



Rapport d'audit

# Planification et gestion des consultants

GF-OIG-17-016  
2 août 2017  
Genève, Suisse

La version en langue française de ce rapport est une traduction de courtoisie, la version en langue anglaise faisant foi.

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

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

Créé en 2005, le BIG est une composante à part entière du Fonds mondial dont il est toutefois indépendant. Il rend des comptes au Conseil via son Comité des finances et de la vérification, et sert les intérêts de l'ensemble des parties prenantes du Fonds mondial. Ses travaux respectent les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

## Contactez-nous

Le Fonds mondial considère que chaque dollar compte et n'a aucune tolérance pour la fraude, la corruption et le gaspillage qui empêchent d'acheminer les ressources jusqu'aux personnes qui en ont besoin. Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au BIG en le contactant aux coordonnées ci-dessous. Voici quelques exemples d'actes répréhensibles qu'il conviendrait de dénoncer : vol d'argent ou de médicaments, utilisation des fonds ou d'autres actifs du Fonds mondial à des fins personnelles, fausses factures, mise en scène de fausses formations, contrefaçon de médicaments, irrégularités dans les processus d'appel d'offres, pots-de-vin et dessous-de-table, conflits d'intérêts, violations des droits de l'homme...

### Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

### Courrier postal :

Bureau de l'Inspecteur général  
Fonds mondial  
Chemin de Blandonnet 8, CH-1214  
Genève, Suisse

### Courriel :

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

### Service téléphonique gratuit de déclaration :

+1 704 541 6918

Disponible en anglais, français, espagnol, russe, chinois et arabe

### Message téléphonique – Boîte vocale 24h/24 :

+41 22 341 5258

### Télécopie – ligne dédiée :

+41 22 341 5257

[www.theglobalfund.org/oig](http://www.theglobalfund.org/oig)

### Rapport d'audit

Les audits du BIG étudient les systèmes et les processus en place au Fonds mondial et dans les pays pour identifier les risques susceptibles de compromettre la mission de l'Organisation de mettre fin aux trois épidémies. Généralement le BIG audite trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et la supervision. Dans l'ensemble, l'audit a pour objectif d'améliorer l'efficacité du Fonds mondial pour veiller à ce que l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés ait l'impact maximal.

### Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du BIG ont pour but de promouvoir la mission et les objectifs du Fonds mondial via des participations génératrices de valeur ajoutée en exploitant les compétences professionnelles des auditeurs et enquêteurs du BIG. Le Conseil, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander une participation consultative spécifique à tout moment. Le rapport peut être publié à la discrétion de l'Inspecteur général après consultation de la partie prenante ayant effectué la demande.

### Rapport d'enquête

Les enquêtes du BIG étudient les allégations reçues concernant des actes répréhensibles réels ou le suivi d'informations de fraude ou d'abus susceptibles de compromettre la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies. Le BIG réalise des enquêtes administratives et non judiciaires. Ses constatations sont basées sur des faits et des analyses connexes, ce qui lui permet d'établir des déductions raisonnables fondées sur des faits avérés.

# Table des matières

1.	Synthèse .....	4
1.1.	Opinion .....	4
1.2.	Principales réalisations et bonnes pratiques .....	4
1.3.	Principaux problèmes et risques.....	4
1.4.	Notations.....	5
1.5.	Résumé des actions convenues de la Direction .....	6
2.	Environnement et contexte.....	7
2.1.	Tendances, avantages et risques du recours aux consultants.....	7
2.2.	Recours aux consultants au Fonds mondial .....	7
3.	Aperçu de l’audit .....	10
3.1.	Objectifs .....	10
3.2.	Portée .....	10
3.3.	Progrès par rapport aux problèmes relatifs aux consultants précédemment identifiés ...	10
4.	Constatations .....	12
4.1.	La gestion des consultants doit être encore améliorée au niveau de la planification des effectifs, de l’analyse des options de gestion des ressources, des rôles et responsabilités, de la normalisation des processus et de l’amélioration des systèmes de données.....	12
5.	Récapitulatif des actions convenues .....	17
	Annexe A : Classification générale des notations d’audit .....	18
	Annexe B : Méthodologie.....	19

# 1. Synthèse

## 1.1. Opinion

Le Secrétariat a perfectionné les processus de gestion des consultants, notamment depuis un an et demi. Le nombre et le coût des consultants ont été pratiquement divisés par deux et les processus améliorés, de même que la conformité. Le Secrétariat a conscience de plusieurs faiblesses persistantes et différentes initiatives sont en cours pour y remédier.

Toutefois, tant que ces initiatives ne seront pas totalement conçues et mises en œuvre, la gestion des consultants demeure **partiellement efficace** dans les domaines de la planification des effectifs, de l'analyse des options d'allocation des ressources, de la clarté des rôles et responsabilités, de la normalisation des processus et de l'amélioration des systèmes de données.

## 1.2. Principales réalisations et bonnes pratiques

**Planification du recours aux consultants.** Le Secrétariat a commencé à planifier le recours aux consultants (dans le cadre de la planification institutionnelle annuelle des achats) et a appliqué un budget à croissance zéro et des contrôles budgétaires plus stricts en 2016. Tous ces facteurs ont contribué à une réduction des coûts totaux des consultants, de 35 % des charges de personnel totales du Fonds mondial en 2015 à 19 % en 2016. Le premier plan annuel de recours aux consultants a été finalisé en 2017.

**Sélection/recrutement de consultants.** Le Secrétariat a révisé ses processus d'achat à plusieurs reprises. Certains des changements en cours concernent un renforcement des contrôles des « exemptions de mise en concurrence », les seuils d'approbation, les déclarations de conflits d'intérêts ainsi que le suivi et les rapports en matière de conformité. Ces améliorations seront validées dans un audit de suivi des ressources prévu plus tard dans l'année.

**Auto-identification d'autres faiblesses persistantes.** Pour le présent audit, le Secrétariat a accepté d'auto-identifier objectivement différentes lacunes persistantes au niveau de la gestion des consultants et d'intégrer les améliorations nécessaires dans deux initiatives en cours. Les risques supplémentaires identifiés grâce au présent audit sont aussi inclus dans le champ de ces initiatives. Cette auto-identification des problèmes et l'approche volontariste adoptée pour y remédier montrent un degré élevé de prise de conscience de la part de la direction.

## 1.3. Principaux problèmes et risques

**Planification globale des effectifs :** Comme dans d'autres organisations comparables, le Fonds mondial complète ses effectifs en recourant à des consultants. Cependant, l'organisation n'a pas encore élaboré de processus solides de planification stratégique des effectifs. Le recours aux consultants a évolué de façon organique au lieu d'être sciemment déterminé en fonction d'une analyse complète de l'ensemble des options d'allocation des ressources, et des coûts, avantages et risques liés.

**Analyses détaillées : consultants à long terme/personnel à temps complet :** De même, les 'pour' et les 'contre' du recrutement d'employés par opposition au recours à des consultants à long terme ne sont généralement pas analysés. Environ 60 % des consultants individuels ont un contrat d'une durée supérieure à un an. Dans certains cas, des consultants à long terme ont été recrutés après que l'on ait refusé de créer des postes internes en raison d'un plafonnement des charges de personnel.

Il faut évaluer pleinement les conséquences financières et autres du recours à des consultants à long terme dans le cadre du processus décisionnel. Les options de dotation en personnel plutôt que de recours aux consultants doivent être étudiées en détail, de même que la durée des contrats des

consultants. Il conviendrait de tenir compte des risques liés aux questions juridiques, de réputation et de motivation, des risques liés à la gestion de la dépendance et aux connaissances, et des problèmes d'appropriation et de responsabilité des consultants à long terme. Il conviendrait également de considérer les avantages potentiels, comme une flexibilité opérationnelle accrue, un accès plus rapide à des personnels formés et une charge administrative généralement moindre, afin de trouver le bon équilibre en matière d'effectifs.

**Clarté des rôles et responsabilités :** Le cycle de planification et de gestion des consultants concerne différentes divisions : activités/opérations, recrutement/approvisionnement, budgétisation et contrôle financier, gestion des ressources humaines et division juridique. Une absence de rôles et de responsabilités clairement définis a limité l'efficacité des contrôles relatifs à la gestion des consultants.

**Gestion de l'accueil, du départ et des résultats des consultants :** Les processus et contrôles relatifs à la gestion des consultants varient considérablement entre les différentes équipes et divisions. Il est nécessaire de renforcer les instructions institutionnelles et les contrôles normalisés.

**Systèmes et données limités :** Le système financier utilisé pour la gestion des dépenses des consultants est assorti de solides contrôles. Cependant, ce système n'est pas conçu pour répondre à des besoins d'informations de gestion supplémentaires, lesquels sont traités par la biais de processus manuels. Côté RH, aucun système n'est encore en place pour fournir un accès facile et fiable à des informations essentielles sur les consultants, pour une planification stratégique et des prises de décisions opérationnelles efficaces. Des perfectionnements des logiciels sont actuellement en cours de conception et ils devraient permettre de combler ces lacunes et de relier les systèmes entre eux.

## 1.4. Notations

<b>Objectif 1. Planification du recours aux consultants et alignement de ce processus sur les besoins opérationnels stratégiques.</b>
<b>Partiellement efficace.</b> Une planification annuelle a été mise en place et un budget à croissance zéro a été effectivement appliqué, de même que des contrôles budgétaires plus stricts, afin de gérer les coûts des consultants. Cependant, aucun processus solide et stratégique de planification des effectifs n'est encore en place pour évaluer de façon globale les besoins de personnel par rapport aux ressources internes actuelles afin de déterminer les besoins supplémentaires de consultants. Les solutions de recours à des consultants à long terme par rapport à des dotations en personnel n'ont pas été analysées, pas plus que les coûts, avantages et risques liés.
<b>Objectif 2. Processus permettant de veiller à ce que les consultants recrutés répondent aux besoins opérationnels définis.</b>
<b>Partiellement efficace.</b> Les qualifications, l'expérience et les autres critères de recrutement des consultants sont en général clairement définis et respectés durant la sélection effective pour l'ensemble des contrats importants. Ce n'est cependant pas le cas pour les autres contrats. Les améliorations en cours devaient remédier à ce problème.
<b>Objectif 3. Gestion des contrats et des résultats des consultants.</b>
<b>Partiellement efficace.</b> Les initiatives en cours ont conduit à des instructions d'accueil adéquates des consultants, à une amélioration des contrôles d'intégrité et à une définition généralement bonne du champ d'activité. Cependant, des progrès sont nécessaires dans les domaines de la conformité vis-à-vis des obligations contractuelles, des contrôles des références des consultants ainsi que du suivi et de l'enregistrement des résultats.
<b>Objectifs 4. Processus, rôles et responsabilités internes.</b>
<b>Nécessite une nette amélioration.</b> Les rôles et responsabilités des différentes divisions tout le long du cycle de gestion des consultants n'ont pas été définis, ce qui a limité l'efficacité de certains contrôles internes et entraîné des retards dans l'exécution des améliorations planifiées. Bien que les systèmes utilisés soient dotés de solides contrôles financiers, les systèmes financiers et de RH ne sont pas reliés entre eux et ne permettent pas un accès facile et fiable à des informations de gestion essentielles.

## 1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

Dans le cadre de ses initiatives d'amélioration en cours, le Secrétariat intégrera des instructions détaillées pour les départements opérationnels concernant le recours aux consultants, définira les rôles et responsabilités des principaux aspects de la gestion des consultants et renforcera les contrôles de la conformité contractuelle, la vérification des références et le suivi des résultats. Le Secrétariat analysera également les coûts, avantages et risques inhérents au recours aux consultants à long terme actuellement sous contrat par rapport aux options de dotation en personnel afin de déterminer le chemin à suivre à l'avenir.

## 2. Environnement et contexte

### 2.1. Tendances, avantages et risques du recours aux consultants

Le recours aux consultants s'est régulièrement amplifié au cours de la dernière décennie. Entre 2011 et 2016, le chiffre d'affaires du secteur du conseil a augmenté de 205 milliards de dollars à 251 milliards de dollars<sup>1</sup> au niveau mondial, avec une croissance annuelle moyenne de 4,1 %. Dans différentes organisations internationales (y compris certaines organisations des Nations Unies), les consultants représentent jusqu'à 78 % des effectifs totaux<sup>2</sup>. Bon nombre de sociétés de conseil de premier plan ont connu une expansion significative ces dernières années, les consultants étant recrutés pour de nombreux postes que les organisations pourvoient elles-mêmes autrefois<sup>3</sup>.

Plusieurs facteurs font que les consultants sont adaptés pour répondre aux besoins opérationnels et dynamisent ces tendances. Les consultants offrent la flexibilité. Ils sont facilement accessibles lorsque l'on a besoin d'eux, en particulier lorsque les charges de travail sont lourdes ou qu'un ensemble de compétences spécialisées est requis pour une activité circonscrite, comme alternative à des frais de personnel permanents. Les consultants permettent aussi une externalisation d'activités opérationnelles non stratégiques, ce qui facilite la gestion et le ciblage opérationnel sur la stratégie et les opérations fondamentales. Les services et contrats de conseil hors site, en particulier ceux financés à partir des pays en développement, fournissent des alternatives moins onéreuses par rapport à des dotations en personnel sur site dont le coût est élevé. Les consultants peuvent également avoir une expérience vitale de la mise en œuvre et de la gestion d'activités ou de projets similaires dans d'autres organisations ou pays, ce qui se traduit par un partage des connaissances et des avantages pour leurs clients en matière de courbe d'apprentissage.

Toutefois, le recours aux consultants comporte aussi des risques. Ceux-ci peuvent inclure une dépendance vis-à-vis de personnels externes dans des domaines de besoins opérationnels stratégiques permanents, des conflits d'intérêts inhérents, une dépendance vis-à-vis de solutions normalisées susceptibles de ne pas répondre aux besoins institutionnels à long terme, une appropriation et une responsabilité réduites, etc. Lorsqu'elle a massivement recours aux consultants pour des processus opérationnels essentiels, une organisation peut aussi devenir exagérément dépendante de ceux-ci, ce qui conduit à la perte de compétences essentielles en l'absence de relève bien élaborée et planifiée.

### 2.2. Recours aux consultants au Fonds mondial

En 2015-16, les coûts des consultants ont représenté 76,6 millions de dollars<sup>4</sup> pour le Fonds mondial, soit environ 13 % des charges d'exploitation totales sur ces deux années. Le ratio consultants individuels/personnel a diminué de 42 % en 2015 à 20 % en 2016.

Le Fonds mondial qualifie tous les types de services externalisés de 'services de consultants' (à l'exception de ceux de l'agent local du Fonds). Ces services peuvent inclure le conseil en gestion, en stratégie ou opérationnel (ex : soutien à l'élaboration d'une stratégie d'achat), l'externalisation de différentes tâches (ex : maintenance informatique du cloud) ou d'autres services contractuels (ex : gestion des installations). En fonction de leurs contrats, des paiements et de la participation aux activités du Fonds mondial, les consultants sont répartis en six catégories distinctes<sup>5</sup> :

---

<sup>1</sup> Analyses des coûts des services de conseil de consultancy.uk. <http://www.consultancy.uk/consulting-industry/global>.

<sup>2</sup> Rapport d'audit conjoint de l'Unité d'inspection sur « le recours à du personnel non-salarié et les modalités contractuelles liées dans les organisations du système des Nations Unies » en 2014.

<sup>3</sup> Gartner Analysis (2014) – Les états annuels de McKenzie décrivent une croissance de 5,5 % en 2014. Deloitte Consulting a été classé premier avec un chiffre d'affaires de 14,7 milliards de dollars (hausse supérieure à 6 %) en 2014 (<http://www.consultancy.uk/news/2149/10-largest-management-consulting-firms-of-the-globe>). En 2015, le chiffre d'affaires d'Ernest & Young provenait d'activités de consultant/conseil à hauteur de 44 % (Financial Times, mai 2017).

<sup>4</sup> Données relatives aux bons de commande du Département des achats des années 2015 et 2016 extraites du GFS

<sup>5</sup> Ces catégories sont définies dans les Directives 2016 destinées aux consultants.



- **Consultants individuels** – Consultants ayant un contrat à leur nom qui travaillent sur ou hors site et facturent directement le Fonds mondial. Ils sont souvent qualifiés de ‘consultants indépendants’.
- **Consultants individuels utilisant une entreprise de portage salarial** – Consultants sélectionnés par le Fonds mondial mais sous contrat avec une entreprise de portage salarial comme Swiss Labour Contractors et Access Personnel. Cette entreprise gère non seulement les paiements, mais également les aspects administratifs et comptables pour le compte des consultants (ex : facturation, imposition et assurance).
- **Consultants d’agences d’intérim** – Consultants recrutés et employés par le biais d’une agence d’intérim comme Adecco ou Michael Page. Le Fonds mondial n’a pas de relation contractuelle directe avec ces consultants.
- **Service externalisé** – Dans le cadre de ce dispositif, certaines fonctions de soutien sont externalisées auprès d’une entreprise (ex : IBM, entreprise informatique, pour les services informatiques, ou International SOS pour les services de sécurité des voyages). Le contrat est essentiellement basé sur une exécution satisfaisante des services et non sur le nombre d’individus impliqués ou le niveau d’activité.
- **Consultants d’entreprises de conseil** – Consultants travaillant pour une entreprise qui fournit des services de conseil au Fonds mondial, notamment des entreprises comptables et de conseil comme McKinsey, Deloitte ou Accenture. Ces services sont similaires aux services externalisés, mais le produit fourni est habituellement un produit intellectuel (ex : élaboration de stratégies, modèles d’activité) plutôt qu’un service opérationnel continu.
- **SYNI** – Il s’agit d’agents non fonctionnaires temporaires recrutés et payés par le Gouvernement suisse. Le Fonds mondial ne joue aucun rôle dans le recrutement, la conclusion de contrats, le financement ou le paiement de ces consultants. Le Gouvernement suisse recommande des travailleurs au chômage pour fournir un soutien gratuit au Fonds mondial.

Les figures 1 et 2 ci-dessous présentent les coûts en termes réels et en pourcentage de chaque catégorie de consultants recrutés par le Fonds mondial sur les deux dernières années, et leur répartition dans les différentes divisions du Fonds mondial<sup>6</sup> :

Figure 1 Consultants par département en 2015-2016 (en millions de dollars)

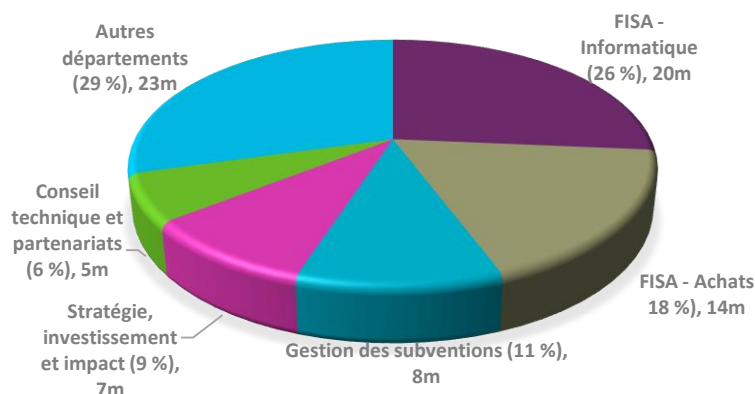
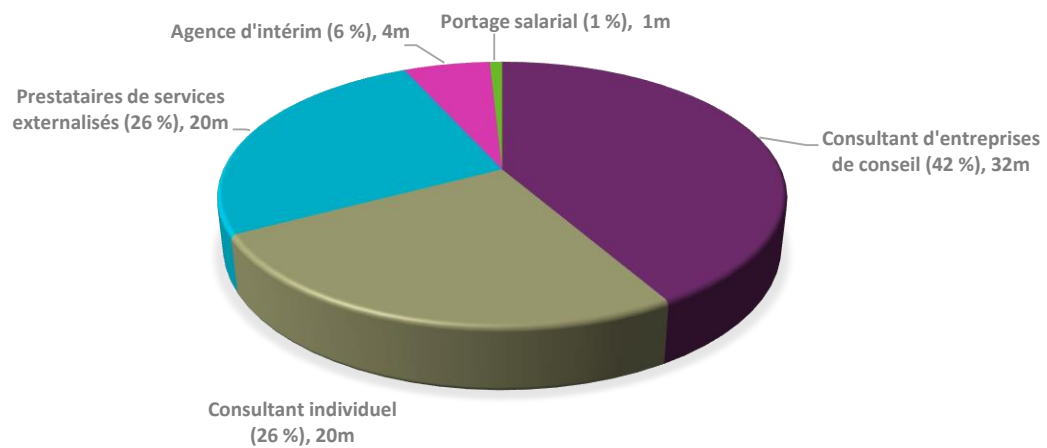


Figure 2 Consultants par catégorie en 2015-2016 (en millions de dollars)

<sup>6</sup> Ces données sont basées sur des données relatives aux bons de commande du Département des achats extraites du GFS. Elles sont limitées en termes d’exactitude, comme indiqué dans la constatation 4.1.6.





## 3. Aperçu de l'audit

### 3.1. Objectifs

L'audit avait pour objectif de fournir une assurance raisonnable quant à la conception et l'efficacité des contrôles de la planification et de la gestion des consultants au Fonds mondial. Il a en particulier évalué :

- la planification du recours aux consultants et l'alignement de ce processus sur les besoins opérationnels stratégiques,
- les processus garantissant que les consultants recrutés répondent aux besoins opérationnels définis,
- la gestion des contrats et des résultats des consultants, et
- les processus, les rôles et les responsabilités internes.

### 3.2. Portée

L'audit a examiné le cycle de gestion des consultants depuis le processus de planification jusqu'à la gestion des contrats et des résultats. Il n'a cependant pas couvert la recherche et le recrutement de consultants (y compris la compétitivité et la transparence du processus de sélection). Cet aspect sera étudié plus tard en 2017 dans le cadre d'un audit des achats qui constituera un suivi de l'audit de 2015 ([GF-OIG-15-008- Procurement and Supply Chain Management at the Global Fund](#) - plus de détails dans la section 3.3 ci-dessous). L'audit a couvert la période allant de janvier 2016 à avril 2017 concernant les vérifications des transactions et la période allant de janvier 2015 à avril 2017 concernant l'analyse des tendances seulement.

L'audit a porté sur les trois objectifs suivants :

- **Planification de la sélection des consultants** : Processus relatifs à l'analyse stratégique et à la planification des besoins de consultants, évaluation de la direction des options, tendances et risques liés au recours à des consultants plutôt qu'à une dotation en personnel, et détermination des spécifications des compétences des consultants.
- **Gestion des résultats et des contrats des consultants** : Suivi des résultats des consultants et supervision liée de la direction, contrôle de la conformité vis-à-vis des obligations contractuelles et processus d'accueil et de départ.
- **Processus, rôles et responsabilités internes** : Clarté et efficacité des rôles et responsabilités des différentes équipes fonctionnelles (ressources humaines, achats, finances, division demandeuse, etc.) impliquées dans le cycle de gestion des consultants et mécanismes de responsabilité liés.

La portée de l'audit n'inclut pas le recrutement/la sélection des consultants, comme indiqué dans la section 3.3 ci-dessous.

### 3.3. Progrès par rapport aux problèmes relatifs aux consultants précédemment identifiés

**Sélection/recrutement des consultants** – Le rapport d'audit du BIG sur la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement de 2015 (GF-OIG-15-008) a couvert la sélection et le recrutement des consultants. Des lacunes majeures ont été identifiées comme, par exemple, le fait que 74 % des achats hors produits de santé contrôlés, y compris le recrutement de consultants,

avaient été réalisés en utilisant l'option d'exemption de mise en concurrence. L'audit a aussi confirmé des constatations antérieures d'un audit de la Commission européenne<sup>7</sup> du Fonds mondial concernant des faiblesses importantes au niveau des systèmes, des contrôles, des règles et des procédures relatifs aux achats.

Des rapports ultérieurs du BIG (GF-OIG-16-016 et GF-OIG-16-026) couvrant la sélection des consultants ont aussi mis en évidence des faiblesses similaires. D'autres lacunes au niveau de la sélection ont aussi été observées, y compris l'absence d'évaluations critiques détaillées des soumissions dans les documents de soumission, l'utilisation arbitraire de différentes méthodes d'évaluation qui n'étaient pas prédéfinies, l'incapacité à préparer des rapports d'évaluation technique, l'absence de déclaration – par les membres du comité d'évaluation – de conflits d'intérêts potentiels, et la fixation de façon non concurrentielle des honoraires de conseil.

En réponse à ces différentes constatations portant sur les processus de sélection, le Secrétariat révisé actuellement l'ensemble des règles d'achat dans le cadre d'un Plan d'amélioration des achats, initiative conjointe des équipes en charge des finances et des achats. Ce plan intègre des contrôles renforcés des processus de sélection des consultants, y compris des règles plus strictes sur l'utilisation de 'l'exemption de mise en concurrence', les seuils d'approbation et les déclarations de conflits d'intérêts. Les améliorations incluent aussi des définitions claires des rôles et responsabilités en matière de conformité, et des mécanismes de compte rendu. Les révisions sont prises en compte dans les actions convenues de la Direction de rapports antérieurs du BIG, avec pour dates cibles le mois de juin 2017. Le BIG assurera un suivi de la conception et de la mise en œuvre de ces différents perfectionnements dans le cadre d'un audit de suivi des achats qui devrait être publié à la fin 2017, comme indiqué plus haut. En conséquence, le présent audit ne couvre pas le processus de sélection.

[GF-OIG-15-008- Procurement and Supply Chain Management at the Global Fund](#)

[OIG GF-OIG-16-016- Examen de portée limitée des processus appliqués pour l'achat de services et de ressources destinés à la mise en œuvre de wambo.org](#)

[OIG GF-OIG-16-026- Enquête sur les actes répréhensibles de fournisseurs](#)

---

<sup>7</sup> Évaluation des piliers du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme de la Commission européenne, datée du 11 décembre 2014.

## 4. Constatations

- 4.1. La gestion des consultants doit être encore améliorée au niveau de la planification des effectifs, de l'analyse des options d'allocation des ressources, des rôles et responsabilités, de la normalisation des processus et du perfectionnement des systèmes de données.

Le Secrétariat a initié une planification annuelle des consultants en 2016 et il améliore et intègre actuellement le processus dans les politiques institutionnelles. Une fois achevés, ces perfectionnements devraient se traduire par une meilleure planification, un moindre recours à 'l'exemption de mise en concurrence' et une analyse approfondie du rapport coût/bénéfice des options opérationnelles et stratégiques concernant les consultants.

Le Secrétariat a mis en place une planification du recours aux consultants et appliqué un budget à croissance zéro et des contrôles budgétaires plus stricts en 2016. Tous ces facteurs ont contribué à réduire le coût total des consultants d'un niveau de 35 % des charges de personnel totales du Fonds mondial en 2015 à un niveau de 19 % en 2016. Le nombre de consultants individuels a diminué de 49 % durant la même période, revenant de 285 consultants en 2015 à 145 en 2016<sup>8</sup>. Ainsi, le ratio consultants individuels/personnel est tombé de 42 % en 2015 à 20 % en 2016. Dans le cadre de ces améliorations en cours, le premier plan annuel de gestion des consultants a été finalisé en 2017. Il couvre les besoins d'informations essentielles pour une planification solide, notamment le nombre de consultants nécessaires, les départements ayant besoin de consultants, les périodes d'engagement, des fourchettes de coûts estimées et le motif du recrutement des consultants.

Durant la phase de planification du présent audit, le Secrétariat a préparé une auto-identification détaillée et fourni au BIG un résumé des principales faiblesses qui affectent actuellement le processus de gestion des consultants du Fonds mondial. Les procédures d'audit ont généralement conforté les résultats de l'auto-identification du Secrétariat, ce qui confirme le niveau effectif de conscience de la direction concernant les contrôles dans ce domaine. Les principaux problèmes sont résumés ci-dessous :

**1.) Planification globale des effectifs :** Comme pour beaucoup d'organisations de son envergure et de sa nature, le Fonds mondial a recours à des consultants qui viennent compléter de façon importante ses effectifs. Cependant, l'organisation n'a pas encore élaboré de processus solides de planification stratégique des effectifs pour évaluer périodiquement ses besoins de personnel en fonction des besoins des activités, l'adéquation des ressources internes en place et le complément nécessaire de consultants externes. En l'absence de cette analyse des effectifs, des risques pourraient apparaître dans le temps, comme un recours à des consultants faisant double emploi dans des domaines où des capacités inutilisées ou sous-exploitées de personnels d'autres départements peuvent exister, ou une dépendance excessive vis-à-vis d'effectifs externes pour répondre à des besoins opérationnels stratégiques à long terme. Entre janvier 2015 et avril 2017, quatre prestataires de services ont représenté 34 % des coûts totaux des consultants au Fonds mondial<sup>9</sup>. Dans certains cas, la portée de services fournis a évolué de façon organique pour atteindre des montants significatifs sans analyse complète des coûts ou des avantages liés ou une évaluation des risques liés à un modèle d'externalisation. Par exemple, le recrutement de consultants informatiques spécialistes du cloud a évolué en l'absence de stratégie complète et d'analyse des alternatives disponibles.

**2.) Analyse coût/avantage des consultants individuels à long terme par rapport au personnel à temps plein :** De même, les 'pour' et les 'contre' du recrutement d'équivalents temps plein par opposition à des consultants à long terme ne sont généralement pas analysés.

<sup>8</sup> Ces données sont basées sur des données relatives aux bons de commande du Département des achats extraites du GFS. Leur exactitude est limitée, comme expliqué plus en détail dans la constatation 4.1.6.

<sup>9</sup> Cela a représenté 29,4 millions de dollars pour les quatre premiers prestataires fournissant des services de conseil.

Globalement, 59 % des consultants individuels ayant travaillé avec le Fonds mondial en 2016 ont été recrutés pour plus d'un an. Sur les 35 consultants individuels ayant un contrat actif à avril 2017, 11 travaillent depuis plus de deux ans<sup>10</sup>. Deux des cinq divisions interrogées durant l'audit ont justifié le recours à des consultants à long terme pour des tâches opérationnelles en cours, le recrutement de personnel interne ayant été refusé en raison d'un plafonnement des charges de personnel.

Dans la mesure où la gestion des coûts est considérée comme un facteur primordial dans les prises de décisions relatives au recours aux consultants, il est nécessaire que l'organisation évalue pleinement si les hypothèses sous-jacentes de coût sont documentées. Par exemple, deux consultants à long terme de l'équipe d'achat axés sur les activités stratégiques ont été visés par le présent audit et des postes comparables de personnel interne ont été identifiés, sur la base des qualifications, de l'expérience et du mandat des consultants et des membres du personnel. Une analyse comparative des coûts du personnel par rapport aux options de recours aux consultants a révélé que, bien que ces deux consultants aient représenté un coût total annuel de 0,9 million de dollars pour le Fonds mondial en 2015, un équivalent plein temps similaire aurait coûté environ 0,5 million de dollars toutes charges incluses (y compris l'ensemble des coûts et avantages du personnel). À l'inverse, des analyses similaires portant sur deux consultants axés sur des activités opérationnelles ont indiqué que le recrutement d'un équivalent temps plein pourrait être 62 % plus onéreux (les coûts annuels augmentant de 0,1 million de dollars).

Ces résultats illustrent une tendance générale plus large selon laquelle la création de postes internes pourrait être une option moins chère pour répondre aux besoins de personnels stratégiques à long terme, alors que le recours aux consultants pourrait souvent être une option présentant un meilleur rapport coût-efficacité pour des besoins de soutien opérationnel plus basiques. Cependant, la définition de postes comparables et l'estimation des rémunérations totales (salaires plus avantages) du personnel reposent sur des hypothèses importantes qui peuvent varier de façon significative au cas par cas. Par conséquent, avant de tirer des conclusions générales de ces analyses limitées, la direction doit étudier plus en détail les options de composition des effectifs, pour les cas individuels ou les types de consultants, dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources financières.

De plus, il faut aussi prendre en considération la durée des mandats des consultants lors de la planification. Un recours efficace aux consultants pour des activités ciblées peut réduire les coûts et aussi faire d'eux une alternative moins onéreuse par rapport à des personnels salariés toute l'année.

**3.) Évaluation et suivi des risques :** D'autres risques liés au recours à des consultants à long terme doivent aussi être évalués. Les entretiens du BIG avec le Département juridique du Fonds mondial n'ont pas permis d'identifier des risques juridiques significatifs majeurs résultant du recrutement de consultants à long terme, le cadre juridique applicable au recrutement de consultants étant bien connu : le Fonds mondial n'est pas assujéti à la loi suisse sur le travail et les litiges liés à des relations contractuelles avec des consultants ne sont pas assujétis à la juridiction de Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, sous réserve que la distinction entre membres du personnel et consultants demeure claire et que des règles spécifiques soient applicables aux consultants. Ainsi, la relation est totalement régie par les termes du contrat conclu entre le Fonds mondial et le consultant.

Le BIG a aussi interrogé le représentant d'un groupe de travail de consultants ad-hoc<sup>11</sup> (incluant un représentant du Conseil du personnel) et examiné une enquête menée auprès des consultants en février 2015. Les entretiens ont révélé que des risques peuvent exister au niveau juridique, de la

---

<sup>10</sup> Le nombre de consultants est basé sur la liste des consultants individuels compilée par l'équipe d'achat à partir des enregistrements manuels des bons de commande établis lors du recrutement des consultants. Le risque d'erreur humaine existe, comme expliqué dans la constatation 4.1.6. Il n'y a pas d'informations disponibles sur le nombre de consultants travaillant dans le cadre du mécanisme de portage salarial ou par l'intermédiaire d'une agence d'intérim.

<sup>11</sup> Créé en 2015, ce groupe est un forum qui cherche à promouvoir et soutenir les intérêts des consultants individuels travaillant au Secrétariat du Fonds mondial. Le groupe de travail se compose de représentants du Conseil du personnel, de consultants individuels et de membres du personnel.

réputation et des motivations, et qu'il était nécessaire de clarifier les choses et de fixer des attentes appropriées.

Le recours à des consultants à long terme peut se traduire par une dépendance vis-à-vis de ceux-ci pour des opérations fondamentales et un risque plus élevé de les perdre, ainsi que des risques de moindre appropriation et responsabilité. Il existe aussi un conflit d'intérêt potentiel inhérent pour les consultants lors de l'exécution de leurs missions et ils peuvent hésiter à mettre un terme à la relation professionnelle.

Ces risques doivent être évalués à l'aune des avantages potentiels inhérents au recours aux consultants, comme une flexibilité opérationnelle accrue, les avantages d'un accès immédiat à des experts formés et une charge administrative généralement moindre.

**4.) Clarté des rôles et responsabilités :** Le cycle de planification et de gestion des consultants implique différents rôles et contrôles qui concernent différentes divisions : activités/opérations, recrutement/approvisionnement, budgétisation et contrôle financier, gestion des ressources humaines et division juridique. Une absence de responsabilité claire limite l'efficacité de certains contrôles. Par exemple, bien que le recours massif à l'exemption de mise en concurrence<sup>12</sup> ait été un problème majeur, l'appropriation et la responsabilité de ces exemptions, et la responsabilité de les contester ne sont pas clairement définies entre le demandeur et les équipes d'achat.

**5.) Gestion de l'accueil, du départ et des résultats des consultants :** La gestion de l'accueil et des résultats des consultants, les processus de départ et les contrôles de la gestion des consultants en général varient considérablement entre les différentes équipes et divisions. Il est nécessaire d'établir des orientations institutionnelles renforcées et des contrôles normalisés dans les domaines suivants au sein de l'organisation :

- *Conformité vis-à-vis des obligations contractuelles et administratives :* 11 des 20 consultants contrôlés avaient été soit mobilisés avant la signature de leur contrat ou les consultants ou les membres du personnel du Fonds mondial n'avaient signé aucun contrat. Un tiers des consultants individuels contrôlés n'avaient pas rempli les documents administratifs requis. Cela peut affecter les recours contractuels en cas de violation importante du contrat par les consultants.
- *Vérification des références d'employeurs précédents :* Les entretiens et les vérifications du BIG ont permis de découvrir que les pratiques variaient, parfois au sein du même département. Des vérifications de références sont effectuées dans un nombre réduit de cas ou les informations sur les expériences de travail antérieures ne sont que rarement demandées dans l'appel à propositions.
- *Suivi des résultats :* Un département seulement sur les cinq contrôlés tient des archives centralisées des résultats et effectue une évaluation formelle des résultats à la fin du contrat du consultant. Les autres départements se fient à un suivi informel des résultats uniquement. L'absence de suivi fiable des résultats des consultants accroît le risque de réengagement par différentes divisions de l'organisation de consultants dont l'historique de résultats est médiocre.

**6.) Systèmes et données limités :** Tous les coûts liés aux consultants sont actuellement saisis dans le système GFS du Fonds mondial (Global Fund System), solution basée sur Oracle. Ce système est doté de solides contrôles des aspects financiers de la gestion des consultants, y compris les montants des contrats, les paiements, l'enregistrement et l'ajustement des avances, et permet d'éviter les doubles paiements. Cependant le GFS n'est pas conçu pour traiter des informations de gestion supplémentaires et des contrôles spécifiques aux consultants. Par exemple, les catégories de coûts et les codes des comptes utilisés dans le GFS ne sont pas alignés sur les différents types de catégories de consultants définis par le Fonds mondial. Par conséquent, les dépenses relatives à différents types de consultants (ex : consultants d'entreprises de conseil par opposition à consultants

---

<sup>12</sup> Comme indiqué dans les sections 3.2 et 3.3 du présent rapport d'audit, l'examen du recours à l'exemption de mise en concurrence sera couvert par l'audit de suivi des achats.

individuels) doivent être identifiés manuellement, ce qui est laborieux et implique un risque d'erreurs plus élevé.

Côté RH, aucun système n'est encore en place pour suivre les informations relatives aux consultants, la durée des engagements, les spécifications en termes de résultats et de contrats, et pour fournir un accès facile et fiable à ces informations à des fins de planification stratégique et de prise de décisions opérationnelles.

Globalement, le Secrétariat a reconnu l'existence de lacunes importantes dans les processus organisationnels actuels de gestion des consultants. S'ils sont mis en œuvre avec succès, le Plan d'amélioration des achats et l'Initiative de planification stratégique des effectifs des RH (qui fait partie de la Stratégie axée sur les personnes)<sup>13</sup> devraient renforcer les contrôles dans plusieurs des domaines susmentionnés. Un processus centralisé de gestion des consultants est conçu au sein du GFS. Le Secrétariat met également en œuvre un nouveau logiciel de RH (WorkDay) qui est conçu pour couvrir les besoins de données relatives à la fois au personnel interne et aux consultants. Le logiciel devrait être synchronisé avec le GFS, ce qui facilitera la comparaison et l'analyse des données financières et de RH relatives aux consultants et permettra de résoudre bon nombre de problèmes de données les concernant. Ainsi, bien que les processus opérationnels, les contrôles, la supervision, les systèmes et les données relatifs aux consultants doivent être améliorés, le Secrétariat a montré qu'il était conscient de ces domaines d'amélioration et qu'il travaillait à la résolution du problème. Des mesures de recours supplémentaires identifiées dans l'audit seront intégrées dans ces activités en cours, dans le cadre de l'action convenue de la Direction ci-dessous.

---

### **Action convenue de la Direction 1**

Dans le cadre du Plan d'amélioration des achats et de l'Initiative de planification stratégique des effectifs en cours, le Secrétariat mettra en œuvre :

- des instructions détaillées et des formations pour les départements concernant le recours aux consultants, y compris un processus pour déterminer les besoins de consultants des départements et une analyse de toutes les options liées,
- un processus de consolidation des besoins de consultants, un examen de la direction, un rapport sur les prises de décisions et une supervision,
- un processus de gestion des consultants définissant les rôles et responsabilités concernant les principaux aspects, y compris la planification des ressources, l'analyse des options, les soumissions et la sélection, la gestion des contrats, le contrôle de la conformité et la gestion des résultats,
- des contrôles renforcés des obligations contractuelles et administratives liées aux contrats,
- des processus normalisés pour les vérifications des antécédents des consultants (pour les consultants individuels) et les vérifications des résultats, et l'enregistrement des résultats de leur mission dans des archives centralisées.

Le Secrétariat effectuera aussi une analyse des coûts, avantages et risques des consultants à long terme déjà en place, et les comparera avec ceux des options de dotation en personnel afin de déterminer la marche à suivre à l'avenir.

Le nouveau logiciel de RH (WorkDay) enregistrera et rendra compte de toutes les informations administratives et contractuelles relatives aux consultants, et le Secrétariat étudiera des options pour perfectionner le GFS afin de permettre, en synchronisation avec WorkDay, une extraction automatisée et une analyse des données critiques sur les consultants à des fins de prises de décisions stratégiques.

---

<sup>13</sup> Approche interne du Fonds mondial visant à créer un environnement dans lequel il puisse accomplir sa mission en donnant à la direction et au personnel des moyens grâce à des outils et une culture institutionnels afin d'œuvrer au mieux.



Titulaire : Responsable des Finances, de l'Informatique, des Achats et de l'Administration, conjointement avec le Responsable du Département des Ressources humaines

Date cible : 31 mars 2018

## 5. Récapitulatif des actions convenues

N°	Catégorie	Action convenue	Titulaire et date cible
1.	Conception et efficacité des contrôles de la planification et de la gestion des consultants au Fonds mondial	<p>Dans le cadre du Plan d'amélioration des achats et de l'Initiative de planification stratégique des effectifs en cours, le Secrétariat mettra en œuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des instructions détaillées et des formations pour les départements concernant le recours aux consultants, y compris un processus pour déterminer les besoins de consultants des départements et une analyse de toutes les options liées,</li> <li>• un processus de consolidation des besoins de consultants, un examen de la direction, un rapport sur les prises de décisions et une supervision,</li> <li>• un processus de gestion des consultants définissant les rôles et responsabilités concernant les principaux aspects, y compris la planification des ressources, l'analyse des options, les soumissions et la sélection, la gestion des contrats, le contrôle de la conformité et la gestion des résultats,</li> <li>• des contrôles renforcés des obligations contractuelles et administratives liées aux contrats,</li> <li>• des processus normalisés pour les vérifications des antécédents des consultants (pour les consultants individuels) et les vérifications des résultats, et l'enregistrement des résultats de leur mission dans des archives centralisées.</li> </ul> <p>Le Secrétariat effectuera aussi une analyse des coûts, avantages et risques des consultants à long terme déjà en place, et les comparera avec ceux des options de dotation en personnel afin de déterminer la marche à suivre à l'avenir.</p> <p>Le nouveau logiciel de RH (WorkDay) enregistrera et rendra compte de toutes les informations administratives et contractuelles relatives aux consultants, et le Secrétariat étudiera des options pour perfectionner le GFS afin de permettre, en synchronisation avec WorkDay, une extraction automatisée et une analyse des données critiques sur les consultants à des fins de prises de décisions stratégiques.</p>	<p>Responsable des Finances, de l'Informatique, des Achats et de l'Administration et Responsable du Département des Ressources humaines</p> <p>31 mars 2018</p>

## Annexe A : Classification générale des notations d'audit

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

## Annexe B : Méthodologie

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 (les « Normes ») et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du BIG.

Les principes et les détails de la méthode d'audit du BIG sont décrits dans sa Charte, son Manuel d'audit, son Code de conduite et le mandat spécifique de chaque mission. Ils aident nos vérificateurs à fournir des travaux professionnels de qualité élevée et à intervenir de façon efficiente et efficace. Ils garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG ainsi que l'intégrité de leurs travaux. Le Manuel d'audit du BIG contient des instructions détaillées pour la réalisation de ses audits, dans le respect des normes appropriées et de la qualité attendue.

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

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

Les audits portent sur un large éventail de sujets et mettent en particulier l'accent sur les problèmes liés à l'impact des investissements, à la gestion de la chaîne des achats et des stocks, à la gestion des évolutions et aux principaux contrôles financiers et fiduciaires du Fonds mondial.