

Audit Report

**Global Fund**

# **Country Coordinating Mechanism**

---

GF-OIG-23-012  
2 juin 2023  
Genève, Suisse

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

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

Le BIG est une unité indépendante du Fonds mondial, mais qui en fait néanmoins partie intégrante. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité d'audit et des Finances, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial.

➤ Adresse électronique :

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

➤ Service de signalement téléphonique sans frais :

+1 704 541 69 18

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

➤ Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258



## Table des matières

<b>Table des matières</b>	2
1. Résumé	3
2. Historique et contexte	7
3. Aperçu des risques et des résultats	10
4. Constatations	11
4.1 Les retards importants de mise en œuvre des interventions dans le cadre de l'initiative « Évolution des ICN » dans le pays freineront le potentiel à effet catalyseur de renforcement du niveau de maturité des ICN	11
4.2 Certains aspects de la gestion de projet de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » doivent être améliorés pour que les objectifs soient atteints	14
4.3 La gestion de l'assistance technique fournie aux ICN doit être améliorée afin de garantir la qualité des activités et leur mise en œuvre opportune	16
4.4 Les carences des systèmes et le manque d'orientations fournies aux instances intervenant dans des contextes uniques ou difficiles entravent l'efficacité du Pôle chargé des ICN	18
<b>Annexe A : Catégorie générale de notation de l'audit et méthodologie</b>	21

# 1. Résumé

---

## 1.1 Opinion

Les instances de coordination nationale sont essentielles aux activités du Fonds mondial en faveur de la gouvernance de la santé, dans le cadre des efforts visant à mettre fin au VIH, à la tuberculose et au paludisme et à investir dans des systèmes résistants et pérennes pour la santé. Elles constituent un élément clé du partenariat du Fonds mondial et jouent un rôle essentiel dans la réalisation du principe d'appropriation par le pays en prenant des décisions inclusives, transparentes, multipartites et multisectorielles<sup>1</sup>.

Au terme de son audit de 2016, le BIG avait estimé que le suivi stratégique des programmes du Fonds mondial incombant aux instances de coordination nationale était insuffisant. Il notait également que la mise en œuvre des politiques et des procédures internes des instances présentait des faiblesses majeures. Dans le sillage de cet examen, le Conseil d'administration a approuvé en mai 2018 l'initiative stratégique « Évolution des ICN » (parfois appelées « instances » dans le reste du présent rapport), afin d'améliorer la manière dont le partenariat fonctionne dans les pays et dans les régions. Cette initiative, qui doit prendre fin en décembre 2023, a vocation à accroître le niveau de maturité des instances et à appuyer de manière optimale la mise en œuvre de la stratégie du Fonds mondial.

De nombreuses instances ont bénéficié de l'initiative, attestant du bon accueil qui lui a été réservé. Cela étant, son effet catalyseur doit encore être évalué. Même si les instances qui ont pris part à la phase pilote de l'initiative entre 2018 et 2019 ont amélioré leur fonctionnement, une partie des améliorations n'ont pas été préservées et certaines activités planifiées n'ont pas été mises en œuvre après la phase pilote. La procédure d'évaluation des seuils de performance du projet n'a pas été pleinement mise à profit pour aider les instances à hiérarchiser les interventions susceptibles d'accroître leur niveau de maturité.

La mise en œuvre des interventions de l'initiative a été fortement retardée, principalement en raison des perturbations liées à la pandémie de COVID-19 et des priorités antagoniques des instances et du Pôle chargé des ICN au sein du Secrétariat du Fonds mondial. Les faiblesses conceptuelles du projet, l'absence de cadre de suivi et d'évolution au départ, ainsi que le manque de disponibilité des équipes d'assistance technique, ont également contribué à ces retards. En conséquence, le niveau de maturité attendu des instances de coordination nationale n'est pas encore atteint. Malgré les retards importants de mise en œuvre de l'initiative stratégique « Évolution des ICN », aucun plan n'a été établi pour ajuster la portée ou le calendrier du projet. La mise en œuvre de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » visant à améliorer le niveau de maturité des instances et à cristalliser la stratégie du Fonds mondial est considérée comme étant **partiellement efficace**.

Des améliorations notables des politiques et des procédures mises en place par les instances ont été relevées depuis le dernier audit du BIG en 2016. Cependant, les politiques et les directives relatives aux instances manquent de différenciation et les instances dont le contexte est unique manquent de soutien. Le BIG relève un manque de systèmes d'enregistrement et de suivi du financement et des résultats financiers des instances de coordination nationale au sein du Secrétariat du Fonds mondial. Il conviendrait également d'améliorer l'accès des instances à des données opportunes et de qualité pour la prise de décision. L'appui fourni par le Secrétariat du Fonds mondial aux instances pour les aider à remplir leurs fonctions est considéré comme étant **partiellement efficace**.

## 1.2 Réalisations clés et bonnes pratiques

**L'initiative stratégique « Évolution des ICN » est un projet clé ayant le potentiel de galvaniser l'amélioration du niveau de maturité des instances pour donner corps à la stratégie du Fonds mondial**

L'initiative stratégique « Évolution des ICN » est le premier projet de grande ampleur centré spécifiquement sur le renforcement des capacités, des procédures et du niveau de maturité des instances. Dix-huit instances ont participé au projet pilote et 93 autres ont pris part au déploiement progressif des activités (qui mobilisent maintenant la quasi-totalité des instances à travers le monde). Le Conseil d'administration a approuvé 15 millions

de dollars US pour cette modalité, preuve de son engagement en faveur de l'initiative.<sup>2</sup> L'initiative stratégique « Évolution des ICN » vise à améliorer le niveau de maturité des instances selon une procédure participative. L'idée est notamment de renforcer le suivi stratégique, d'améliorer leur participation significative et leur positionnement au sein des structures nationales, et d'améliorer l'efficacité des activités de leurs secrétariats.

Même si l'initiative stratégique « Évolution des ICN » est toujours en phase de mise en œuvre, les instances indiquent déjà qu'elle les a aidées à améliorer leurs outils et leurs procédures. De plus, elles estiment que le recrutement de responsables du suivi stratégique améliore l'efficacité du suivi des subventions.<sup>3</sup> Selon une enquête du BIG auprès des instances, 81 % des 934 participants ont indiqué que les activités de l'initiative étaient pertinentes et utiles pour répondre à leurs besoins et pour contribuer à améliorer leur niveau de maturité. Elles sont 85 % à penser que les avancées obtenues seront préservées après la période de mise en œuvre de l'initiative, ce qui témoigne de la confiance accordée à son bien-fondé.

### **Les ICN ont amélioré leurs activités, notamment par l'amélioration de leurs procédures et par la définition claire des rôles et responsabilités incombant au pôle chargé de les gérer**

Le Secrétariat du Fonds mondial apporte aux ICN un soutien de tous les instants par l'actualisation et l'ajout de directives, d'outils et de documents types sur son site Web. L'ensemble des membres d'une ICN sont tenus d'observer le « Code d'éthique »<sup>4</sup> déployé en 2021 et ils disposent d'une palette complète de formations et de cours en ligne. Les travaux visant à renforcer la participation des communautés aux activités des ICN sont alignés sur d'autres initiatives stratégiques du Fonds mondial telles que l'Initiative stratégique de participation communautaire. De plus, les outils de demande de financement au titre du dispositif de riposte au COVID-19 (C19RM) comportent des dispositions spécifiques visant à garantir la consultation et la participation des communautés aux prises de décision.

Depuis le dernier audit du BIG en 2016, les effectifs du pôle du Secrétariat du Fonds mondial chargé des ICN sont passés de cinq à douze membres<sup>5</sup>. L'équipe gère les relations contractuelles entre les instances et travaille dans un esprit collaboratif avec d'autres départements<sup>6</sup> du Fonds mondial afin d'apporter le soutien relevant des compétences des ICN tout au long du cycle de vie des subventions. Sous l'effet de l'initiative stratégique, le rôle du Pôle chargé des ICN a dépassé le cadre du soutien opérationnel et de la conformité pour aider les instances à fournir une participation plus stratégique et à renforcer leurs capacités. Par ailleurs, la répartition des rôles et des responsabilités entre les équipes de pays et le pôle a été clarifiée. Cette mesure a amélioré la participation et clarifié quel était le soutien fourni aux instances par le pôle et par les équipes de pays.

## **1.3 Principales difficultés et risques y afférents**

### **Le Secrétariat doit accélérer la mise en œuvre de l'initiative stratégique « Évolution des ICN », afin d'accroître le niveau de maturité des instances et de les préparer à soutenir la stratégie 2023-2028 du Fonds mondial de manière optimale**

Les activités de chacun des quatre axes de travail de l'initiative stratégique ont été fortement retardées. Leur mise en œuvre doit être améliorée pour que leur effet catalyseur agisse pleinement sur le renforcement des instances. Dans les pays pilotes échantillonnés, certains aspects des avancées obtenues dans le cadre du projet pilote n'ont pas perduré et une partie des activités planifiées pendant le projet pilote n'ont pas été mises en œuvre à l'issue de la période d'essai.

La pandémie de COVID-19 et les priorités antagoniques des instances de coordination nationale et du pôle chargé d'elles ont contribué aux retards de mise en œuvre des interventions clés. Les faiblesses conceptuelles du projet, l'absence de cadre de suivi et d'évolution au départ, ainsi que le manque de disponibilité des consultants, ont également contribué à ces retards. Pour ces raisons, il n'est pas encore possible de déterminer si les instances auront gagné en maturité à la fin du projet.

---

<sup>2</sup>GF/B42/02 Allocations 2020-2022 : Sources et emplois des fonds

<sup>3</sup>GF/B42/10 « Faire évoluer les ICN pour donner suite à la stratégie du Fonds mondial »

<sup>4</sup>Code d'éthique à l'usage des membres des instances de coordination nationale

<sup>5</sup>Il est composé de membres permanents et de personnel en contrat à durée déterminée/consultants

<sup>6</sup>Principalement le Département de la gestion des subventions, la Division Stratégie, Investissement et Impact, le Département Communautés, Droits et Genre, le Département de l'Accès au financement, le Bureau de l'Éthique et le pôle chargé des agents locaux du Fonds

## **Une planification plus efficace des ressources, appuyée par des systèmes et des procédures adéquats, favoriserait l'atteinte des objectifs de l'initiative stratégique d'évolution des ICN**

L'enquête du BIG montre que les instances accueillent favorablement l'initiative stratégique et indiquent en avoir bénéficié sur plusieurs plans, notamment grâce au soutien des responsables des questions d'éthique et du suivi stratégique. Malgré les perturbations dues à la pandémie, le Pôle chargé des ICN a poursuivi la mise en œuvre de l'initiative stratégique tout au long de 2020 et de 2021, au plus fort de la pandémie. Dans le même temps, il a augmenté les ressources des instances allouées aux activités liées au COVID-19 et examiné les demandes de financement au titre du dispositif C19RM.

Cependant, le manque de planification des ressources au début du projet, l'insuffisance des systèmes visant à garantir un suivi efficace des résultats du projet, ainsi que le calendrier serré, ont entravé l'efficacité de mise en œuvre des activités de l'initiative. Ces faiblesses pourraient contrevenir à l'atteinte des objectifs de l'initiative stratégique « Évolution des ICN ». Le risque lié à la gouvernance dans le pays, notamment le risque d'inadéquation de la gouvernance du programme national et du suivi stratégique des subventions, comme l'a relevé le Département de la Gestion des risques, pourrait ne pas être atténué efficacement, car le déploiement de l'initiative stratégique fait partie des éléments clés d'atténuation de ce risque<sup>7</sup>.

## **Une meilleure gestion de l'assistance technique fournie aux ICN accélérerait la mise en œuvre des interventions planifiées**

Une part majeure (62 %)<sup>8</sup> du budget de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » est réservée à l'assistance technique, en appui aux interventions clés. Cependant, la mise en œuvre des activités d'assistance technique a été fortement retardée, le recrutement et le déploiement des consultants ayant exigé beaucoup plus de temps qu'escompté. L'insuffisance des procédures d'assurance qualité des activités d'assistance technique et du dialogue avec ces prestataires risque de nuire à la qualité et à la fourniture opportune des services.

## **L'amélioration des systèmes de collecte de données et de soutien aux ICN selon leur contexte donnerait aux instances les moyens d'exercer leur mandat efficacement**

Des améliorations notables des politiques et du soutien mis en place par les instances de coordination nationale ont été relevées depuis le dernier audit du BIG en 2016. En 2018, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé le Code d'éthique à l'usage des membres des instances de coordination nationale, ainsi que la Politique relative aux instances de coordination nationale.<sup>9</sup> Ces politiques et directives doivent être différenciées pour être adaptées aux instances dont le contexte est unique, notamment celles qui exercent dans des contextes d'intervention difficiles, dans des États fédérés, dans des pays en voie de transition ou soumis à la politique de sauvegarde supplémentaire. Il faut également améliorer la fourniture d'outils et de systèmes adéquats et appropriés aux instances et au Pôle chargé des ICN, afin d'accroître l'accès aux données servant à la prise de décision et leur utilisation.

---

<sup>7</sup>Rapport semi-annuel sur la gestion des risques, octobre 2022 (GF/AFC20/10A)

<sup>8</sup> 7,8 millions de dollars US de l'enveloppe de 12,6 millions de dollars US réservée aux activités des instances de coordination nationale

<sup>9</sup> Politique relative aux instances de coordination nationale comprenant les principes et les exigences (consulté le 17 décembre 2022)

## 1.4 Objectifs, notation et portée

Le présent audit vise à fournir une assurance raisonnable sur l'adéquation et l'efficacité des instances de coordination nationale du Fonds mondial au Conseil d'administration du Fonds. L'audit vise spécifiquement à déterminer les éléments ci-après :

Objectif	Notation	Portée
La conception et la mise en œuvre de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » visant à améliorer le niveau de maturité des instances et à cristalliser la stratégie globale du Fonds mondial. À ces fins, les auditeurs ont évalué l'adéquation et l'efficacité des instances au regard des attentes évolutives du Fonds mondial.	<b>Partiellement efficace</b>	<b>Période d'audit :</b> 1 <sup>er</sup> janvier 2020 au 30 septembre 2022  <b>L'audit couvre :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• L'initiative stratégique « Évolution des ICN » et les plans de pérennité du niveau de maturité des ICN afin que celles-ci s'adaptent aux attentes évolutives du Fonds mondial</li><li>• Les politiques, structures, systèmes, procédures et directives du Secrétariat du Fonds mondial relatifs à la gestion des ICN</li><li>• Les procédures et domaines clés des ICN au niveau des pays (dans les pays visés par le présent audit)</li></ul>
Efficacité du soutien du Secrétariat du Fonds mondial aux instances pour l'exercice de leur mandat	<b>Partiellement efficace</b>	

La classification générale des notations de l'audit est présentée à [l'annexe A](#) du présent rapport.

## 2. Historique et contexte

---

### 2.1 Les instances de coordination nationale sont un élément essentiel du modèle du Fonds mondial

Le Fonds mondial se fonde sur les principes fondamentaux d'appropriation par le pays et de partenariat. Les instances de coordination nationale (ICN) sont des organes de partenariat multisectoriels au niveau des pays qui veillent au respect de ces principes et constituent un élément clé du partenariat du Fonds mondial. Elles fonctionnent comme des comités nationaux qui coordonnent l'élaboration des demandes de financement et se chargent de les soumettre. Elles nomment les récipiendaires principaux, supervisent la mise en œuvre des subventions et veillent aux liens avec les autres programmes nationaux de santé et de développement. Elles comptent des représentants de tous les secteurs investis dans la riposte au VIH, à la tuberculose et au paludisme, notamment des gouvernements, d'organisations non gouvernementales, de la société civile, des personnes vivant avec les maladies, des institutions universitaires, des partenaires (multilatéraux ou bilatéraux), des organisations confessionnelles, des acteurs du secteur privé et des organismes techniques. Les subventions régionales possèdent des organes de gouvernance similaires appelés instances de coordination régionale (ICR). Le présent rapport fait généralement mention des ICN, mais les observations peuvent également inclure les ICR, le cas échéant.

Des ICN fonctionnelles peuvent contribuer à une élaboration et un suivi stratégique efficaces des subventions, et améliorer les mécanismes de gouvernance générale de la santé dans les pays pour le bénéfice des initiatives de riposte aux maladies et aux situations sanitaires. La stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028 souligne l'importance du rôle des instances de coordination nationale.<sup>10</sup> La stratégie vise à « accélérer l'évolution des ICN et des plateformes communautaires afin de renforcer la prise de décision inclusive, la supervision et l'évaluation dans l'ensemble des processus liés au Fonds mondial », en améliorant la capacité des représentants communautaires à participer aux activités des instances. L'objectif est également d'aligner les ICN sur les structures de santé et les organes de gouvernance nationaux, et de les intégrer à ces entités, afin de renforcer la pérennité, de garantir des prises de décision tenant compte de l'ensemble des parties, et de disposer de fonctions de suivi stratégique solides, pouvant superviser efficacement la mise en œuvre des subventions.

Au total, 110 instances de coordination nationale ou régionale supervisent plus de 300 subventions dans 130 pays, avec le concours de plus de 4 500 membres. Les membres des ICN interviennent tous sur la base du volontariat. Les instances sont généralement dirigées par un président et un vice-président, et leurs activités sont coordonnées par un secrétariat. Elles possèdent également un ou plusieurs comités, chargés de l'élaboration des demandes de financement et du suivi stratégique des subventions.

### 2.2 Aperçu de l'initiative stratégique « Évolution des ICN »

Dans son audit de 2016 des instances de coordination nationale, le BIG relevait des faiblesses liées à la gouvernance et aux procédures, ainsi que des opportunités d'amélioration et de renforcement du niveau de maturité. En 2017, le Conseil d'administration a demandé au Secrétariat du Fonds mondial d'examiner des pistes pour faire évoluer le modèle des ICN, afin d'améliorer durablement leur niveau de performance et de soutenir la mise en œuvre de la stratégie du Fonds mondial.

En mai 2018, le Conseil d'administration a approuvé la phase pilote du projet « Évolution des ICN » dans 18 pays.<sup>11</sup> Ce projet avait vocation à améliorer la performance des ICN participantes au moyen d'une évaluation de référence, d'une phase de mise en œuvre et d'une évaluation en fin de parcours. Il s'articulait autour de quatre axes : le *suivi stratégique* des subventions, les *liens* avec les structures nationales, la *participation* des parties prenantes clés et

---

<sup>10</sup> Stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028

<sup>11</sup> GF/B39/04 « Évolution des ICN : Pour décision du Conseil d'administration »

le renforcement du *fonctionnement* des instances.<sup>12</sup> Les enseignements du projet pilote ont jeté les bases du déploiement de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » : un projet à 15 millions de dollars US couvrant la période 2020-2023<sup>13</sup>, portant sur 93 instances et dirigé par le Pôle chargé des ICN.

Les quatre principaux domaines d'intervention ont été revus comme suit :

- **Le suivi stratégique**, qui vise à renforcer l'efficacité de la fonction de suivi stratégique.
- **La participation**, qui vise à encourager la participation de la société civile et des populations clés touchées aux activités des ICN, notamment à la prise de décision.
- **Les opérations**, qui visent à améliorer l'efficacité du secrétariat des ICN, notamment par un renforcement des compétences des effectifs et une amélioration de la gouvernance.
- **Le positionnement**, qui vise à renforcer le positionnement des instances au sein des structures nationales de gouvernance de la santé, afin d'améliorer la pérennité à long terme.

Une évaluation des seuils de performance a établi le niveau de maturité de référence dans les quatre domaines. À la lumière des résultats de cette évaluation, les instances ont été invitées à sélectionner deux domaines prioritaires sur lesquels se concentrer aux fins du projet « Évolution des ICN ». Elles ont en particulier été invitées à privilégier les domaines dans lesquels les évolutions pouvaient être les plus prononcées, plutôt que ceux dont le niveau de maturité était le plus faible. Il s'agissait des domaines dont les améliorations étaient indispensables pour garantir l'admissibilité et la performance des ICN. Sur demande et sous réserve que leur mise en œuvre soit réaliste, les ICN pouvaient également sélectionner des interventions issues du pack stratégique, et recevoir un soutien à ces fins.

---

<sup>12</sup> GF/B42/10 « Faire évoluer les ICN pour donner suite à la stratégie du Fonds mondial »

<sup>13</sup> Date de fin initiale : 30 juin 2023, reportée au 31 décembre 2023 par une prorogation sans coût.



Figure 1 : Aperçu des interventions pour l'évolution des ICN et nombre d'ICN ayant sélectionné chaque intervention<sup>14</sup>

Suivi stratégique	Nb d'ICN	Participation	Nb d'ICN
Orientations pour le suivi stratégique, formation en ligne pour équiper les ICN	Toutes (93)	Proposer des outils et des modules d'orientation et de formation actualisés	Toutes (93)
Fournir des responsables du suivi stratégique afin de renforcer cette fonction au sein des ICN	71	Soutenir les processus d'examen et de mise à jour de la composition des ICN	22
Fournir un accompagnement intensif des responsables et des comités du suivi stratégique	78	Accompagner la société civile dans la préparation et le partage d'information avant et après les réunions des ICN	70
<b>Fonctionnement</b>	<b>Nb d'ICN</b>	Former les membres des ICN à l'analyse des données sur le suivi communautaire et aux outils d'aide à la décision	29
Orientations et formation en ligne pour préparer les ICN à l'exercice de leurs fonctions et à la gestion des conflits d'intérêt et des questions d'éthique	Toutes (93)	Soutenir les secteurs de la société civile dans la préparation et la mise en œuvre de processus électoraux	27
Orientations et soutien à la gestion de la performance du secrétariat des ICN		<b>Positionnement</b>	<b>Nb d'ICN</b>
Fourniture d'une formation sur l'orientation approfondie pour l'ensemble des ICN et des nouveaux dirigeants	25	Orientations et formation en ligne pour préparer les ICN au positionnement	Toutes (93)
Fourniture d'une formation approfondie sur la gestion des conflits d'intérêts et des questions d'éthique	22	Cartographie du positionnement et élaboration d'un plan stratégique	79
Examen approfondi et mise à jour des documents-cadres des ICN	25	Examen et mise en œuvre du plan de positionnement	27
Réforme ou refonte détaillée des ICN	9	Aide à la transition - transition des ICN prioritaires par l'élaboration et le déploiement d'un plan de transition	9

## 2.3 Investissements du Fonds mondial consacrés aux ICN

Depuis 2020, le Fonds mondial a approuvé plus de 28 millions de dollars US en faveur des instances de coordination nationale, dont plus de 19 millions ont été décaissés.<sup>15</sup> Les contributions du Fonds mondial aux ICN pour le cycle de financement CS6 ont augmenté en raison des ressources supplémentaires allouées au titre du dispositif C19RM (2,1 millions de dollars US) et de l'initiative « Évolution des ICN » (15 millions de dollars US).

En novembre 2022, le Conseil d'administration a approuvé le budget de fonctionnement 2023, qui comprenait une enveloppe de 14 millions de dollars US en faveur des ICN (une hausse de 7 % par rapport au budget 2022).<sup>16</sup> Les

<sup>14</sup> Les chiffres du tableau sont tirés des résultats de l'évaluation des seuils de performance communiqués par le Pôle chargé des ICN à la réunion des partenaires du 27 septembre 2022.

<sup>15</sup> Exclut les financements liés au dispositif C19RM et à l'initiative stratégique « Évolution des ICN ».

<sup>16</sup> GF/B48/02A - Révision 1 « 2023 Workplan, Budget Narrative and Operating Expenses Budget » ; Décision B48 « Decision Points for the 48<sup>th</sup> Board Meeting »

ICN recevront également un financement supplémentaire au titre du dispositif C19RM et de l'initiative stratégique « Évolution des ICN ».

## 3. Aperçu des risques et des résultats

---

### 3.1 Résultats des ICN

Dans la stratégie du Fonds mondial pour la période 2017-2022, aucun indicateur clé de performance ne visait spécifiquement les instances de coordination nationale. Cependant, dans ses priorités 2022, la Division de la Gestion des subventions indique que toutes les équipes de pays sont tenues d'appuyer le renforcement du suivi stratégique des subventions mené dans les pays par les ICN, au titre de l'indicateur de performance et de responsabilité 1A : « Atteindre les cibles fixées pour les subventions, en particulier dans les pays en situation critique ».

En 2021, le Pôle chargé des ICN était visé par deux indicateurs de performance :

- *Efficacité* : Pourcentage d'ICN actives dont les accords de financement (une centaine) comprennent une évaluation des seuils de performance<sup>17</sup> : 40 % au deuxième trimestre, et 80 % au quatrième trimestre (rapport T2/T4). **Le taux de réalisation s'établissait à 63 %.**
- *Efficience* : 80 % des décaissements annuels envoyés sous 45 jours après l'envoi d'un plan de travail chiffré et des documents de communication de l'information obligatoires par l'ICN/ICR (rapport T2/T4). **Le taux de réalisation s'établissait à 74 %.**

Les priorités 2022 de la Division de la Gestion des subventions définissaient trois indicateurs et cibles clés à l'adresse du Pôle chargé des ICN. Les indicateurs sont suivis en fin d'année et les résultats ont été publiés en mars 2023.

- Renforcement du suivi stratégique des subventions dans le pays : pourcentage d'ICN de pays à fort impact/essentiels possédant un responsable du suivi stratégique. Cible : 70 % des ICN de pays à fort impact/essentiels (40 pays) possédant un responsable du suivi stratégique avant fin 2022. **Le taux de réalisation s'établissait à 66 %.**
- Déploiement et établissement d'un nouveau cadre de performance intégré pour les ICN : pourcentage d'ICN/ICR actives possédant un cadre de performance intégré. Cible : 60 % à la fin de l'année. **Le taux de réalisation s'établissait à 80,8 %.**
- Efficience des décaissements : pourcentage des décaissements annuels envoyés sous 45 jours après l'envoi d'un plan de travail chiffré et des documents de communication de l'information obligatoires par l'ICN/ICR. Cible : 80 %. **Le taux de réalisation s'établissait à 65,9 %.**

La performance de chaque ICN est mesurée par une évaluation annuelle de l'admissibilité et des résultats, ainsi qu'au stade de la demande de financement, quand les critères d'admissibilité de l'ICN sont examinés. Par la suite, les critères d'admissibilité seront également examinés annuellement à l'aide du nouveau cadre de performance intégré<sup>18</sup> qui a été déployé en septembre 2022.

---

<sup>17</sup> Une évaluation des seuils de performance est réalisée pour déterminer et axer les interventions dans le cadre du déploiement de l'initiative « Évolution des ICN », et pour mettre en œuvre les activités.

<sup>18</sup> Le nouveau cadre de performance intégré réunit, dans un rapport annuel complet, les diverses évaluations utilisées par le Fonds mondial pour mesurer la performance des ICN, notamment au regard du respect des critères d'admissibilité et des objectifs de performance ciblés.

## 4. Constatations



### 4.1 Les retards importants de mise en œuvre des interventions dans le cadre de l'initiative « Évolution des ICN » dans le pays freineront le potentiel à effet catalyseur de renforcement du niveau de maturité des ICN

L'initiative « Évolution des ICN » présente un potentiel à effet catalyseur pour aider les ICN à atteindre le niveau de maturité attendu, mais les interventions ont été fortement retardées sous l'effet des perturbations liées à la pandémie et des carences de la phase pilote. La mise en œuvre des activités doit être accélérée pour que les instances soutiennent pleinement la stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028.

Les interventions doivent être déployées pour que les objectifs de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » soient atteints. Parmi les membres d'ICN ayant répondu à l'enquête du BIG, 82 % indiquent que les interventions reflètent dûment les difficultés auxquelles elles sont confrontées et qu'elles contribueront probablement à améliorer et à accroître leur niveau de maturité. Dans son rapport de décembre 2021, le Groupe technique de référence en évaluation notait également que l'initiative « Évolution des ICN » confirmait son potentiel d'effet catalyseur pour améliorer les activités des ICN<sup>19</sup>.

À moins d'un an de l'échéance (décembre 2023) de l'initiative stratégique « Évolution des ICN », les interventions ont été fortement retardées sous l'effet des perturbations liées à la pandémie et des faiblesses de la phase pilote. Si le projet n'est pas remis sur les rails, il est très probable que les activités ne seront pas toutes mises en œuvre avant la fin de l'initiative et les ICN risquent de ne pas atteindre le niveau de maturité requis pour soutenir la stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028.

#### **Les retards importants de mise en œuvre des quatre domaines d'intervention de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » mettent en péril les objectifs du projet**

Au moment de l'audit, 94 % (87 sur 93) des instances de coordination nationale avaient réalisé l'évaluation des seuils de performance visant à définir les interventions prioritaires, mais près de la moitié (47 %) avaient mené cet exercice en 2022, limitant la fenêtre de mise en œuvre des interventions disponible pour en maximiser l'impact. Au moment de l'audit, plus de la moitié (4 sur 7)<sup>20</sup> des pays participant à l'initiative stratégique et visés par l'examen du BIG finalisaient encore leur plan de travail, alors qu'il ne restait plus qu'une seule année de mise en œuvre. Des retards de mise en œuvre sont observés pour chacun des quatre axes de travail de l'Initiative.

La mise en œuvre de l'**axe Suivi stratégique** continue de poser problème aux instances de coordination nationale. Dans leurs évaluations des seuils de performance, plus des deux tiers des ICN ont choisi comme priorité numéro un de renforcer leurs capacités dans le domaine du suivi stratégique, et trois quarts (69 sur 93) d'entre elles ont inclus dans leurs choix d'interventions le recrutement d'un responsable du suivi stratégique. Celui-ci rend généralement compte au président de l'ICN. Il est tenu d'apporter un appui à la planification et à la mise en œuvre des activités de suivi stratégique ; de faciliter la prise de décision sur la base des données issues de ses analyses techniques et des outils de suivi stratégique ; et de fournir d'autres soutiens techniques et administratifs au comité de suivi stratégique des ICN. Selon les ICN possédant un responsable du suivi stratégique, ce poste est essentiel au fonctionnement du comité de suivi stratégique.

Au moment des travaux de terrain du BIG (novembre 2022), 42 % (29 sur 69) des responsables du suivi stratégique n'avaient toujours pas été recrutés. Les retards de recrutement et d'intégration des responsables du suivi stratégique<sup>21</sup> pourraient limiter l'impact des interventions avant la fin de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » en décembre 2023. Au mois de novembre 2022, le financement de ces postes après décembre 2023 n'était toujours pas garanti. De plus, les politiques du Fonds mondial, qui autorisent le financement de deux postes maximum au sein du secrétariat des ICN avec les fonds de subvention, pourraient compromettre l'impact des responsables du suivi stratégique dans le temps. Ces deux postes reviennent souvent au secrétaire exécutif et au

<sup>19</sup> Technical Evaluation Reference Group: Thematic Evaluation on Strategic Initiatives – December 2021 (consulté le 12 décembre 2022)

<sup>20</sup> Bangladesh, Nigéria, Sénégal et Zambie

<sup>21</sup> Les instances de coordination nationale sont chargées de recruter les responsables du suivi stratégique. Elles peuvent, si elles le décident, demander au Pôle chargé des ICN de leur fournir une assistance technique à ces fins.

responsable administratif de l'ICN. En conséquence, le poste de responsable du suivi stratégique n'a pas été conservé, comme le BIG l'a constaté dans les pays du projet pilote visés par son examen.

**L'axe Participation** vise à renforcer la capacité et la participation significative de la société civile et des communautés aux activités des ICN. L'objectif est de garantir la participation de ces groupes aux prises de décision, ainsi que leur représentation au sein des instances. Les ICN doivent compter sur une participation forte de la société civile et des communautés pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028. Or, 79 % des interventions relatives à l'axe *Participation* n'avaient toujours pas commencé au moment de l'audit en novembre 2022, laissant peu de temps pour garantir l'intégration des progrès obtenus en matière de maturité avant la fin de l'initiative stratégique. Aucune des 27 activités relatives au suivi communautaire n'avait commencé, car l'élaboration des supports de formation n'était pas terminée. Au mois de novembre 2022, 4 % (une sur 26) des ICN avaient terminé les activités relatives à la participation des circonscriptions et à la coordination de l'élection des ICN, tandis que 5 % (une sur 21) avaient terminé l'examen de la composition des ICN.<sup>22</sup> De ce fait, les ICN auront peu de temps pour mettre à jour et ajuster la représentation de leur composition afin de soutenir la mise en œuvre de la stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028.

**L'axe Positionnement**, qui vise à renforcer l'intégration des ICN dans les structures nationales, accuse lui aussi des retards. Dans le cadre de cet axe de travail, toutes les instances de coordination nationale peuvent bénéficier de services de consultance locaux pour cartographier les structures de santé et les mécanismes de gouvernance dans le pays, en lien avec leurs activités et avec l'élaboration d'un plan de positionnement. Les ICN qui choisissent de concentrer leurs efforts notamment sur le *positionnement* peuvent également se tourner vers des services de consultance internationaux pour mettre en œuvre leur plan. Au mois de novembre 2022, quatre instances (sur 75) avaient réalisé la cartographie et le plan de positionnement et dix-sept autres avaient lancé les travaux, mais la majorité (54 sur 75, soit 72 % d'entre elles) n'avaient pas encore commencé.

Trente-six instances (dont des ICR) avaient choisi de recevoir un soutien pour la mise en œuvre de leur plan, mais quatre seulement avaient commencé cette activité au moment de l'audit (la mise en œuvre du plan ne peut commencer qu'après la finalisation de celui-ci). Il est possible qu'une partie des cartographies et des plans ne soit pas terminée en temps voulu. Étant entendu que le soutien à la mise en œuvre est une intervention facultative choisie par quelques instances seulement, il est également possible que tous les plans ne seront pas mis en œuvre. Cela pourrait nuire à l'optimisation des investissements et risque d'entraver les composantes y afférentes de la stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028, qui préconise de renforcer le positionnement des ICN au sein des structures nationales.

**L'axe Fonctionnement** vise à renforcer l'efficacité du secrétariat des ICN, par exemple en entreprenant une mise à jour des documents-cadres, une formation des membres d'ICN et, dans des cas exceptionnels, un renouvellement des ICN dysfonctionnelles. Au moment de l'audit, une seule ICN sur 26 (celles ayant choisi cette activité) avait actualisé ses documents-cadres. Celle-ci indique que les documents mis à jour lui sont très utiles pour gouverner plus efficacement. Six autres (sur les 26) interventions étaient en cours, mais 19 n'avaient toujours pas commencé. Deux des vingt et une formations d'orientation étaient terminées.<sup>23</sup> Cependant, la majorité des ICN avaient planifié des renouvellements entre le quatrième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023, avant la mise en œuvre du cycle de subvention 7.

Cette situation est essentiellement due i) à un manque de mise à profit des enseignements de la phase pilote ; ii) à des lacunes conceptuelles du projet au départ, soit l'absence de cadre de suivi et d'évolution au début de l'initiative stratégique, comme indiqué dans la constatation suivante ; et iii) aux répercussions du COVID-19.

**Les faiblesses de la phase pilote de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » ont nui au déroulement des interventions pendant le déploiement principal :** à la fin de la phase pilote en 2019, des évaluations de fin de parcours ont été menées, faisant état d'une amélioration du niveau de maturité<sup>24</sup> pour l'ensemble des axes de travail, excepté pour le fonctionnement des ICN.<sup>25</sup> À l'issue de la phase pilote, le Conseil d'administration a approuvé le déploiement de l'initiative stratégique au sein de 93 ICN et ICR.<sup>26</sup> Cependant, l'évaluation de fin de

---

<sup>22</sup> L'examen de la composition comprend une évaluation de la composition de l'ICN, afin de garantir que toutes les circonscriptions sont représentées et que les membres reflètent le contexte du pays, ainsi que les domaines prioritaires du Fonds mondial.

<sup>23</sup> Il est recommandé de dispenser les formations sur l'orientation des ICN après un renouvellement des membres des instances, afin que les résultats soient intégrés dans les pratiques internes et transmis plus facilement aux futurs membres. Cependant, la majorité des ICN ont planifié des renouvellements entre le quatrième trimestre 2022 et le deuxième trimestre 2023, avant la mise en œuvre du cycle de subvention 7.

<sup>24</sup> Les niveaux de maturité peuvent être Fonctionnel, Participatif ou Stratégique, les ICN devant progresser du niveau fonctionnel au niveau stratégique.

<sup>25</sup> Pendant le déploiement des activités, l'axe Fonctionnement des ICN a été rebaptisé « Opérations ».

<sup>26</sup> GF/B42/10 « Faire évoluer les ICN pour donner suite à la stratégie du Fonds mondial » (consulté le 14 décembre 2022)

parcours était centrée sur les réalisations au niveau du pays, sans évaluer spécifiquement les procédures et les ressources dont le Secrétariat du Fonds mondial avait besoin pour accompagner l'évolution, ainsi que les systèmes requis pour gérer les investissements dans les pays et en interne. Les auditeurs notent qu'une partie des activités planifiées pendant le projet pilote n'ont pas été mises en œuvre dans les pays visés par leur examen. Au Népal par exemple, les activités relatives au suivi stratégique et à la participation ont cessé après la phase pilote, de même que les activités relatives au positionnement au Guatemala. En Tanzanie, le poste de responsable du suivi stratégique n'a pas été conservé à l'issue du projet pilote.

De plus, les évaluations ne cherchaient pas à déterminer comment les progrès seraient conservés ou intégrés dans les procédures de financement annuel et de gestion des résultats des ICN. En conséquence, une partie des progrès observés dans les pays pilotes visés par l'examen du BIG n'ont pas perduré. Par exemple, même si le poste de responsable du suivi stratégique est jugé essentiel pour l'amélioration du fonctionnement du comité de suivi stratégique, il n'a pas été conservé après la phase pilote dans trois des quatre<sup>27</sup> pays visés par l'examen du BIG, faute de financement suffisant.

**Le COVID-19 a modifié les priorités des ICN :** l'initiative stratégique « Évolution des ICN » a été imaginée avant l'émergence du virus. Pendant la pandémie, les ICN ont été chargées de préparer les demandes de financement au titre du dispositif de riposte au COVID-19 (C19RM) du Fonds mondial et d'en superviser la mise en œuvre, en plus de leurs activités habituelles. Certaines instances ont alors manqué de capacités pour continuer de donner la priorité à d'autres projets, comme l'initiative stratégique « Évolution des ICN ». Le Secrétariat du Fonds mondial travaille à l'élaboration de plans d'urgence pour les activités qui ne seront pas terminées à la fin de 2023 et continue de réfléchir à un moyen de préserver les progrès liés aux interventions après 2023.

<b>Mesure de gestion convenue n° 1 :</b>
Le Secrétariat : <ul style="list-style-type: none"><li>• élabore un plan de mise en œuvre afin d'accélérer le déploiement des activités restantes de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » ; et</li><li>• intègre et préserve tout au long du cycle des subventions les progrès obtenus dans le cadre du projet d'évolution (notamment dans les pays pilotes).</li></ul>
TITULAIRE : Direction de la Division de la Gestion des subventions
DATE D'ÉCHÉANCE : 31 décembre 2023

<sup>27</sup> Tanzanie, Guatemala et Népal (le Népal a nommé un président du suivi stratégique en août 2022).



## 4.2 Certains aspects de la gestion de projet de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » doivent être améliorés pour que les objectifs soient atteints

L'initiative stratégique « Évolution des ICN » a été adaptée au contexte de la pandémie. Ainsi, les activités ont été mises en œuvre à distance plutôt que sur le terrain, ce qui a permis de maintenir la dynamique du projet malgré les priorités antagoniques des ICN. Cependant, les faiblesses conceptuelles du projet, l'absence de cadre de suivi et d'évolution au départ et le calendrier serré ont entravé la bonne marche du projet.

L'objet de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » est d'apporter des changements innovants et porteurs de transformation au modèle de gouvernance des subventions du Fonds mondial dans les pays, resté largement inchangé depuis vingt ans. Malgré les difficultés induites par la pandémie de COVID-19, le Pôle chargé des ICN a déployé le projet en 2020 et est parvenu à le gérer, tout en gérant la hausse des financements C19RM aux ICN et l'examen des demandes de financement des subventions avec ces fonds.

Le rôle du Pôle chargé des ICN a évolué. Au départ, il fournissait principalement un soutien administratif aux équipes de pays et veillait à la conformité des ICN, avant de participer plus directement à leurs activités et de renforcer leurs capacités. En plus de fournir un appui administratif aux ICN, le pôle entend également leur apporter un soutien à effet catalyseur, afin de les aider à atteindre un niveau de fonctionnement stratégique. Au mois de novembre 2022, le Pôle chargé des ICN travaillait à l'élaboration de cette initiative stratégique, en partenariat direct avec 93 ICN et ICR, afin d'évaluer leurs capacités, de déterminer leurs points faibles et de convenir d'un soutien renforcé.

L'insuffisance de planification des ressources au début du projet, ainsi que le manque d'outils et de procédures pour suivre l'impact de l'initiative, ont contribué à retarder les activités liées aux quatre axes de travail, comme indiqué dans la constatation précédente.

### **La planification inadéquate des ressources allouées à l'initiative stratégique « Évolution des ICN » entrave l'aptitude du Fonds mondial à déployer les activités en temps opportun, des retards importants étant observés**

Le déploiement de l'initiative stratégique au sein de plus de 90 ICN a entravé la mise en œuvre opportune d'une partie des interventions, en raison du manque de ressources disponibles. Les ICN touchées par d'importantes difficultés et celles revêtant une importance stratégique n'étaient pas prioritaires. Étant donné les interventions planifiées pour chacun des quatre axes de travail, l'ampleur du projet (93 ICR et ICN) et la complexité de la coordination des multiples parties prenantes, la planification des ressources n'était pas à la hauteur des objectifs ambitieux de l'initiative stratégique. Le Pôle chargé des ICN compte douze membres qui coordonnent actuellement 580 interventions dans 87 pays, en plus des autres tâches administratives qui leur incombent pour garantir le bon fonctionnement des ICN au quotidien. Par exemple, un membre du personnel gère 25 pays regroupant les catégories À fort impact, Essentiel et Ciblé<sup>28</sup>, et dans le même temps, sert de référent pour les activités de l'initiative stratégique.

De plus, aucune politique opérationnelle n'ayant été définie pour le Pôle chargé des ICN, quatre personnes se sont partagé la responsabilité de l'entité au cours des six dernières années. De ce fait, des connaissances risquent d'être perdues et le pôle pourrait être dans l'incapacité de réagir rapidement pour mettre en œuvre l'initiative stratégique. Les auditeurs notent que l'équipe de projet a laissé de côté des fonctions qui sont pourtant essentielles pour la réussite de l'initiative stratégique. Par exemple, un poste de chargé du suivi et de l'évaluation et un poste de liaison stratégique avec les partenaires mondiaux ne sont pas pourvus. Les partenaires mondiaux<sup>29</sup> épaulent les ICN dans le pays et pourraient être sollicités pour accroître l'impact des activités.

<sup>28</sup> Le Fonds mondial classe les pays parmi trois catégories de portefeuille afin que chacun soit sujet à des politiques et à des processus opérationnels adaptés aux besoins spécifiques à son contexte.

<sup>29</sup> Les partenaires mondiaux sont GIZ, L'Initiative, l'Office des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement (FCDO) du Royaume-Uni, l'OMS et l'ONUSIDA.

Les mécanismes, documents et procédures clés nécessaires à la mise en œuvre de l'initiative stratégique n'ont pas été conçus dès le départ du projet. C'est notamment le cas du cadre de suivi et d'évaluation. Les procédures relatives à la gestion/l'orientation des partenaires stratégiques investissant dans l'amélioration des ICN font défaut. De plus, aucune stratégie de fin de projet, assortie de jalons d'intégration des interventions d'évolution dans les activités de routine, n'a encore été établie. Au-delà du cadre de l'initiative stratégique, le Pôle chargé des ICN pourrait également bénéficier d'une politique opérationnelle formalisée pour orienter ces activités au quotidien et pour normaliser ses processus internes, ainsi que les procédures de rétroaction visant à renforcer la mise en œuvre et à améliorer la qualité de l'assistance technique.

### **La mise en œuvre des processus et des systèmes d'appui à une gestion et un suivi efficaces de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » a été retardée**

L'évolution des instances de coordination nationale doit pouvoir s'appuyer sur des systèmes solides, offrant à l'équipe du Pôle chargé des ICN les moyens d'agir avec efficacité et efficacie pour atteindre les objectifs ambitieux de l'initiative stratégique. Un budget de 15 millions de dollars US a été approuvé pour améliorer le niveau de maturité dans deux domaines ou plus au sein de 85 % des ICN, avec un calendrier de mise en œuvre serré (2021-2023). Or, la faiblesse des systèmes administratifs (voir la constatation 4) et des systèmes de suivi et d'évaluation a nui aux résultats.

Dans le cadre de l'initiative stratégique « Évolution des ICN », le Pôle chargé des ICN a élaboré un cadre de performance intégré.<sup>30</sup> Celui-ci réunit, dans un rapport annuel complet, les évaluations précédentes utilisées par le Fonds mondial pour mesurer la performance des ICN, notamment au regard du respect des critères d'admissibilité et des objectifs de performance ciblés.<sup>31</sup> Aucun cadre de suivi et d'évaluation n'a été défini pour mesurer les effets de l'initiative stratégique à long terme au moyen d'indicateurs. Les paramètres d'impact suivraient spécifiquement la transformation des instances sur le chemin vers un niveau de fonctionnement stratégique<sup>32</sup>. Bien que le niveau de maturité Stratégique soit le niveau de transformation le plus haut pouvant être atteint aux fins de la nouvelle stratégie du Fonds mondial, aucun indicateur ne suit spécifiquement le cheminement vers cet objectif. Si le Fonds mondial veut mesurer l'impact des ICN, il devrait être possible d'améliorer les outils de suivi des ICN utilisés actuellement et de mettre en place des outils permettant de mesurer l'impact de l'initiative stratégique à plus long terme.

Les carences ci-avant auraient pu être évitées si l'initiative stratégique avait été dotée d'une feuille de route indiquant clairement comment les résultats attendus seraient obtenus et si les ressources requises pour mettre en œuvre les activités avaient été mobilisées. Il s'agit d'une pratique couramment utilisée dans la gestion de projet par les acteurs du développement international, appelée théorie du changement. De plus, alors qu'il ne possède pas de responsable du suivi et de l'évaluation, le Pôle chargé des ICN n'a pas pu véritablement tirer parti des capacités du Secrétariat du Fonds mondial dans ce domaine pour soutenir l'initiative stratégique, en raison de priorités antagoniques au sein de l'équipe Suivi et évaluation. Pendant la pandémie de COVID-19, le Secrétariat a relégué l'initiative stratégique « Évolution des ICN » au second plan.

#### **Mesure de gestion convenue n° 2 :**

Le Secrétariat améliore ses activités de suivi et d'évaluation, afin d'évaluer l'impact de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » sur la performance des instances de coordination nationale.

TITULAIRE : Direction de la Division de la Gestion des subventions

DATE D'ÉCHÉANCE : 31 octobre 2023

<sup>30</sup> Le cadre de performance intégré est le nouvel outil de suivi de la performance des ICN qui a été déployé en septembre 2022.

<sup>31</sup> Aperçu du Cadre de performance intégré (<https://www.theglobalfund.org/media/12381/ccm-integrated-performance-overview-fr.pdf>) – consulté le 12 décembre 2022)

<sup>32</sup> L'initiative stratégique « Évolution des ICN » comporte trois niveaux de maturité : le niveau 1 - fonctionnel ; le niveau 2 - participatif ; et le niveau 3 - stratégique.





### 4.3 La gestion de l'assistance technique fournie aux ICN doit être améliorée afin de garantir la qualité des activités et leur mise en œuvre opportune

L'assistance technique est un catalyseur essentiel de l'initiative stratégique « Évolution des ICN ». Les retards liés au recrutement des consultants et l'absence de cadre d'assurance qualité pour les services d'assistance technique et pour le dialogue avec les partenaires risquent de nuire à la qualité de l'assistance technique.

Le Fonds mondial définit l'assistance technique comme l'engagement de personnes possédant les compétences techniques spécifiques et pertinentes pour appuyer les activités dans les pays ou la mise en œuvre des programmes qu'il soutient.<sup>33</sup> Le déploiement des interventions de l'initiative stratégique dépend du soutien fourni par l'assistance technique. Celle-ci représente 62 % du budget de l'initiative stratégique « Évolution des ICN ». Dans le cadre de cette initiative stratégique, l'assistance technique est apportée par trois prestataires<sup>34</sup> qui ont été recrutés en temps opportun selon une procédure concurrentielle, quatre mois après que le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé l'initiative stratégique.<sup>35</sup> Les prestataires de services couvrent des pays prédéterminés au regard de leur expertise et de leur présence dans la région.

Le Pôle chargé des ICN a établi des procédures de gestion des fournisseurs d'assistance technique. Ceux-ci utilisent les documents types et les outils standard mis à leur disposition. Afin de minimiser les zones non couvertes, les consultants sont autorisés à intervenir auprès des trois prestataires de l'initiative stratégique, chacun couvrant un groupe de pays distinct, encourageant ainsi le partage des idées et des meilleures pratiques. Le Pôle chargé des ICN fournit une palette de supports, dont des modules d'apprentissage en ligne, des présentations et des webinaires, pour aider les consultants à fournir une assistance technique cohérente à l'ensemble des instances.

Le Pôle chargé des ICN a mis en place une intégration et une orientation complète et adéquate des consultants en assistance technique au début de l'initiative stratégique. L'initiative tire parti des compétences et de l'assistance technique des consultants du Département Communautés, Droits et Genre du Secrétariat du Fonds mondial. Elle s'appuie également sur les partenaires de l'initiative stratégique de participation communautaire pour obtenir une assistance technique dans le domaine du soutien à la participation. L'instance de coordination de l'initiative stratégique de participation communautaire a établi un système de suivi de l'assistance technique qui est fournie par onze dispositifs liés au Fonds mondial, notamment l'assistance technique fournie aux ICN, afin d'améliorer la coordination et de réduire les risques de double emploi. L'équipe du Département Communautés, Droits et Genre est chargée de fournir une assistance technique dans le cadre de l'axe de travail *Participation* de l'initiative « Évolution des ICN ». Elle possède également un système de suivi de l'assistance technique fournie aux ICN par l'ensemble des partenaires, ce qui réduit les risques de double emploi.

Cependant, les auditeurs notent que les retards importants de recrutement et de déploiement des consultants en assistance technique (en particulier au niveau local) et le manque de processus d'assurance qualité des interventions d'assistance technique et de dialogue avec ces prestataires nuisent au déploiement opportun des services et risquent de nuire à leur qualité.

#### **Les retards de recrutement et de déploiement des consultants nationaux ont nui à la mise en œuvre des activités clés de l'initiative stratégique « Évolution des ICN »**

L'assistance technique fournie dans le cadre de l'initiative stratégique « Évolution des ICN » est fournie par des consultants nationaux et internationaux. Les consultants internationaux sont recrutés par les trois prestataires de services mandatés par le Pôle chargé des ICN, tandis que les consultants nationaux sont recrutés directement par les ICN. Afin d'aider les instances dans leurs démarches, le Pôle chargé des ICN fournit le mandat des consultants nationaux.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Page Web de l'assistance technique du Fonds mondial – <https://www.theglobalfund.org/fr/funding-model/throughout-the-cycle/technical-cooperation/> – (consulté le 12 décembre 2022)

<sup>34</sup> Chemonics et Palladium basés aux États-Unis, Frontline AIDS basé au Royaume-Uni

<sup>35</sup> En plus de gérer les trois fournisseurs d'assistance technique principaux, le Pôle chargé des ICN est chargé de gérer les plateformes régionales Communautés, droits et genre et les réseaux de populations clés et vulnérables qui soutiennent les deux interventions relatives à la participation. Il gère notamment les achats, la communication des pays sélectionnés, et le suivi de l'avancée des activités

<sup>36</sup> Au mois de novembre 2022, 77 ICN avaient choisi de déployer des activités soutenues par des consultants nationaux.



Les retards de recrutement et de déploiement des consultants nationaux ont fortement entravé les activités d'assistance technique, en particulier dans le cadre des axes de travail *Participation* et *Positionnement*. Au mois de novembre 2022, un an environ avant la fin de l'initiative stratégique, 35 % des consultants nationaux requis pour mettre en œuvre les activités dans le cadre de l'axe de travail *Participation* avaient été recrutés, et un tiers pour l'axe *Positionnement*<sup>37</sup> en raison d'un vivier insuffisant de consultants nationaux. Par voie de conséquence, les activités incombant aux consultants locaux cumulent des retards. En novembre 2022, 4 % seulement (3 sur 78) des activités étaient terminées et 28 % (22 sur 78) étaient en cours. De plus, les retards d'élaboration des outils relatifs à l'axe de travail *Participation* ont nui au déploiement opportun des consultants en assistance technique pour les interventions de participation des circonscriptions et de coordination des élections.

### **L'absence de cadre d'assurance qualité visant à évaluer les résultats de l'assistance technique risque de nuire à l'efficacité du transfert de connaissance**

Le Pôle chargé des ICN n'a pas mis en place de cadre d'assurance qualité pour contrôler la qualité de l'assistance technique apportée. Cette lacune est également pointée du doigt par le Groupe technique de référence en évaluation dans son évaluation de l'initiative stratégique<sup>38</sup> et soulignée plus longuement en lien avec la gestion du Secrétariat dans le rapport d'audit du BIG sur le renforcement des capacités et l'assistance technique d'avril 2020.<sup>39</sup> Cela pourrait nuire à la qualité des services d'assistance technique fournis aux ICN.

### **Le manque de dialogue avec les partenaires fournissant une assistance technique aux ICN présente un risque de double emploi et d'utilisation sous-optimale des ressources**

Le modèle de fourniture d'assistance technique de l'initiative stratégique n'a pas tiré parti d'autres dispositifs similaires soutenus par les partenaires mondiaux. Ces partenaires ont été moins investis après la phase pilote de l'initiative stratégique. Le BIG n'a pas relevé d'éléments attestant d'une stratégie volontariste ou d'une gestion conjointe ciblant le soutien fourni par les partenaires. Après le déploiement principal de l'initiative stratégique « Évolution des ICN », le Pôle chargé des ICN a organisé deux réunions de haut niveau avec les partenaires, mais à cette occasion, aucune information pertinente n'a été communiquée sur l'assistance technique fournie aux instances.

Le pôle a peu de visibilité et de données pour suivre les activités d'assistance technique mises en œuvre par les partenaires. Ceux-ci déterminent en toute indépendance les pays et le type d'assistance qu'ils fournissent aux ICN. Ils communiquent peu sur leurs activités et en rendent rarement compte au pôle du Fonds mondial chargé des ICN.

De plus, l'audit du BIG sur le renforcement des capacités et l'assistance technique, publié en avril 2020, soulignait le manque d'efficacité du suivi des investissements relatifs à l'assistance technique, dû à une gouvernance et à des structures de suivi stratégique défailtantes, ainsi qu'à des politiques, des procédures et des outils inadéquats. Le Secrétariat souffre toujours de ces lacunes sur le plan de l'assistance technique fournie aux ICN. Le BIG n'a pas trouvé d'élément attestant d'un cadre plus large au sein du Secrétariat relatif au dialogue avec les partenaires d'assistance technique et au suivi des services rendus aux ICN.


En raison du manque de visibilité globale sur l'assistance technique fournie aux ICN et sur les autres services d'assistance technique, il est essentiel d'améliorer la coordination avec et entre les partenaires mondiaux, en particulier au regard de l'importance stratégique de ce domaine compte tenu du niveau accru d'éléments laissés de côté à l'issue de la septième reconstitution des ressources du Fonds mondial.

<b>Mesure de gestion convenue n° 3 :</b>
<b>Le Secrétariat :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• collabore avec le Département Communautés, Droits et Genre pour accélérer l'élaboration des outils de suivi par le pays des activités relatives à l'axe de travail <i>Participation</i> ; et</li><li>• établit un cadre d'assurance qualité pour l'assistance technique demandée et pour évaluer la performance des fournisseurs de ces services.</li></ul>
TITULAIRE : Direction de la Division de la Gestion des subventions
DATE D'ÉCHÉANCE : 31 janvier 2024

<sup>37</sup> Les activités liées aux axes de travail *Participation* et *Positionnement* sont conçues pour être fournies par des consultants nationaux et internationaux. De plus, les consultants nationaux soutiennent les activités initiales relatives à l'axe de travail *Positionnement*, qui dépendent des interventions de consultants internationaux.

<sup>38</sup> Technical Evaluation Reference Group: Thematic Evaluation on Strategic Initiatives report, December 2021 page 37 (consulté le 12 décembre 2022)

<sup>39</sup> Audit des investissements du Fonds mondial dans le renforcement des capacités et l'assistance technique, avril 2020 (GF-OIG-20-009 page 13)



## 4.4 Les carences des systèmes et le manque d'orientations fournies aux instances intervenant dans des contextes uniques ou difficiles entravent l'efficacité du Pôle chargé des ICN

Des améliorations importantes des procédures et des systèmes ont été relevées depuis le dernier audit du BIG. De nouvelles améliorations doivent être apportées à la collecte et à l'utilisation des données, ainsi qu'au soutien aux ICN intervenant dans des contextes uniques, afin que les instances exercent leur mandat de manière efficace et efficiente.

Si l'initiative stratégique « Évolution des ICN » est importante pour renforcer les capacités des instances, les activités quotidiennes de soutien à leur endroit le sont tout autant pour garantir l'efficacité de leur fonctionnement. Les auditeurs ont examiné l'initiative stratégique, ainsi que les systèmes et les outils existants mis à la disposition des ICN dans leurs activités quotidiennes.

Les politiques et directives du Fonds mondial relatives aux ICN ont été fortement améliorées. Une nouvelle Politique relative aux instances de coordination nationale<sup>40</sup> et un Code de conduite à l'usage des instances de coordination nationale, fondés sur les valeurs du Fonds mondial, ont notamment été élaborés.<sup>41</sup> Le Bureau de l'Éthique du Fonds mondial a également organisé une formation à l'adresse des ICN.

Le Pôle chargé des ICN se départit de l'ancien cadre d'évaluation de la performance des ICN, essentiellement centré sur l'admissibilité, les résultats et la conformité, au profit d'un cadre de performance intégré.<sup>42</sup> Ce nouveau cadre, qui comprend plusieurs indicateurs établis par le Fonds mondial pour mesurer la performance des ICN, donnera lieu à un rapport annuel complet déterminant le renouvellement éventuel de l'admissibilité, ainsi que des objectifs de performance ciblés au regard de l'évaluation des seuils de performance dans le cadre du projet « Évolution des ICN ».<sup>43</sup>

Malgré les progrès obtenus, les systèmes de collecte et d'utilisation des données doivent être améliorés, de même que le soutien apporté aux instances intervenant dans des contextes uniques ou difficiles, afin qu'elles puissent s'acquitter de leur mandat efficacement.

### **Des outils adéquats doivent être fournis aux ICN pour faciliter la prise de décisions relatives au suivi stratégique des subventions qui soit fondée sur les données**

Les instances de coordination nationale doivent avoir accès à des informations et à des données pertinentes pour fournir des orientations et un suivi stratégique efficaces, et pour déterminer les tendances de leur portefeuille. Les membres des ICN s'investissent sur la base du volontariat et ont peu de temps à consacrer à cette fonction. Les tableaux de bord peuvent les aider à évaluer la performance des bénéficiaires principaux et à fournir un suivi stratégique adéquat des programmes soutenus par le Fonds mondial. Cependant, le soutien à ces tableaux de bord a fortement diminué après la fin du projet relatif aux systèmes de gestion des subventions financé par le gouvernement étasunien en 2017, et après l'arrêt de la prise en charge du logiciel par le prestataire de services en 2020. En conséquence, sept des dix pays échantillonnés ont peiné à obtenir des informations exactes et opportunes sur la performance des bénéficiaires principaux, soit parce qu'ils ne possédaient pas de tableau de bord fonctionnel, soit parce que celui-ci présentait des carences (obsolète, incomplet ou non tenu à jour par manque d'infrastructures au sein de l'ICN). Le Nigéria, la Zambie et le Guatemala possèdent des tableaux de bord fonctionnels, mais les bénéficiaires principaux n'ont pas communiqué d'informations suffisantes ou en temps voulu pour qu'elles y soient renseignées. Les pays échantillonnés ont indiqué que l'accès à des informations sur les subventions dans un format facilitant le suivi stratégique et la prise de décision faisait partie des difficultés générales.

Même si aucun budget n'est prévu dans l'initiative stratégique pour établir un nouveau tableau de bord à l'usage des ICN, le Pôle chargé des ICN s'emploie à développer un tableau de bord du suivi stratégique centralisé, capable d'extraire les données des bénéficiaires principaux depuis le portail des partenaires du Fonds mondial pour les

<sup>40</sup> Politique relative aux instances de coordination nationale comprenant les principes et les exigences (consulté le 11 décembre 2022)

<sup>41</sup> Mon code Ma responsabilité – Code d'éthique des instances de coordination nationale (consulté le 11 décembre 2022)

<sup>42</sup> Le cadre de performance intégré est le nouvel outil de suivi de la performance des ICN qui a été déployé en octobre 2022.

<sup>43</sup> L'évaluation des seuils de performance des ICN est un outil utilisé par le Secrétariat pour évaluer l'admissibilité des instances et pour déterminer les interventions à déployer dans le cadre du projet d'évolution.

intégrer dans l'entrepôt de données de l'institution. De plus, le renseignement des données dans les tableaux de bord dépendrait ainsi moins des bénéficiaires principaux.

Selon la politique relative à leurs activités, les instances de coordination nationale sont tenues de soutenir la préparation à la transition et le suivi du cofinancement. Cependant, les ICN ne possèdent pas de systèmes de suivi des obligations de financement national. En Arménie et au Guatemala, les secrétariats de ces deux ICN n'ont pas accès à l'information requise pour veiller à l'obligation de cofinancement pendant la mise en œuvre des subventions. Au Kirghizistan, l'instance a établi un outil de suivi, mais ne l'utilise pas encore. Dans les sept autres pays visés par l'examen du BIG, le cofinancement est abordé dans le cadre des demandes de subvention, mais les secrétariats ne possèdent pas d'outils de suivi de la conformité à cette obligation et n'ont aucune visibilité sur la question.

### **Le manque de différenciation des politiques et des directives à l'usage des ICN nuit à l'efficacité des instances intervenant dans des contextes uniques ou difficiles**

Les politiques relatives aux ICN ne sont pas suffisamment différenciées pour refléter les circonstances spécifiques à certains pays, comme les États fédérés, les pays en transition, les contextes d'intervention difficiles ou encore les pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire. Les instances de coordination nationale des pays recevant une subvention conséquente et dont les besoins sont importants reçoivent peu ou prou la même quantité de ressources et de soutien que celles de pays plus petits. Par exemple, la note de politique opérationnelle du Fonds mondial relative au financement des ICN indique que le Fonds mondial ne peut pas financer plus de deux postes au sein du secrétariat de ces instances. Il s'agit souvent du secrétaire exécutif et du responsable administratif de l'ICN (voir la constatation 1). Si un tel dispositif peut suffire pour les petits pays, un manque d'effectifs peut empêcher les instances chargées de portefeuilles plus grands ou plus complexes d'exécuter pleinement leur mandat.

Des pays comme la RDC, le Nigéria, le Pakistan et l'Inde, qui sont des États fédérés, possèdent des ICN dont la structure est similaire à celle des gouvernements centraux. La structure standard actuelle des ICN ne tient pas compte de ces différences. En conséquence, les acteurs essentiels qui fournissent les services de santé et communautaires dans ces pays ne sont pas suffisamment représentés.

L'assistance aux ICN dans les pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire n'est pas différenciée. De ce fait, l'accès à l'information sur les subventions issue des prestataires sélectionnés par le Secrétariat du Fonds mondial dans des pays comme le Soudan ou le Nigéria n'est pas clarifié, ce qui limite le suivi stratégique pouvant être fourni par les instances. Le Fonds mondial n'a pas élaboré de politique relative aux ICN ni mis en œuvre d'initiatives de pérennisation pour aider les ICN ou des structures similaires dans les pays qui se sont affranchis du soutien du Fonds mondial ou qui ont entamé ces démarches, comme l'Arménie et le Guatemala.

En raison du manque de différenciation des politiques et directives à leur adresse, les ICN n'ont pas pu exercer leur mandat avec toute l'efficacité voulue, notamment sur les plans stratégiques (suivi des engagements en matière de cofinancement) et du suivi (des résultats du portefeuille). Le BIG a relevé cette faiblesse dans le cadre de multiples audits menés en 2022 faisant fréquemment état de retards de mise en œuvre des activités et d'un suivi inadéquat des éléments clés de la chaîne d'approvisionnement (par exemple la disponibilité et la traçabilité des médicaments).

### **L'inadéquation des systèmes d'enregistrement et de suivi du financement et des résultats financiers des instances de coordination nationale entrave la visibilité sur la performance des ICN en temps opportun**

Le système de gestion des subventions du Fonds mondial ne comprend pas de module relatif au financement des instances de coordination nationale. C'est le Pôle chargé des ICN qui enregistre et suit manuellement les décaissements de fonds aux ICN au moyen de tableurs Excel et de Smartsheet. Les membres du pôle consacrent un temps considérable à la saisie d'information dans ces outils, qui sont propices aux erreurs humaines et ne sont pas intégrés l'un dans l'autre.

Le Pôle chargé des ICN suit uniquement les décaissements aux instances et les dépenses engagées au niveau central. Il ne possède pas d'outil pour regrouper les dépenses au niveau national et manque de visibilité sur le coût de ses ressources humaines. Les nouvelles technologies pourraient améliorer la gestion de l'information, faciliter le suivi stratégique, faire gagner du temps et limiter les risques de perte d'informations historiques ou de manipulation des données. Le Fonds mondial n'a pas encore établi la priorité des travaux dans ce domaine et

l'initiative stratégique « Évolution des ICN » ne comprend pas d'interventions au sein du Secrétariat visant à renforcer les systèmes de données et les outils d'appui y afférents.

En conséquence, les outils ne permettent pas d'obtenir une vue d'ensemble des décaissements aux ICN, du taux d'absorption des fonds et des progrès de la mise en œuvre de projets ponctuels. De ce fait, le suivi est incomplet et l'information communiquée à la direction est exposée à des risques d'erreur humaine. Enfin, les décisions risquent d'être prises sur la base d'information incomplète ou inexacte. Le Secrétariat du Fonds mondial n'a pas été en mesure d'accéder à la demande des auditeurs du BIG de leur fournir le taux d'absorption des fonds décaissés aux ICN et les investissements qui leur ont été consacrés depuis le début du projet.

<b>Mesure de gestion convenue n° 4 :</b>
<b>Le Secrétariat :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• examine les possibilités d'élaborer des outils techniques pour aider les ICN et ses propres équipes à mener les activités de suivi stratégique et de prise de décision, en particulier pour centraliser les données relatives aux bénéficiaires principaux et à l'évaluation des risques des portefeuilles. Il intègre le module de gestion du financement des ICN dans les systèmes actuels de gestion des subventions du Fonds mondial, afin d'améliorer son suivi du financement et des résultats financiers des ICN ;</li><li>• renforce les directives à l'usage des ICN afin d'aider spécifiquement les instances intervenant dans un contexte unique.</li></ul>
TITULAIRE : Direction de la Division de la Gestion des subventions
DATE D'ÉCHÉANCE : 31 janvier 2024

## Annexe A : Catégorie générale de notation de l'audit et méthodologie

<b>Efficace</b>	<b>Aucun problème ou peu de problèmes mineurs relevés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques sont conçus comme il convient, bien appliqués en permanence et efficaces pour donner une garantie raisonnable que les objectifs seront atteints.
<b>Partiellement efficace</b>	<b>Problèmes modérés relevés.</b> Les procédures de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques sont conçus comme il convient et généralement bien appliquées, mais un problème ou un nombre restreint de problèmes ont été relevés et sont susceptibles de faire courir un risque moyen pour la concrétisation des objectifs.
<b>Nécessite une nette amélioration</b>	<b>Un problème majeur ou un petit nombre de problèmes majeurs relevés.</b> Les pratiques en matière de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques présentent quelques faiblesses de conception ou d'efficacité opérationnelle, à tel point que tant qu'elles ne sont pas corrigées, on ne peut raisonnablement garantir que les objectifs sont susceptibles d'être atteints.
<b>Inefficace</b>	<b>Plusieurs problèmes importants relevés ou un problème grave relevé.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques ne sont pas conçus comme il se doit et/ou ne sont pas globalement efficaces. La nature de ces problèmes est telle que la concrétisation des objectifs est gravement compromise.

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) réalise ses audits conformément à la définition mondiale de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA), aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du BIG. Les principes et les modalités de l'approche d'audit du BIG sont décrits dans sa charte, son manuel d'audit, son code de conduite et dans les mandats spécifiques à chaque engagement. Ces documents garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG et l'intégrité de leurs travaux.

La portée des audits du BIG peut être spécifique ou plus large, selon le contexte, et couvre la gestion des risques, la gouvernance et les contrôles internes. Les audits servent à tester et à évaluer les systèmes de contrôle et de supervision en vue de déterminer si le risque est cerné de manière adaptée. Des tests détaillés servent à établir des évaluations spécifiques de ces différents domaines. D'autres sources d'information, telles que le travail d'autres auditeurs / structures de contrôle externe, sont également utilisées pour étayer les conclusions.

De manière générale, les audits du BIG contiennent une évaluation des programmes, des activités, des systèmes de gestion et des procédures des entités et institutions chargées de gérer les financements du Fonds mondial, en vue d'évaluer s'ils répondent aux exigences d'économie, d'efficacité et d'efficacités lors de l'utilisation de ces ressources. Ces dernières peuvent inclure un examen des entrées (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du programme), des produits (du programme), des résultats (impacts immédiats du programme sur les bénéficiaires) et des impacts (changements à long terme dans la société, attribuables au soutien du Fonds mondial).

Les audits couvrent un vaste éventail de thèmes et se concentrent sur les questions liées à l'impact des investissements, à la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement, à la gestion du changement et aux contrôles financiers et fiduciaires clés du Fonds mondial.