicitées pour des consultations supplémentaires, sur une base *ad hoc*, en fonction des besoins de chaque équipe en matière d'orientations techniques. Les plans de travail peuvent être ajustés au cours de l'année si nécessaire.

La performance de chaque équipe d'ALF est évaluée au moins une fois par an (deux fois par an pour les grands portefeuilles) par l'équipe de pays concernée à l'aide de l'Outil d'évaluation de la performance, à la suite de quoi des retours d'informations sont communiqués aux ALF.

Parmi ses responsabilités, l'équipe de coordination des ALF du Fonds mondial¹⁰ gère de manière centralisée le processus d'évaluation des performances des ALF et analyse, surveille et partage régulièrement les rapports sur leurs performances avec la direction du Fonds mondial.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

L'approche actuelle est globalement adaptée à son objectif, avec certains points forts et certaines possibilités d'amélioration.

La conception du modèle de l'ALF est globalement adaptée à son objectif et apporte une valeur ajoutée à la supervision par le Fonds mondial des subventions au niveau des pays. Les ALF assument une fonction importante de suivi en examinant régulièrement les rapports d'avancement envoyés par les entités de mise en œuvre au Fonds mondial. Ils procèdent aussi à des examens thématiques fondés sur les divers risques de portefeuille identifiés. En outre, les ALF jouent un rôle majeur en étant « les yeux et les oreilles » du Fonds mondial au niveau des pays. En général, les équipes de pays font confiance à leurs ALF partenaires locaux et comptent sur eux pour signaler les goulets d'étranglement au niveau de la mise en œuvre et s'engager avec les parties prenantes à l'échelon des pays.

L'un des principaux atouts du modèle actuel de l'ALF est sa flexibilité qui permet d'obtenir des informations et un suivi dynamiques, pratiques et hautement contextualisés. Les équipes de pays peuvent orienter les ALF en fonction de mesures d'atténuation des risques adaptées et de l'importance relative des investissements — en augmentant ou en réduisant les activités selon les besoins qui apparaissent au cours du cycle de subvention.

Bien que les capacités et les performances des ALF varient, les évaluations annuelles des résultats montrent que presque toutes les équipes de pays leur ont attribué des notes satisfaisantes dans tous les domaines fonctionnels : financier et fiduciaire, gestion de la chaîne d'approvisionnement, programmes, suivi et évaluation. D'après les évaluations réalisées en 2020, 92 % des ALF ont répondu aux attentes ou les ont dépassées¹¹. Dans la plupart des cas, les équipes d'ALF peuvent déployer l'expertise appropriée, à quelques exceptions près. Dans les pays ciblés, où le Fonds mondial demande moins de services d'ALF, les agents locaux prestataires ont quelques difficultés à accéder régulièrement aux experts parfois requis par le Fonds mondial, en particulier dans des délais très courts. Ayant moins d'occasions de travailler avec les maîtres d'œuvre des subventions, le niveau d'analyse fourni par les ALF dans les portefeuilles ciblés n'est pas le même que dans les portefeuilles à fort impact et essentiels.

Le Secrétariat déploie des efforts continus pour améliorer les performances des ALF par le biais de formations et du partage de retours d'informations sur les résultats. L'équipe du Fonds mondial chargée des ALF au sein de la Division de la Gestion des subventions organise régulièrement, avec d'autres parties prenantes, des formations à l'intention des ALF afin d'améliorer leurs connaissances et leurs performances. Un processus standardisé permettant aux équipes de pays de fournir des retours d'informations réguliers aux ALF est également en place dans le but d'aligner les attentes et de les aider à améliorer en conséquence leurs performances et les produits que l'on attend d'eux.

Enfin, les interactions entre les équipes de pays et les ALF sont très dynamiques, ces derniers recommandant de manière proactive des propositions d'examens ou de services sur mesure en fonction des risques émergents. Plus de 70 % des ALF interrogés reconnaissent que les équipes de pays commandent effectivement des services sur mesure pour surveiller les domaines à risque.

Les ALF estiment également qu'il existe un niveau élevé d'alignement global entre leurs plans de travail approuvés et les risques et l'importance relative des investissements. Une analyse de récents audits de pays corrobore en grande partie cette idée : on observe généralement une bonne harmonisation entre l'évaluation des risques du Secrétariat et celle du BIG — sur sept audits réalisés en 2021, seuls quatre risques sur 33 (12 %) ont été évalués à des niveaux différents.

Tout en reconnaissant les nombreux points forts du modèle actuel de l'ALF, le rapport illustre les vulnérabilités et les possibilités d'amélioration continue. L'accent mis sur un petit nombre de domaines clés vise à aider le Secrétariat du Fonds mondial à maximiser la valeur qu'il tire des ALF, grâce à un déploiement encore plus efficace et à une meilleure exploitation du modèle actuel de l'ALF.

La phase de diagnostic de l'examen consultatif a mis en évidence **trois principaux domaines** pour un renforcement accru de l'approche. Le présent rapport recommande au Secrétariat du Fonds mondial de :

11. Analyse de l'Outil d'évaluation de la performance des ALF de 2020 réalisée par l'équipe de coordination des ALF en avril 2021.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays



1. Optimiser davantage l'utilisation des services des ALF dans certains domaines, à la fois pour la conception et la mise en œuvre des programmes soutenus par le Fonds mondial

L'évaluation du BIG a permis d'identifier des possibilités pour améliorer encore les services des ALF dans des domaines considérés comme générateurs de valeur ajoutée et sous-utilisés par le Secrétariat dans l'ensemble des portefeuilles concernés. Ces domaines couvrent les services à la fois au stade de la conception de la subvention et à celui du suivi de sa mise en œuvre.

Bien que la conception des programmes résulte clairement d'un système de contrôles et d'équilibrages qui ne relève pas du soutien des ALF, l'analyse a mis en évidence que ces derniers pourraient jouer un rôle plus proactif et plus important dans l'évaluation de la solidité de l'approche de la gestion de projet qui sous-tend la mise en œuvre. Un soutien renforcé à l'équipe de pays pendant la phase de conception des subventions et les évaluations de l'état de préparation et des capacités pourraient mettre en évidence des risques à un stade précoce, ce qui permettrait aux ALF d'adapter davantage leurs activités aux besoins pendant la mise en œuvre.

1.1 Activités de suivi et de soutien transversal

Il est ici question des services applicables à tous les portefeuilles, indépendamment de la structure des subventions.

Fourniture irrégulière d'informations sur certains aspects critiques de la conception des subventions au stade de l'établissement

La participation des ALF aux processus d'établissement des subventions est adaptée au cas par cas. Les paramètres comprennent : le contexte du pays, le profil de risque, le niveau de financement disponible, les performances passées du maître d'œuvre et les accords de mise en œuvre.

Des études approfondies menées dans les pays de l'échantillon ont montré que les ALF ne sont pas systématiquement invités à donner leur avis sur certains aspects essentiels de la conception des subventions. Cela peut avoir des répercussions importantes lors de leur mise en œuvre — lesquelles ont été identifiées ultérieurement par des audits et des activités de suivi dans le pays.

Voici quelques exemples où les examens des ALF auraient pu identifier des risques émergents liés aux demandes de financement :

- Existence et solidité des stratégies nationales visant à soutenir les interventions (par exemple, pour les agents de santé communautaires)
- Identification des faiblesses de conception liées à l'absence d'enquêtes épidémiologiques et de cartographie démographique actualisées
- Alignement des lignes directrices nationales relatives au VIH, à la tuberculose et au paludisme sur les dernières orientations internationales applicables.

- Évaluation des lacunes structurelles dans la recherche de l'intégration du dépistage et du traitement du VIH et de la tuberculose (par exemple, verticalité du traitement, utilisation « exclusive » de l'équipement sanitaire).

Voici quelques exemples où les examens des ALF auraient pu identifier plus systématiquement des risques liés aux accords de mise en œuvre :

- Adéquation du nombre et du type de sous-récepteurs impliqués dans les activités programmatiques au regard de la gestion du projet
- Robustesse de la mise en place, de la mission et des dispositions organisationnelles de l'unité de gestion du projet
- Caractère favorable des modalités des prestations de services sélectionnées au regard des objectifs spécifiques du programme

En ce qui concerne les examens liés au cadre de performance, le rôle des ALF a été limité. L'examen par le BIG des pays de l'échantillon a révélé une couverture insuffisante de certains éléments, notamment l'adéquation des bases de référence, les méthodes de collecte et de communication des données, les mesures de la qualité et de l'exactitude des données, et la disponibilité de données ventilées.

Les équipes de pays n'ont pas toutes la même capacité à tirer parti de façon appropriée des services des ALF et à en définir clairement la portée au stade de l'établissement des subventions. Bien que le manuel de l'ALF fournisse des orientations adéquates dans les domaines susmentionnés, les contraintes de temps et les capacités à établir des priorités ont une incidence sur la portée et la profondeur de l'analyse effectuée par les ALF.

Capacité à tirer parti des outils du Secrétariat du Fonds mondial au stade de l'établissement des subventions, en particulier l'Outil d'évaluation des capacités et l'Outil d'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre

Ces deux outils (introduit à partir du NFM 3 pour évaluer si les subventions sont prêtes à être mises en œuvre) existent et sont assez complets. L'analyse a cependant montré qu'ils pourraient être utilisés plus efficacement.

L'outil d'évaluation des capacités sert presque uniquement dans les cas où il est obligatoire en vertu de la politique du Fonds mondial (par exemple, avec les nouveaux récepteurs principaux). Il pourrait toutefois être utilisé plus largement avec les principales entités de mise en œuvre (y compris les récepteurs principaux existants et permanents) en tant qu'outil d'évaluation fondamental qui serait complété par des tests « approfondis » de l'efficacité des principaux domaines de contrôle.

Les équipes de pays impliquent rarement de manière proactive les ALF dans l'identification des domaines d'évaluation pertinents, ce qui garantirait une utilisation plus adaptée de l'outil. L'utilisation de cet outil par les sous-récepteurs est également très limitée car elle est considérée comme relevant de la responsabilité du récepteur principal.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

L'utilisation de l'outil d'évaluation de l'état de préparation pourrait également être améliorée. Elle pourrait notamment inclure une évaluation des obstacles auxquels le récipiendaire principal est confronté dans la sélection des sous-récepteurs ou lorsque la sélection est retardée. Elle pourrait enfin être complétée par une vérification de l'existence de plans assortis de délais pour réaliser des évaluations de base / des besoins (par exemple, des enquêtes épidémiologiques et des enquêtes sur les populations clés vulnérables).

Irrégularité des évaluations préliminaires des mécanismes de contrôle interne

L'analyse approfondie des pays a montré que les équipes de pays avaient tendance à s'appuyer par défaut sur les mécanismes nationaux de supervision sans évaluer systématiquement leur portée et leur fiabilité avant de mettre en place un suivi assuré par le Fonds mondial. Parfois, les équipes de pays ont été conduites — du fait de la prise de conscience de l'existence de lacunes évidentes dans les mécanismes nationaux et de leur fiabilité restreinte — à réviser l'approche de suivi globale précédemment établie, pendant la mise en œuvre de la subvention afin de couvrir les risques de supervision émergents.

Caractère limité de l'exploitation des connaissances des ALF en matière d'évaluation des risques (liées à leur expérience directe dans le pays) pour compléter la propre évaluation du Fonds mondial

Actuellement, les équipes de pays demandent rarement aux ALF de fournir des informations par le biais d'une évaluation complète des risques (qui est cataloguée comme un service sur mesure de l'ALF). Les agents locaux signalent des risques spécifiques pour le portefeuille dans le cadre d'autres services plus larges (par exemple, les examens des rapports RA/DD), mais cette contribution peut être fragmentaire et diluée par les grandes quantités d'informations fournies.

Dans le même temps, les constatations du BIG dans les pays de l'échantillon et ses audits antérieurs ont montré que la qualité et l'exhaustivité des évaluations des risques variaient d'une équipe de pays à l'autre.

Dans ces conditions, il pourrait être intéressant pour le Secrétariat d'impliquer plus systématiquement les ALF dans le processus annuel d'évaluation des risques liés aux portefeuilles et aux subventions. Cela permettrait non seulement d'améliorer l'évaluation des risques par les équipes de pays, mais aussi aux ALF de faire progresser leurs examens à un niveau plus stratégique.

12 Activités d'appui à la mise en œuvre des subventions

Il est ici question des examens fondés sur les risques et axés sur les catégories où l'investissement et l'impact sont les plus élevés

Caractère parfois rétrospectif et de portée limitée des examens des ALF ciblant les principaux domaines d'investissement (par exemple, les processus d'achat, les équipements de santé, les formations)

Les examens des ALF sur les processus d'achat dans les pays se concentrent sur le processus d'appel d'offres ou ont lieu principalement après l'attribution du marché. Par conséquent, l'efficacité de ces achats n'est pas toujours évaluée (par exemple, leur réalisation en temps voulu).

De même, les examens des ALF ciblant les machines GeneXpert sont essentiellement rétrospectifs. Dans certains cas, malgré les sommes considérables investies dans les équipements de santé, les examens sur mesure des ALF ont exclu l'analyse des causes profondes des principaux problèmes opérationnels ou ne l'ont incluse que de manière marginale.

L'analyse a révélé que les examens des activités de formation sont également souvent limités et rétrospectifs. L'analyse de la gestion de projet des activités de formation fait partie des examens que les parties prenantes ont identifiés comme particulièrement générateurs de valeur ajoutée. Cela implique la sélection de l'entité de mise en œuvre, les bases de données des stagiaires, l'évaluation des connaissances avant et après la formation, le matériel de formation et la supervision.

Le BIG conclut que les examens des principaux domaines d'investissement par les ALF pourraient être améliorés en élargissant la portée de leurs activités. On pourrait, en particulier, avoir davantage de contrôles continus ou d'évaluations prospectives. Cette conclusion va dans le sens de la suggestion des ALF interrogés de rééquilibrer l'investissement dans les services en faveur d'un examen continu et d'une vision prospective. Les équipes d'ALF des pays à fort impact sont particulièrement désireuses de voir ce changement s'opérer.

La portée des examens de la chaîne d'approvisionnement est parfois axée sur des aspects « statiques » tels que la disponibilité des stocks en rayon, et exclut les flux de distribution et la triangulation des données

Les examens actuels de la chaîne d'approvisionnement ont tendance à être cloisonnés (ils se concentrent sur un ou deux aspects) ou ciblés sur des aspects « statiques », comme la disponibilité des stocks en rayon.

Les précédents rapports d'audit et d'enquête du BIG ont mis en évidence des problèmes critiques dans la gestion des stocks aux niveaux central et inférieur, dans la distribution des produits et dans les divergences concernant les données sur la consommation des stocks et le nombre de patients desservis. Plus précisément, les audits réalisés par le BIG en 2021 ont mis en évidence la fragmentation des chaînes d'approvisionnement dans les pays, la faiblesse de la gestion des stocks et l'inefficacité des contrôles¹².

Les parties prenantes interrogées et les propres études du BIG montrent qu'il est possible d'élargir le champ d'action des examens des ALF à des questions plus dynamiques et plus vastes, notamment :

- Le fonctionnement général des flux de distribution, les retards, les goulets d'étranglement entre les différents niveaux, les lacunes en matière de supervision et le manque de traçabilité
- La gestion des stocks et des entrepôts au niveau central (magasins centraux de fournitures médicales) et aux points de stockage/distribution intermédiaires (par exemple, district), la gestion des déchets
- L'examen de la fiabilité des données — triangulation des données sur les fournitures reçues dans les établissements, des données sur les stocks/la consommation et des données sur les patients desservis.



Principaux domaines d'amélioration

Manque de clarté du positionnement des examens de la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement des ALF et de leur complémentarité avec les contrôles ponctuels de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé nouvellement introduits

Depuis le quatrième trimestre 2021, dans le cadre du C19RM, des contrôles ponctuels trimestriels effectués par certains prestataires de services (autres que les ALF) font désormais partie du suivi et de la supervision de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé. Lors de ces contrôles, les prestataires de services collectent des données auprès d'un échantillon d'établissements de santé et d'entrepôts dans 45 pays. L'objectif est de fournir une visibilité sur le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement dans le pays, la disponibilité des services et les perturbations.

Les équipes de pays de la plupart des pays sondés ont toutefois du mal à différencier le rôle de ces contrôles ponctuels de celui des examens des ALF ciblant la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement. Elles ne semblent pas saisir pleinement la complémentarité voulue entre les deux mécanismes.

Les contrôles ponctuels centralisés sont conçus comme des exercices de « collecte de données » harmonisés à l'échelle de l'institution afin d'identifier les problèmes au niveau des pays. Ils facilitent l'aménagement du paysage et le soutien des fonctions de deuxième ligne aux équipes de pays. Les contrôles ponctuels de la chaîne d'approvisionnement des ALF sont plutôt des exercices de contrôle ciblés visant à fournir des informations basées sur des questions spécifiques aux portefeuilles et aux subventions.

Les équipes de pays et les ALF gagneraient à communiquer plus clairement sur ces objectifs et sur la manière dont ils travaillent ensemble. Sinon, le Fonds mondial risque de subir un effet de « substitution » involontaire, les équipes de pays étant susceptibles de ne pas accorder la priorité à certains examens pertinents dans le pays en supposant que le suivi de ces risques est couvert par des examens centralisés.

En outre, il est possible d'affiner les synergies entre les deux efforts de suivi, en tirant parti des résultats des contrôles ponctuels centralisés comme contribution supplémentaire aux discussions entre les fonctions de deuxième ligne (opérations d'approvisionnement) et des équipes de pays sur la nécessité de services de suivi personnalisés par portefeuille, effectués par des ALF.

13 Domaines thématiques programmatiques

Il est ici question de thèmes programmatiques spécifiques, ce qui les rend pertinents pour une partie seulement des portefeuilles du Fonds mondial.

Bien que les ALF fournissent déjà des services de suivi dans les domaines programmatiques, des travaux sont en cours pour affiner les normes d'assurance qualité en la matière.

Le Secrétariat (Département Conseils techniques et Partenariats) est en train de définir des « éléments essentiels de programme » de haut niveau pour les thèmes programmatiques¹³, y compris des lignes directrices pour l'assurance qualité. Cela constituerait une base conceptuelle pour déterminer la portée d'examens programmatiques pertinents et complets à confier aux ALF ou à d'autres prestataires.

En outre, le BIG a relevé certains domaines dans lesquels les services des ALF pourraient être renforcés davantage et utilisés en fonction des domaines thématiques. Il s'agit notamment de la participation communautaire à la lutte contre les trois maladies, de l'intégration des services de prise en charge du VIH et de la tuberculose, et de certains aspects de la prévention du VIH — en particulier pour les populations clés.

13 Et des « approches essentielles » pour des SRPS.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

Recommandations

Au cours de l'examen consultatif, le BIG a formulé des recommandations initiales que les responsables de l'institution doivent affiner et hiérarchiser. Les recommandations sont différenciées par type de portefeuille et par thème, certaines d'entre elles s'appuyant sur des efforts en cours.

Pays à fort impact et essentiels — Soutien transversal et activités d'appui aux subventions

Une poursuite du renforcement est recommandée dans les domaines suivants :

Soutien transversal

- Fournir davantage de retours d'informations approfondis au stade de l'établissement des subventions
- Améliorer les capacités à exploiter les outils du Secrétariat au stade de l'établissement des subventions, en particulier l'outil d'évaluation des capacités et l'outil d'évaluation de l'état de préparation à la mise en œuvre
- Renforcer l'évaluation préliminaire des mécanismes de contrôle interne (existence, maturité et indépendance)
- Utiliser davantage les conclusions de l'évaluation des risques des ALF pour renforcer la solidité des propres évaluations du Fonds mondial.

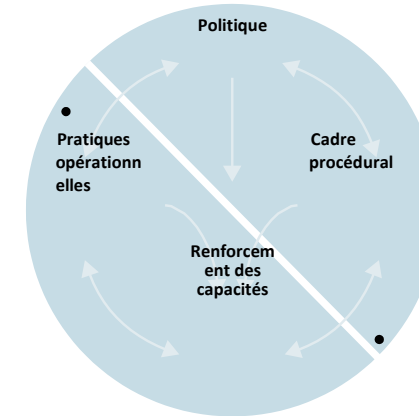
Activités d'appui aux subventions

- Adopter une approche plus holistique et préemptive des examens des ALF pour les principaux domaines d'investissement, en se concentrant sur l'impact
- Élargir la portée des examens de la chaîne d'approvisionnement pour y inclure les flux de distribution et la triangulation des données
- Clarifier le rôle des examens de la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement des ALF et optimiser leur complémentarité avec les contrôles ponctuels nouvellement introduits

Pour optimiser davantage les services des ALF dans les domaines susmentionnés, différents leviers peuvent être envisagés pour être appliqués de manière sélective aux domaines identifiés, depuis l'amélioration des pratiques opérationnelles et du renforcement des capacités jusqu'à des changements plus « codifiés » des cadres procéduraux et des politiques.

Niveau décentralisé / non-codifié

- Former les équipes de pays et les ALF
- Partager les meilleures pratiques au sein du Secrétariat
- Soutien et/ou supervision des fonctions de deuxième ligne



Niveau institutionnel (Fonds mondial) / Codifié

- Identification de seuils ou de critères pour harmoniser l'utilisation des examens des ALF dans les équipes de pays
- Modifications du manuel de l'ALF, des politiques opérationnelles et des lignes directrices
- Mandat nouveau ou modifié

Portefeuilles à fort impact et essentiels — Domaines thématiques programmatiques

Appliquer les « éléments essentiels de programme » pour les thèmes programmatiques¹⁴, y compris des lignes directrices pour l'assurance qualité, comme base conceptuelle pour des examens programmatiques complets à confier aux ALF ou à d'autres prestataires. Pour les thèmes qui seront considérés comme adaptés au soutien des ALF, envisager de :

- Élaborer des mandats pour des examens programmatiques complets adaptés à des modules et des thèmes spécifiques, sur la base des aspects pertinents des éléments essentiels du programme.
- Réviser le contenu des mandats existants pour les contrôles ponctuels des ALF afin de s'assurer que les contrôles sur site sont alignés sur les éléments essentiels du programme.
- Créer des mandats pour les contrôles ponctuels dans tout autre domaine thématique pertinent Outre

le contenu, la cadence des examens pourrait être révisée.

Portefeuilles ciblés

Le soutien du Fonds mondial aux portefeuilles ciblés suit un modèle différent que le Secrétariat est en train d'examiner pour l'optimiser. Une fois cet examen achevé, il conviendra d'ajuster en conséquence le niveau et l'orientation du suivi demandé aux ALF.

La **Division de la Gestion des subventions** a accepté de mettre en œuvre le changement recommandé dans le présent rapport consultatif avec la contribution des spécialistes techniques et des fonctions de deuxième ligne, en particulier du Département Conseils techniques et Partenariats, sur les domaines thématiques programmatiques.

14 Et des « approches essentielles » pour des SRPS.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays



2. Rationaliser l'approche de suivi financier des ALF en exploitant les travaux d'autres prestataires en fonction de l'appétence au risque

Les examens des ALF dans le domaine du contrôle financier sont assez standardisés et mis en œuvre de manière régulière dans l'ensemble du portefeuille du Fonds mondial, lorsque cela s'avère nécessaire. Ces examens comprennent l'examen du budget de la subvention, le contrôle des dépenses dans le cadre des rapports RA et RA/DD, l'examen de l'indépendance et de l'efficacité de la fonction d'audit interne, les contrôles financiers ponctuels, l'examen de l'adéquation des flux financiers, les rapports de clôture financière, les contrôles des actifs immobilisés, etc.

L'évaluation estime que le domaine des risques financiers et fiduciaires est couvert de manière appropriée par les services des ALF. Plus de 80 % des personnes interrogées¹⁵ dans le cadre de l'enquête sur les ALF considèrent que la couverture des risques financiers et fiduciaires est « tout à fait » ou « plutôt » appropriée. Toutefois, l'examen du BIG a identifié certains domaines qui pourraient bénéficier d'une attention et d'un investissement accrus, tels que la solidité des contrôles internes et les examens de l'optimisation des ressources.

Actuellement, il est souvent demandé aux ALF d'utiliser une approche de contrôle très granulaire « ligne par ligne » (indépendamment de l'importance relative). Cela concerne en particulier les examens des rapports RA et RA/DD¹⁶ qui représentent environ 26 % des dépenses des ALF. Cette approche pourrait ne pas être la plus intéressante pour le Fonds mondial.

Le cadre procédural existant favorise déjà une méthodologie différenciée (c'est-à-dire basée sur la catégorisation du portefeuille, l'évaluation du niveau de risque, la charge de morbidité, l'importance relative, le contexte de la subvention et les ressources disponibles du Fonds mondial). Mais l'analyse a mis en évidence que le Fonds mondial a tendance à demander aux ALF de conserver une approche très granulaire pour l'ensemble des dépenses, sans tenir compte de leur importance relative et sans appliquer d'approche sur mesure.

Ces activités très consommatrices de ressources peuvent détourner les ALF de l'identification ou du traitement de problèmes présentant un risque plus élevé. Les constatations du BIG, étayées par les commentaires des parties prenantes, suggèrent que leurs activités pourraient être plus sélectives tout en maintenant un niveau de contrôle adéquat.

« Nous faisons trop d'efforts au niveau des transactions pour trouver quelques dollars de divergences, **sans accorder suffisamment d'attention à la solidité des principaux contrôles.** Nous devrions renforcer les contrôles 'en amont' afin d'être plus sélectifs et attentifs aux risques ».

— commentaire enregistré lors d'un atelier avec les équipes d'ALF

Enfin, dans le modèle opérationnel actuel, différents intervenants assurent des activités de suivi au niveau du pays. Leurs rôles pourraient être davantage clarifiés, par exemple en ce qui concerne la complémentarité et l'interaction entre les rôles des agents fiscaux, des auditeurs externes, des auditeurs des bénéficiaires principaux et des agents locaux du Fonds, où l'on observe des chevauchements considérables.

Par exemple, dans les pays où un agent fiscal est en place, il valide toutes les dépenses. Les ALF vérifient ensuite ces mêmes dépenses dans les rapports RA/DD. Dans un autre exemple, les ALF et les auditeurs externes effectuent des examens similaires et faisant doublon lors des contrôles d'inventaire. Il convient de noter que des contrôles multiples qui se chevauchent ne garantissent pas nécessairement un niveau de vérification plus élevé : Les enquêtes du BIG mettent parfois en évidence des cas où les trois prestataires n'ont pas réussi à identifier des transactions frauduleuses ou non conformes.

¹⁵ 98 équipes d'ALF ont répondu à l'enquête.

¹⁶ RA désigne les rapports sur les résultats actuels. RA/DD désigne les rapports sur les résultats actuels et demandes de décaissement.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

Recommandations

Ces recommandations visent à renforcer la solidité et la valeur des contrôles financiers effectués par les ALF.

Renforcer et assurer une application régulière d'une approche des contrôles financiers fondée sur « le risque et le contrôle », avec des évaluations périodiques des principaux contrôles et de l'environnement de contrôle conduisant à un examen financier sur mesure

L'approche de contrôle proposée est une approche stratifiée en deux étapes.

Premièrement, évaluer périodiquement l'efficacité des principaux contrôles internes. Il s'agit de contrôles non seulement liés au cycle comptable (par exemple, le processus d'achat-paiement, la gestion des immobilisations, les dépenses en ressources humaines), mais qui englobent également des processus opérationnels essentiels plus larges. L'efficacité doit être évaluée à la fois du point de vue de la conception (pertinence, exhaustivité) et de la mise en œuvre.

Deuxièmement, adapter l'approche et l'étendue des contrôles de fond des transactions au niveau du risque résiduel ressortant de l'évaluation des contrôles (efficacité, zones « lacunaires »), ainsi qu'à l'importance relative d'un domaine de dépenses donné.

La mise en œuvre de cette approche nécessite un changement radical dans la manière dont les équipes de pays planifient et déploient les activités de supervision. Les évaluations du contrôle interne devront conduire logiquement et chronologiquement l'examen du champ des activités de suivi des transactions. Il faudra également revoir les orientations données aux spécialistes des finances du Fonds mondial sur la manière d'élaborer les plans de travail et d'en soutenir l'application régulière.

L'avantage de cette approche réside probablement dans son efficacité, plutôt que dans son efficience. En effet, le travail et les coûts évités au niveau transactionnel seront probablement (plus que) compensés par les efforts requis pour les évaluations systématiques de la solidité des contrôles. Cette approche devrait être durable puisqu'elle encourage les contrôles sur le système.

Veiller à une mise en œuvre régulière des lignes directrices existantes sur une « approche différenciée » des contrôles financiers fondée sur le risque et l'investissement

Le Fonds mondial a établi un cadre procédural avec une approche différenciée des contrôles financiers. En appliquant ce cadre de manière régulière, les équipes de pays et les ALF peuvent éviter une approche granulaire qui les empêche de s'occuper des questions présentant un risque plus élevé.

Renforcer les synergies et la complémentarité entre le suivi mené par le pays et celui parrainé par le Fonds mondial et assuré par divers prestataires de services

En particulier, il convient d'affiner davantage l'interaction et l'intégration des rôles entre l'agent fiscal, l'auditeur externe, les auditeurs internes du récipiendaire principal et l'ALF.

Ce travail est en cours. La Division des Finances prévoit de revoir la répartition générale des tâches entre les acteurs de la supervision. L'objectif est de rationaliser et d'intégrer les travaux des différentes entités. La division a déjà commencé à chercher des moyens pour renforcer la capacité du Secrétariat du Fonds mondial à évaluer de manière complète et efficace les performances des agents fiscaux et à améliorer le modèle des auditeurs externes.

La Division des Finances a accepté de prendre la tête des opérations dans ce domaine, en étroite collaboration avec la Division de la Gestion des subventions et le Département de la Gestion des risques.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays



3. Renforcer et harmoniser la maturité des équipes de pays en matière de gestion des risques et clarifier davantage le rôle des fonctions de deuxième ligne afin de mieux tirer profit des services des ALF

La flexibilité est l'une des principales caractéristiques et l'un des principaux avantages du modèle actuel de l'ALF. Les équipes de pays peuvent orienter les ALF en fonction des besoins pour qu'ils se concentrent de manière adaptée sur les risques, les mesures d'atténuation et l'importance relative des investissements pour chaque portefeuille et chaque subvention.

Pour que ce modèle flexible fonctionne, les équipes de pays doivent avoir un niveau de maturité élevé et régulier en matière de gestion des risques. Cela implique la capacité d'identifier les mesures de supervision et de suivi pertinentes en fonction du niveau des risques résiduels et de la couverture évaluée, et de l'efficacité des contrôles et des mesures d'atténuation existants. Il faut également être en mesure d'exploiter les conclusions et les recommandations des ALF pour établir des mesures d'atténuation prioritaires / des actions convenues et assurer un suivi systématique de leur mise en œuvre efficace et en temps voulu.

Les observations systématiques et prévisibles des spécialistes des fonctions de deuxième ligne sont également essentielles à ce modèle. Les contributions et les conseils des fonctions de deuxième ligne aux équipes de pays permettent de planifier et d'encadrer de manière significative les travaux des ALF, en fournissant l'expertise technique et une perspective inter-portefeuilles. Leur supervision de l'efficacité avec laquelle les équipes de pays exploitent les conclusions et les recommandations des ALF et d'autres prestataires sur les risques majeurs garantit que le Secrétariat maintient une approche globale et efficace d'atténuation et de suivi.

La mise en place de cette base garantit que les activités de suivi sont planifiées de manière exhaustive en fonction des risques résiduels, de l'importance relative et de la couverture des contrôles (plutôt que selon une approche progressive et réactive). Elle permet également de déployer — de la manière la plus significative — des activités de suivi tout le long de la période de mise en œuvre, en fonction de l'évolution des activités des subventions et de l'exposition aux risques. Enfin, elle garantit que les délais et l'efficacité des mesures d'atténuation et des actions de gestion font l'objet d'un suivi rigoureux et que les problèmes de mise en œuvre sont correctement remontés.

Conscient de son importance, le Secrétariat s'efforce en permanence de garantir et d'améliorer cette base. Grâce à ses recherches, le BIG a identifié plusieurs possibilités pour soutenir cette amélioration continue.

17 GF-OIG-22-005, mars 2022.

18 GF-OIG-22-006, mars 2022.

19 Audit des contrôles financiers internes du Fonds mondial, BIG, mars 2021.

3.1 Renforcer et harmoniser la maturité des équipes de pays en matière de gestion des risques

Des audits antérieurs du BIG et le présent rapport consultatif ont montré que le niveau de maturité des équipes de pays variait d'un bout à l'autre du cycle de gestion des risques, notamment en ce qui concerne l'évaluation complète des risques, la mise en place des activités de suivi les plus appropriées et l'exploitation efficace des conclusions et des recommandations des ALF. Comme l'atteste ci-dessous un gestionnaire de portefeuille du Fonds, cette variabilité a une incidence sur la qualité des services fournis aux équipes de pays.

« Nous devons devenir de meilleurs clients pour tirer le meilleur parti des ALF. La qualité de leur service dépend de la manière dont nous l'utilisons ».

— *Gestionnaire de portefeuille du Fonds*

Le BIG a identifié plusieurs domaines où l'on observe cette variabilité et où des améliorations pourraient être apportées.

■ **Atténuation des risques** : Les mesures d'atténuation prioritaires ne sont pas toujours mises en œuvre ou suivies de manière efficace. D'après le rapport du deuxième trimestre 2021 sur le cadre de performance et de responsabilité, seulement 34 % des mesures d'atténuation prioritaires liées à tous les risques ont été totalement appliquées (par rapport à l'objectif de 75 %). Cette situation est imputable à divers facteurs tels que la non-détection des causes profondes et l'absence de hiérarchisation de ces mesures prioritaires, les mesures d'atténuation génériques, les limites du système (alertes et remontées des problèmes) et l'absence de suivi régulier. Par exemple, l'audit de 2022 du Kenya¹⁷ a révélé que sur les 13 mesures d'atténuation présentées par l'équipe de pays au Comité exécutif de performance du portefeuille en réponse à l'augmentation du niveau de risque en mars 2021, seules six ont été mises en œuvre. De même, l'audit du Mozambique¹⁸ indique que « ... le suivi des risques identifiés par les prestataires d'assurance s'avère limité. Le manque de traçabilité des produits du Fonds mondial, imputable à un suivi imprécis des lots au magasin central de fournitures médicales, a été signalé dans plusieurs examens commandés par le Secrétariat, mais n'a jamais fait l'objet d'un suivi ou d'une mesure corrective. L'application des cinq principales mesures d'atténuation du ministère de la Santé prévues pour 2021 a été retardée. »

■ **Supervision et suivi** : La qualité, l'exhaustivité et l'opportunité des saisies du module de gestion intégrée des risques sont variables. Les équipes de pays définissent parfois la portée du suivi dans le pays sans procéder à une évaluation systématique du risque résiduel et de la fiabilité des activités de suivi menées dans le pays. Certaines activités de suivi pourraient être mieux adaptées pour évaluer l'efficacité (plutôt que le simple exécution) des mesures d'atténuation.

■ **Rapports** : L'audit des contrôles financiers internes réalisé par le BIG¹⁹ a révélé que les problèmes critiques signalés par les prestataires de services n'étaient pas inclus dans les saisies du module de gestion intégrée du risque, même lorsqu'ils avaient été signalés à plusieurs reprises. Les recommandations des ALF ne se traduisent pas toujours efficacement par des actions de gestion et il s'écoule parfois de longs délais entre une recommandation des ALF et une mesure de gestion de l'équipe de pays visant un bénéficiaire principal.



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

3.2 Clarifier davantage le soutien attendu de la part de chacune des fonctions de deuxième ligne

L'analyse a révélé que le soutien technique offert par les fonctions de deuxième ligne tout le long du cycle de gestion des risques peut également être rendu plus systématique et régulièrement efficace. Le BIG a constaté que les équipes de pays pourraient s'adresser de manière plus proactive et plus systématique à certaines fonctions de deuxième ligne pour définir les participations des ALF ou tirer parti de leurs conclusions.

L'étendue et l'efficacité du soutien semblent être en partie liées à la structure organisationnelle des fonctions de deuxième ligne (par exemple, la capacité à fournir un soutien pertinent dans un contexte national spécifique). Deux éléments pourraient faciliter la contribution des fonctions de deuxième ligne.

Une plateforme d'information appropriée qui permet aux fonctions de deuxième ligne de fournir des conseils et une supervision — spécialisés et spécifiques pour l'équipe de pays — sur l'atténuation et le suivi des risques.

Les ALF produisent une grande quantité d'informations détaillées sur les subventions et les bénéficiaires principaux. Toutes ces informations ne sont pas systématiquement stockées dans des référentiels centraux ou organisées de manière à permettre aux fonctions de deuxième ligne d'accéder efficacement à l'information (Il y a quelques exceptions, comme pour les rapports RA/DD).

Des attentes réalistes en matière de prestation de services, fondées sur les ressources des fonctions de deuxième ligne et intégrées dans les processus de gestion des risques et de supervision.

La Politique opérationnelle sur la gestion des risques définit les rôles des fonctions de deuxième ligne techniques comme ceux « de responsables opérationnels mondiaux chargés de fournir des orientations opérationnelles et techniques relatives à l'identification et la hiérarchisation des risques, aux meilleures pratiques en matière d'atténuation en fonction du contexte du pays et aux options de planification des garanties et des actions de suivi. »

Elle contextualise l'action des fonctions de deuxième ligne au sein des systèmes et des outils de gestion des risques, en particulier en tant que membres du Comité de performance du portefeuille — qui procède régulièrement à des examens du portefeuille de pays afin de garantir une hiérarchisation correcte des risques et des mesures d'atténuation appropriées.

En outre, les orientations opérationnelles du mémorandum sur la gestion des risques liés au pays — mémo publié chaque année²⁰ pour donner à la haute direction une visibilité sur les risques liés aux subventions, les mesures d'atténuation et les arbitrages²¹ — exigent que les équipes de pays le rédigent en consultation avec les spécialistes des risques et les équipes techniques des fonctions de deuxième ligne. Elles imposent également que les responsables de toutes les fonctions de deuxième ligne approuvent le mémorandum « sans réserve ».

Toutefois, le BIG a constaté²² que ces mesures ne sont pas toujours mises en œuvre de manière efficace. Le soutien technique est perçu comme variable d'une équipe à l'autre, en fonction également du modèle opérationnel de chaque fonction. Dans certains cas, le soutien est accordé principalement sur une base *ad hoc*, par exemple lorsque les équipes de pays demandent des conseils.

²⁰ Pour les portefeuilles essentiels et à fort impact.

²¹ Les mémorandums sur la gestion des risques liés au pays sont inclus dans les documents de présentation de l'examen du portefeuille de pays, ou ils sont examinés et approuvés par le Directeur de la Gestion des subventions et le Directeur de la Gestion des risques.

²² D'après les observations du BIG lors des examens de portefeuilles de pays et des comités de performance des portefeuilles, et d'après les perceptions partagées par les équipes de pays dans le cadre du présent rapport consultatif.



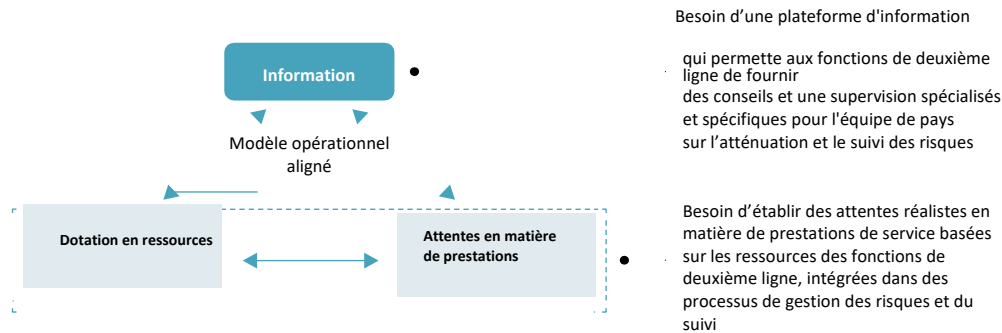
Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

Recommandations

Trois principaux catalyseurs ont été identifiés qui pourraient aider le Secrétariat à améliorer la qualité et la cohérence des pratiques opérationnelles.

Établir un modèle opérationnel plus favorable ou « aligné » qui permette un suivi systématique des mesures d'atténuation et un soutien concret des fonctions de deuxième ligne pour les équipes de pays



Présenter et partager l'information dans un format qui permette mieux aux fonctions de deuxième ligne de fournir des conseils et une supervision spécialisés et spécifiques pour l'équipe de pays sur les mesures d'atténuation et un suivi continu

Cela requiert non seulement une plateforme informatique commune et appropriée, mais également des améliorations dans la manière dont les équipes de pays et les ALF gèrent, synthétisent et présentent les informations sur les données probantes collectées, les constatations et les actions de gestion.

Le Secrétariat a déjà engagé un travail dans ce sens. Pour le C19RM, le Fonds mondial a commencé à établir des résumés des conclusions des ALF concernant ce dispositif. L'une des principales composantes du « Lancement du projet ALF » conduit par la Division de la Gestion des subventions est d'accroître la visibilité des conclusions et des rapports des ALF au niveau de l'ensemble du Secrétariat.

Parallèlement, le Département de la Gestion des risques élabore actuellement un Module intégré de risque 2.0 plus facile d'utilisation et mieux intégré, doté de fonctionnalités améliorées d'analyse et de compte rendu, et ayant pour objectif de mieux aligner les « activités de suivi » identifiées dans le processus du Module et les plans de travail des ALF.

Le Secrétariat pourrait envisager des efforts supplémentaires pour soutenir une vision plus regroupée des conclusions des examens des ALF et de l'ensemble des mesures prioritaires d'atténuation et des actions convenues « ouvertes » publiées.

Certains exemples sont décrits ci-dessous :

- Les équipes de pays et les ALF pourraient associer leurs efforts pour mieux hiérarchiser, grouper et référencer les recommandations des ALF et les mesures prioritaires d'atténuation / actions convenues des équipes de pays
- D'autres discussions peuvent avoir lieu sur la manière (format, outil, titulaire) de renforcer de manière significative et produire une vision « longitudinale » d'un domaine de risque donné, c'est-à-dire une vue d'ensemble de l'évolution d'un problème technique dans le temps

Non seulement toutes ces améliorations favoriseraient de meilleures contributions des fonctions de deuxième ligne, mais faciliteraient aussi un suivi systématique et renforceraient la visibilité sur les améliorations prioritaires pour les bénéficiaires principaux.

Clarifier ce que l'on attend des fonctions de deuxième ligne et améliorer davantage l'impact du soutien et de la supervision fournis

Le Secrétariat élabore actuellement un système de Module intégré du risque 2.0 pour dynamiser une responsabilisation et une responsabilité claires entre la première et la deuxième ligne de défense, et renforcer l'implication des fonctions de deuxième ligne. Par exemple, il devrait améliorer la collaboration entre

les équipes de pays et les responsables des risques opérationnels qui examinent et conseillent sur les risques résiduels, les mesures d'atténuation et les activités de supervision planifiées lors de la demande de financement et au stade de l'établissement des subventions.

Le modèle « en copropriété » proposé pour le Module intégré de risque 2.0 semble aligné sur les principes actuels de la politique opérationnelle et vise à renforcer et aligner les pratiques opérationnelles. Il garantit, par exemple, une interaction systématique entre les équipes de pays et les responsables des risques opérationnels, et un soutien spécialisé prévisible et systématique de la part des fonctions techniques centrales.

Pour opérationnaliser avec succès le Module intégré de risque 2.0, le Secrétariat doit cependant clarifier les attentes. Il est en particulier question des attentes relatives au niveau et à la qualité des conseils et de la supervision fournis par les fonctions de deuxième ligne, ainsi que des informations génératrices de valeur ajoutée communiquées aux équipes de pays (par exemple, en termes de meilleures pratiques, d'analyses au niveau régional et inter-portefeuilles, d'analyses globales des enseignements tirés du passé, etc.)



Principaux domaines d'amélioration

Évolution des approches des ALF en matière de suivi au niveau des pays

Recommandations

Accroître et harmoniser les capacités de gestion des risques pour que les équipes de pays puissent encadrer et exploiter les activités de suivi. Parallèlement, renforcer les incitations pour que les équipes de pays et les bénéficiaires principaux se concentrent davantage sur les mesures d'atténuation prioritaires/actions convenues.

Compte tenu du degré élevé d'autonomie des équipes de pays dans l'élaboration et l'exploitation des services des ALF, le Secrétariat pourrait investir davantage dans une harmonisation proactive des capacités entre les portefeuilles de pays et renforcer les pratiques opérationnelles.

Cela pourrait se faire au moyen d'une formation structurée pour les équipes de pays et d'une présentation proactive des bonnes pratiques. Une formation structurée pourrait être dispensée sur la gestion des risques en général, ainsi que sur la manière d'exploiter le plus efficacement possible le soutien des ALF. Le BIG suggère de se concentrer sur des domaines de services spécifiques, en particulier ceux décrits dans le présent rapport et discutés avec la Division de la Gestion des subventions.

Une modification des incitations pourrait être envisagée pour renforcer efficacement l'attention des équipes de pays et des bénéficiaires principaux sur la mise en œuvre complète et en temps voulu des mesures d'atténuation prioritaires/actions convenues. Par exemple, des indicateurs pourraient être ajoutés à l'évaluation des performances des équipes de pays et de leurs responsables hiérarchiques, ainsi qu'aux notations des bénéficiaires principaux. De tels changements devraient être soigneusement examinés en termes de faisabilité opérationnelle et d'acceptabilité.

Favoriser un changement de culture entre les fonctions de première et de deuxième ligne en vue d'une approche plus intégrée et d'une collaboration renforcée

Un changement culturel est nécessaire pour permettre une meilleure connaissance du rôle, de la valeur et des limites des fonctions de deuxième ligne. Il s'agirait notamment de partager davantage la responsabilisation vis-à-vis des risques dans les domaines de compétence technique respectifs des fonctions de deuxième ligne. Cela nécessiterait également une plus grande volonté d'adapter le soutien pour répondre aux besoins des fonctions de première ligne.

Les domaines de travail susmentionnés seront promus par différentes divisions, principalement **la Division de la Gestion des subventions et la Division de la Gestion des risques**, avec la contribution d'autres fonctions techniques, le cas échéant.