



Rapport d'audit

Procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions au Fonds mondial

GF-OIG-17-022
3 novembre 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) protège les actifs, les investissements, la réputation et la viabilité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour accélérer la fin des épidémies de VIH, de tuberculose et de paludisme. Au travers d'audits, d'enquêtes et d'activités de consultance, le Bureau de l'Inspecteur général encourage les bonnes pratiques, limite les risques et fait état des actes répréhensibles dans un souci de transparence et d'exhaustivité.

Créé en 2005, le Bureau de l'Inspecteur général 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 d'éthique, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial. Il exerce ses activités conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Nous contacter

Le Fonds mondial est d'avis que chaque dollar compte et mène une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la fraude, de la corruption et du gaspillage, empêchant les ressources de parvenir à ceux qui en ont besoin. Si vous soupçonnez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes soutenus par le Fonds mondial, signalez-les au Bureau de l'Inspecteur général, aux coordonnées indiquées ci-après. Par exemple, les actes répréhensibles suivants doivent être signalés : vol d'argent ou de médicaments, utilisation de crédits du Fonds mondial ou d'autres actifs à des fins personnelles, fausse facture, organisation de formations factices, contrefaçon de médicaments, irrégularités au niveau des procédures d'appels d'offres, subornations et pots-de-vin, conflits d'intérêt, violation de droits de l'Homme, etc.

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe.

Courrier postal :

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

Courriel

ispeakoutnow@theglobalfund.org

Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918

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

Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258

Télécopie – Ligne de télécopie dédiée :

+41 22 341 5257

Pour tout supplément d'information :
www.theglobalfund.org/oig

Rapport d'audit

Les audits du Bureau de l'Inspecteur général examinent les systèmes et les procédures du Fonds mondial et des pays, aux fins d'identifier les risques susceptibles de compromettre la capacité de l'institution à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Les audits couvrent généralement trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et le suivi stratégique. Ils visent globalement à améliorer l'efficacité du Fonds, en vue de garantir l'impact optimal des crédits qui lui sont confiés.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du Bureau de l'Inspecteur général visent à poursuivre la mission et les objectifs du Fonds mondial, au moyen d'engagements à valeur ajoutée, en faisant appel aux compétences professionnelles des vérificateurs et des enquêteurs du BIG. Le Conseil d'administration, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander un rapport consultatif spécifique à tout moment. En concertation avec le demandeur, le Bureau de l'Inspecteur général peut décider de publier ce rapport.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général examinent des allégations d'actes répréhensibles qui se seraient produits, ou des informations relatives à des fraudes ou des abus susceptibles d'entraver la capacité du Fonds mondial à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Ses conclusions s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, des conclusions raisonnables pouvant parfois être tirées de faits établis.

Table des matières

1.	Résumé.....	4
1.1.	Opinion.....	4
1.2.	Réalisations clés et bonnes pratiques	4
1.3.	Principales difficultés et risques y afférents.....	5
1.4.	Notation.....	8
1.1	Décision annuelle de financement	8
1.2	Évaluation et suivi continus des résultats des subventions	8
1.3	Révision des subventions.....	8
Objectif n° 2. Adéquation et efficacité des structures du Secrétariat relatives au suivi stratégique des subventions		8
1.5.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	8
2.	Historique et contexte.....	10
2.1.	Contexte général.....	10
2.2.	Évolution des procédures et des systèmes de gestion des subventions	12
3.	Aperçu de l'audit	14
3.1.	Objectifs.....	14
3.2.	Portée et méthodologie	14
4.	Constatations	17
4.1.	Les faiblesses de conception des contrôles internes limitent l'efficacité de la procédure de validation des décisions annuelles de financement	17
4.2.	Faiblesses du cadre de résultats des subventions en matière de garanties de la qualité	24
4.3.	Lourdeur des exigences en matière de communication de l'information, affectant l'efficacité des procédures de suivi des subventions	28
4.4.	Conception de la révision des subventions améliorée, mais procédures de suivi encore non définies	33
4.5.	Besoin de procédures formalisées de suivi des résultats des subventions aux niveaux des portefeuilles du Fonds mondial et des pays.....	35
4.6.	Amélioration requise de la différenciation des procédures relatives aux subventions	37
5.	Tableau des actions convenues de la Direction	39
Annexe A : Classification générale des notations de l'audit		40
Annexe B : Méthodologie.....		41
Annexe C : Message du Directeur exécutif		42

1. Résumé

1.1. Opinion

Le suivi des subventions est le processus selon lequel le Fonds mondial examine et mesure les résultats programmatiques et financiers tout au long de la période de mise en œuvre des activités. Les équipes qui en ont la charge évaluent les avancées réalisées, identifient les risques et déterminent les mesures d'atténuation y afférentes, s'assurent que les crédits sont utilisés aux fins prévues et que les programmes du Fonds mondial génèrent un impact. Le résultat de cette procédure est essentiel dans le cadre de la gestion des subventions. De fait, le Secrétariat s'appuie sur ces données afin de définir les crédits alloués dans le cadre de la démarche du Fonds mondial visant à accorder des financements au regard des résultats (cette démarche est présentée à la section 2.1).

Suite aux recommandations d'un groupe de haut niveau en 2011 visant à améliorer la gestion et les contrôles internes de l'institution, le Fonds mondial a pris des mesures importantes afin d'établir des structures, des procédures, des contrôles et des systèmes de gouvernance appropriés dans le cadre de la gestion de son portefeuille de subventions. Cependant, les contrôles doivent encore être améliorés à plusieurs niveaux afin de garantir pleinement l'efficacité et la pérennité de la gouvernance, de la gestion des risques et des contrôles internes en matière de suivi des subventions. En particulier, des faiblesses ont été relevées au niveau des procédures relatives aux décisions annuelles de financement, une étape pourtant stratégique de l'évaluation des résultats des subventions pendant la période de mise en œuvre, et au niveau de l'attribution de crédits aux activités programmatiques. Or, ces faiblesses pourraient compromettre la capacité du Fonds mondial à appliquer efficacement son principe de financement selon les résultats.

Cet audit intervient à une période où une nouvelle plateforme offrant des outils complets de gestion appelée système GOS vient remplacer les anciens systèmes de gestion des subventions. La mise en service de la nouvelle plateforme est encore en cours. Certains modules fondamentaux d'appui au cycle de vie des subventions, notamment pour les décisions annuelles de financement et les décaissements, étaient en cours d'élaboration au moment de l'audit et ont été déployés en septembre seulement. Ainsi, bien que l'audit vise les fonctionnalités pertinentes de la nouvelle plateforme, il ne comprend pas d'évaluation exhaustive du système en soi, puisque celui-ci est encore en cours d'élaboration. L'audit évalue les procédures de suivi des subventions sur les deux dernières années. Certaines faiblesses relevées par le Bureau de l'Inspecteur général sont liées à des limitations des anciens systèmes de gestion des subventions. Selon le Secrétariat, ces points devraient être résolus suite au déploiement complet du nouveau système. Cependant, bien que ce système fournisse une plateforme plus solide d'appui à la gestion des subventions, plusieurs faiblesses relevées par les vérificateurs ne sont pas dues aux limitations de l'ancien système. L'audit note ainsi un manque de directives adéquates en soutien à l'application des politiques, une définition insuffisante des rôles et responsabilités en matière de supervision des procédures, et des lacunes en matière d'assurance qualité. Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau système, notamment de la deuxième phase prévue en 2018, le Secrétariat entend examiner les procédures et les contrôles de mise en œuvre des subventions et apportera les ajustements nécessaires au regard de ses conclusions. Tant que ces renforcements des contrôles ne sont pas achevés, les risques relevés dans le présent rapport ne seront pas pleinement atténués.

1.2. Réalisations clés et bonnes pratiques

Le Fonds mondial n'a cessé d'affiner la gestion de ses subventions au fil du temps. Conformément aux recommandations de divers organes de garantie, de suivi stratégique et de gouvernance (notamment du groupe technique de référence en évaluation, du Conseil d'administration et de ses comités, et du Bureau de l'Inspecteur général), l'institution a amélioré ses structures, procédures, contrôles et systèmes liés à la gestion des subventions en vue d'en renforcer l'efficacité et l'efficience.

En 2015, le Fonds mondial a lancé le projet de gestion d'intégration accélérée visant à aligner les procédures et les données internes et à fournir une solution intégrée en soutien à la gestion du

portefeuille. La réalisation du projet, dont l'achèvement est prévu fin 2017, modifiera radicalement la manière dont les activités de gestion des subventions sont menées, de l'allocation des fonds à la clôture des subventions. Plusieurs procédures seront rationalisées. Le projet devrait également améliorer l'environnement de contrôle interne lié aux activités de gestion des subventions et renforcer la gestion du portefeuille, en fournissant une visibilité sur le cycle de vie des subventions dans sa globalité. La simplification et l'intégration des procédures devraient en outre encourager l'alignement et la collaboration institutionnels, et accroître la transparence et l'exploitabilité des données.

Ces deux dernières années, d'autres initiatives tendaient également à améliorer la gestion et le suivi des subventions du Fonds. Le projet Différenciation pour l'impact lancé en 2016 visait ainsi à adapter les procédures de gestion et les dotations en personnel au regard de la taille des subventions, de la charge de morbidité et de l'impact sur la mission du Fonds mondial. En conséquence, les pays sont désormais divisés en trois catégories : à fort impact, essentiels et ciblés. Une autre initiative lancée à la même période, Mise en œuvre par le partenariat¹, visait à rassembler les acteurs clés en vue de résoudre les obstacles à la mise en œuvre dans différents pays.

L'institution a renforcé ses dispositifs de garantie liés aux résultats des subventions en faisant appel aux agents locaux du Fonds et, selon que de besoin, à des agents fiduciaires. Le Secrétariat a également renforcé certaines de ses politiques opérationnelles au moyen d'exigences supplémentaires en matière de procédures et de contrôles. La plupart de ces modifications sont liées à l'établissement des subventions. Par exemple, les modifications apportées à la politique relative à la révision des subventions représentent une amélioration conceptuelle importante au regard de l'ancienne version, tant au niveau des clarifications des procédures que des contrôles supplémentaires requis en cas de révision des subventions.

Une part importante des faiblesses en matière de contrôles relevées dans le présent audit correspond à des éléments que le Secrétariat entend déjà prendre en charge dans le cadre du projet de gestion d'intégration accélérée et au moyen de l'amélioration continue des processus complets d'appui à la mise en œuvre des subventions. Bien que l'efficacité des nouvelles procédures ne puisse pas encore être évaluée, l'identification volontariste des faiblesses par le Secrétariat et les mesures correctives déjà prises témoignent d'une culture d'atténuation des risques gagnant en maturité.

1.3. Principales difficultés et risques y afférents

Procédure relative à la décision annuelle de financement

La procédure relative à la décision annuelle de financement est le principal élément fondateur du financement en fonction des résultats car elle évalue les résultats des subventions sur toute la période de mise en œuvre. Elle vise essentiellement à évaluer les résultats récents des subventions, afin de garantir que les crédits sont utilisés aux fins prévues, d'évaluer si les résultats attendus sont atteints, et de fournir le niveau approprié de financement en fonction des résultats. Le Fonds mondial a déployé des efforts considérables ces cinq dernières années en vue de définir cette procédure en bonne et due forme, par l'établissement de politiques détaillées, l'application des contrôles des résultats et l'approbation de la décision de financement, et l'amélioration des systèmes d'appui.

Cependant, plusieurs faiblesses subsistent dans la procédure actuelle d'examen des résultats des subventions, notamment un manque de clarté des politiques et procédures, des lacunes au niveau des contrôles de détection et de prévention liés à l'examen et à l'approbation de la décision de financement, et une insuffisance de définition des rôles et des responsabilités. Or, ces faiblesses affectent l'aptitude de la procédure d'approbation à garantir le respect des exigences définies par les politiques clés, la documentation des écarts et la validation des informations clés appuyant les décisions de financement.

¹ La deuxième phase de cette initiative est en cours de mise en œuvre et a été rebaptisée Impact par le partenariat – Transformation.

Les exigences des politiques relatives aux décisions annuelles de financement ne sont pas claires – Selon les politiques actuelles, une décision de financement est déterminée au regard de plusieurs exigences. Cependant, l'insuffisance des orientations entraîne des divergences majeures d'interprétation de ces exigences entre les équipes de pays. Bien que la notation des résultats des subventions soit un élément clé des décisions de financement, aucun critère clair n'oriente l'ajustement des notes finales. En conséquence, les ajustements attendus ne sont parfois pas appliqués tandis que dans d'autres cas, des ajustements majeurs sont apportés sans justification adéquate.

Les contrôles ne suffisent pas à garantir la validité, l'exactitude et la complétude de l'information soumise à approbation dans la décision annuelle de financement – Un nombre insuffisant de contrôles vise à valider l'exactitude et la complétude des éléments clés de la décision de financement. L'audit a relevé plusieurs exceptions dans les décisions de financement examinées :

- Dans 47 % des décisions de financement examinées, les équipes de pays n'avaient pas ajusté les notations au regard des problèmes connus de qualité des données. Dans 33 % des décisions de financement, les notations n'avaient pas été ajustées afin de tenir compte de problèmes majeurs de gestion des programmes et financiers. Dans un cas comme dans l'autre, les équipes de pays n'avaient pas indiqué le motif du non-ajustement des notes dans leur décision de financement.
- Quand une décision de financement comprenait des exceptions nécessitant une nouvelle approbation selon la politique opérationnelle, elle ne recevait pas le niveau d'approbation requis dans 60 % des cas examinés et aucun élément ne justifiait l'impair à la politique.
- Quand une condition préalable (condition contractuelle soumise à une date d'échéance) était annexée à l'accord de subvention mais n'était pas satisfaite, elle n'était pas prise en compte dans 53 % des décisions de financement examinées et aucune explication ne justifiait l'exception.

Cadre de résultats et budget des subventions

Le cadre de résultats et le budget sont deux outils stratégiques utilisés à des fins de suivi efficace des résultats des subventions. Le cadre de résultats définit les objectifs du programme au regard desquels les résultats de la subvention sont évalués. Le budget de la subvention alloue des ressources financières à chaque module et intervention du programme afin d'atteindre ces objectifs. Ces dernières années, le Fonds mondial a établi des directives complètes en soutien au renforcement de ces deux éléments. Cependant, les contrôles ne suffisent pas à garantir l'établissement du cadre de résultats et du budget des subventions dans le respect de ces directives. À travers la mise en œuvre du nouveau système de gestion des subventions, le Secrétariat a pris des mesures visant à résoudre les problèmes de qualité des données du cadre de résultats des subventions actuelles. Des contrôles de qualité intermédiaires visent par ailleurs à garantir la qualité des données des cadres de résultats des nouvelles subventions signées au cours de la période d'allocation 2017/2019.

Alignement insuffisant du cadre de résultats sur le budget des subventions – Les indicateurs de résultats des subventions ne sont pas suffisamment alignés sur l'allocation des ressources dans le budget des subventions. Sur les 27 subventions examinées, le Bureau de l'Inspecteur général note qu'en moyenne, 28 % du budget total était alloué à des activités ou des postes budgétaires sans lien avec des indicateurs de résultats.

Manque de corrélation entre les résultats programmatiques et financiers des subventions – Par exemple, plusieurs subventions ont reçu la note de résultats maximale A1 (« Supérieur aux attentes ») alors que 25 % seulement des fonds avaient été absorbés. Bien que les écarts entre les résultats programmatiques et le taux d'absorption puissent avoir plusieurs explications valides, notamment des contributions d'autres donateurs ou la communication de résultats au regard des objectifs nationaux, ils peuvent parfois refléter un manque d'alignement du cadre de résultats sur le budget de la subvention.

Un nouveau processus d'établissement du cadre d'assurance qualité a été défini en août 2017 afin de garantir une meilleure conformité à ces directives. Bien qu'il ait été testé et qu'il soit considéré globalement adéquat, le processus doit encore être amélioré au moyen de contrôles garantissant la validité, l'exactitude et la complétude des cadres de résultats. Des mesures de déploiement à grande échelle de ce nouveau processus sont actuellement en cours d'établissement.

Processus de suivi continu des subventions sur toute la période de mise en œuvre

Le Fonds mondial a défini plusieurs exigences en matière de communication de l'information, aux fins de suivre régulièrement les résultats des subventions tout au long de leur mise en œuvre. À mesure de la multiplication de ces exigences au fil du temps, des processus complexes et souvent redondants ont été établis sans être suffisamment adaptés au contexte de chaque pays ou à la nature et au calendrier des subventions. En conséquence, il devient toujours plus difficile de respecter les exigences en matière de communication de l'information. Par exemple, les rapports sur les résultats actuels des bénéficiaires principaux ont été envoyés au terme de 129 jours en moyenne, au lieu des 75 jours réglementaires. Certains rapports ont été envoyés onze mois après la fin de la période de mise en œuvre. De même, les lettres de résultats envoyées par le Fonds mondial aux bénéficiaires principaux exigent en moyenne deux mois de préparation. Certaines lettres n'ont pas été envoyées du tout, tandis que d'autres ont été envoyées onze mois après la réception du rapport sur les résultats actuels.

Face à la complexité des processus de gestion des subventions, le Secrétariat a établi le projet de différenciation pour l'impact, aux fins d'optimiser la dotation en personnel et d'adapter les processus de gestion à l'importance et au niveau de risque des portefeuilles. Cette initiative est une avancée considérable et sa mise en œuvre sera longue. Pour autant, elle n'a pas entraîné la modification des processus escomptée permettant d'atteindre pleinement les objectifs établis.

Révisions des subventions

Bien que le Secrétariat ait amélioré la politique et les procédures de révision des subventions, les dispositifs (manuels ou informatisés) de suivi des révisions manquent encore d'efficacité. De ce fait, le Secrétariat n'est pas en mesure de suivre les révisions et de garantir le respect de la politique, avec un niveau d'approbation approprié. Le nouveau système a amélioré le suivi des révisions des subventions au moyen de deux nouvelles publications en mai et en août 2017. Néanmoins, si le nouveau système permet un suivi des révisions, il revient toujours aux équipes de pays de signaler les exceptions majeures. Une nouvelle version visant à identifier les modifications majeures apportées aux cadres de résultats et aux budgets des subventions devrait être publiée en octobre et combler les faiblesses relevées par l'audit.

Processus de suivi des subventions au niveau des portefeuilles du Fonds mondial et des pays

Actuellement, le suivi des subventions se fait principalement au niveau des pays (subventions actives dans le pays) et dans quelques cas, au niveau du portefeuille régional (subventions actives dans une région spécifique). Les résultats des portefeuilles doivent néanmoins faire l'objet d'un suivi plus systématique de la part de la direction. Bien que la gestion des subventions soit le cœur de métier du Fonds mondial, celui-ci n'a pas encore établi d'organe de suivi stratégique efficace au niveau de la direction, doté d'une équipe transversale, chargé de vérifier les résultats à l'échelle des portefeuilles, d'évaluer les tendances émergentes et d'orienter les mesures y afférentes dans un souci stratégique.

1.4. Notation

	Objectif n° 1. Adéquation et efficacité des processus de mise en œuvre des subventions
	1.1 Décision annuelle de financement Notation du Bureau : Nécessite une nette amélioration. L'audit note plusieurs faiblesses de conception et d'efficacité des contrôles internes liés à la décision annuelle de financement. Plusieurs faiblesses sont liées à des systèmes et processus hérités inadaptés, qui subissent déjà des modifications majeures. Tant que ces systèmes et processus ne sont pas pleinement fonctionnels et que leur efficacité n'est pas avérée, rien ne garantit raisonnablement la cohérence et l'efficacité des processus relatifs aux décisions de financement en fonction des résultats.
	1.2 Évaluation et suivi continus des résultats des subventions Notation du Bureau : Nécessite une nette amélioration. Des faiblesses et des exceptions importantes sont relevées en matière de contrôles internes liés à l'établissement du cadre de résultats et du budget des subventions, ainsi que des envois tardifs et des utilisations incohérentes des principaux outils de suivi des subventions tels que le rapport sur les résultats actuels, les lettres de résultats, le rapport financier annuel et le rapport trimestriel sur le solde de trésorerie. Tant que ces faiblesses ne sont pas comblées, rien ne garantit raisonnablement que les résultats insuffisants seront identifiés en temps opportun et que des mesures correctives adéquates seront prises.
	1.3 Révision des subventions Notation du Bureau : Nécessite une nette amélioration. Une faiblesse importante existe en matière de contrôles internes, due à l'absence de mécanisme efficace de suivi des révisions apportées aux subventions. Tant qu'un processus de suivi efficace n'est pas établi, rien ne garantit raisonnablement que les révisions des subventions sont justifiées, enregistrées sans erreur et sans omission, que leur impact sur les résultats des subventions est dûment évalué et qu'elles sont approuvées par qui de droit.
	Objectif n° 2. Adéquation et efficacité des structures du Secrétariat relatives au suivi stratégique des subventions
	Notation du Bureau : Partiellement efficace. Bien que les programmes nationaux fassent l'objet d'un suivi individuel de la part des équipes de pays, et parfois des régions, il est essentiel d'améliorer la vérification des résultats par la direction à l'échelle des portefeuilles, au moyen d'un dispositif de suivi efficace.

1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial entend traiter les risques identifiés dans le présent audit, notamment au travers d'une étape de suivi, la phase II, du nouveau système GOS. D'une durée totale de 18 mois, ce projet sera lancé au début de l'année prochaine. Il vise à i) établir de nouveaux modules du cycle de vie des subventions (clôture, etc.) ; ii) améliorer les modules lancés au cours de la première phase du nouveau système, actuellement en cours de déploiement ; et iii) mieux aligner les procédures, politiques et contrôles sur le nouveau système. Au travers des actions convenues de la Direction ci-après, le Secrétariat :

- examine les procédures et contrôles de mise en œuvre des subventions inclus dans le nouveau système GOS ;
- modifie les contrôles et directives opérationnelles y afférentes, selon que de besoin ; et
- établit des rapports de veille stratégique afin de superviser régulièrement les résultats et la conformité opérationnels.

De plus, dans le cadre du projet Impact par le partenariat – Transformation, un comité d'examen des portefeuilles sera établi aux fins d'examiner régulièrement les résultats des subventions à

l'échelle des portefeuilles. Le Secrétariat réalise en outre un examen du projet Différenciation pour l'impact à l'issue de la mise en œuvre.

Le Bureau de l'Inspecteur général réalise un audit de suivi une fois la phase II terminée, le nouveau système pleinement opérationnel, et les procédures et contrôles déployés depuis suffisamment longtemps pour que leur efficacité puisse être testée.

2. Historique et contexte

2.1. Contexte général

Le Fonds mondial est une institution financière internationale qui soutient des pays aux fins d'éliminer les épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Il lève des fonds auprès de donateurs et les investit dans plus de cent pays. Ce n'est pas une entité de mise en œuvre. Le Fonds soutient des programmes dans le cadre d'accords de subvention fondés sur les stratégies nationales de santé.

Les modalités de financement sont définies dans les accords de subvention. Des entités publiques ou privées, appelées bénéficiaires principaux, sont chargées de mettre en œuvre les subventions approuvées par le Conseil d'administration du Fonds mondial². Actuellement, les bénéficiaires principaux de subventions du Fonds mondial à travers le monde gèrent un portefeuille de 384 subventions actives (au 31 mars 2017), doté d'une enveloppe totale supérieure à 11 milliards de dollars US. Chaque subvention est généralement mise en œuvre sur trois ans.

Figure 1. Aperçu des trois phases du cycle de vie des subventions du Fonds mondial



Financement en fonction des résultats

Le financement en fonction des résultats est l'un des principes fondateurs du Fonds mondial. Il encourage la responsabilité et incite les bénéficiaires principaux à utiliser les crédits dont ils disposent avec la plus grande efficacité. Le Fonds mondial évalue les bénéficiaires principaux et les subventions au regard des résultats programmatiques et de la qualité de la gestion. Les accords de subvention définissent les normes de mesure des résultats au moyen de trois composantes contraignantes.

- La **description du programme** souligne les objectifs de la subvention et les grandes catégories d'activités, également appelées modules et interventions programmatiques.
- Le **cadre de résultats** définit les indicateurs et les cibles pour l'ensemble des modules et interventions du programme.

² Le Fonds Mondial signe généralement des accords-cadres couvrant plusieurs subventions avec les bénéficiaires principaux. Dans ce cas, chaque subvention est rappelée au travers d'une confirmation de subvention. Pour plus de facilité, aux fins des présentes, les accords-cadres et les confirmations de subvention sont désignés sous le terme « accord de subvention ».

- Le **budget de subvention** reflète les coûts liés aux modules et aux interventions du programme sur la période de mise en œuvre.

Le Fonds mondial utilise un cadre modulaire, qui définit les catégories normalisées appelées modules programmatiques. Les modules sont des domaines de programmes étendus. Ces domaines sont eux-mêmes divisés en groupes exhaustifs d'interventions essentielles pour la riposte aux trois maladies et à l'établissement de systèmes résistants et pérennes pour la santé.

Équipes de pays chargées de la gestion des subventions

Les équipes de pays sont chargées de suivre et d'évaluer les résultats des subventions. Elles sont dirigées par un gestionnaire de portefeuille du Fonds chargé de gérer les subventions dans leur ensemble, de la demande de financement jusqu'à la clôture. Le gestionnaire de portefeuille du Fonds définit la stratégie globale du portefeuille afin de garantir un impact maximal des subventions. Il établit et maintient également des relations stratégiques avec les acteurs dans les pays aux fins de mettre en œuvre la stratégie du portefeuille. Il est généralement secondé par un chargé de programme, un responsable financier, un spécialiste de la santé publique, du suivi et de l'évaluation, et un spécialiste de la gestion des produits de santé. Tous ces membres de l'équipe de pays ont des responsabilités clairement définies tout au long du cycle de gestion de la subvention.

Le Fonds mondial a classé les pays dont il finance les programmes en trois grandes catégories de portefeuille : ciblés (petits portefeuilles, charge de morbidité réduite, faible risque pour la mission du Fonds) ; essentiels (grands portefeuilles, charge de morbidité élevée, risque élevé) ; et à fort impact (très grands portefeuilles, charge de morbidité stratégique au regard de la mission du Fonds). Le nombre de ressources allouées à chaque équipe de pays varie selon la catégorie de portefeuille.

Procédures de suivi des subventions

L'équipe de pays suit et évalue les résultats des subventions et l'exécution budgétaire au travers de la décision annuelle de financement, la procédure de décaissement et les rapports sur les résultats programmatiques du récipiendaire principal :

Décision annuelle de financement et procédure de décaissement – La décision annuelle de financement consiste à déterminer et réserver (« engager ») le montant des crédits de subventions à décaisser de manière échelonnée au récipiendaire principal et aux autres acteurs visés, conformément à l'accord de subvention. Elle vise à :

- examiner l'avancement de la mise en œuvre de chaque subvention (en matière de programme, de finances et de gestion) et attribuer une note globale à la subvention ;
- déterminer et réserver les fonds décaissés à chaque récipiendaire de subvention admissible sur une période de douze mois maximum (plus une période de coussin de liquidités), et établir le calendrier de décaissement ; et
- identifier les obstacles et les risques liés à la mise en œuvre, ainsi que les mesures d'atténuation y afférentes.

Communication de l'information par le récipiendaire principal – Les récipiendaires principaux rendent compte au Fonds mondial des résultats programmatiques tous les six mois (pour les portefeuilles à fort impact et essentiels) et annuellement (pour les portefeuilles ciblés). Les résultats programmatiques mesurent les résultats obtenus au regard des indicateurs définis dans le cadre de résultats. Les résultats liés à la qualité de gestion tiennent compte des progrès réalisés au vu des mesures de gestion précédentes et des faiblesses de mise en œuvre dans quatre domaines fonctionnels (suivi et évaluation, gestion programmatique, gestion financière et gestion des produits pharmaceutiques et des produits de santé).

Le Fonds mondial reconnaît officiellement les résultats au travers d'une lettre de résultats, qui attribue une note finale à la subvention pour la période visée. Avant d'accorder une nouvelle subvention, les instances de coordination nationale et le Fonds mondial examinent l'évolution de la note au fil du temps et décident de maintenir ou de remplacer le récipiendaire principal. Celui-ci est en retour chargé de suivre et gérer les résultats des sous-récepteurs auxquels il fait appel.

Parallèlement à ces activités de suivi des résultats des subventions, les équipes de pays mènent également des missions dans les pays. Celles-ci sont utiles pour obtenir des informations actualisées sur la mise en œuvre et les résultats des subventions. Elles visent également à résoudre les éventuelles difficultés et les goulots d'étranglement liés aux bénéficiaires principaux, aux instances de coordination nationale et aux partenaires, et à maintenir le dialogue au niveau du pays, de l'établissement des subventions jusqu'à leur clôture, en passant par la mise en œuvre.

Garantie liée à la subvention – Le cas échéant, l'équipe de pays fait appel à des prestataires de garantie tels que l'agent local du Fonds, afin de vérifier les résultats des subventions et l'exécution budgétaire dans le pays. La division de la gestion des subventions établit alors un plan de garantie pour chaque portefeuille, sous la direction du département de la gestion des risques. L'équipe de pays peut également s'appuyer sur les rapports fournis par les partenaires ou les parties prenantes dans les pays aux fins de vérifier la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés.

Révision des subventions – Pendant la mise en œuvre, un bénéficiaire principal peut demander à modifier une subvention. Le Fonds mondial a établi et déployé une politique opérationnelle relative à la révision des subventions. Ce document définit les types de révision, les procédures, les documents et les niveaux d'approbation de chaque révision. Les révisions ont vocation à adapter les investissements du Fonds mondial aux exigences programmatiques pendant la mise en œuvre des subventions, afin de garantir un impact maximal.

2.2. Évolution des procédures et des systèmes de gestion des subventions

Le Fonds mondial a connu une croissance rapide ces 15 dernières années. En 2011, des faiblesses au niveau des contrôles fiduciaires et du suivi stratégique ont érodé la confiance des bailleurs de fonds. Le Conseil d'administration du Fonds a alors établi un groupe de haut niveau, chargé d'évaluer l'ampleur de cette crise et de conseiller l'institution sur la marche à suivre. Le groupe a recommandé des mesures concrètes visant à transformer la gestion et les contrôles internes du Fonds. Plusieurs de ces recommandations affectaient directement la manière dont le Fonds gère son portefeuille de subventions.

Suite aux recommandations du groupe, le Fonds s'est employé à établir les fondations solides de systèmes et de procédures en matière de gouvernance, de gestion du risque et de contrôles internes. Les procédures et contrôles clés de l'institution sont définis dans les notes de politique opérationnelle, regroupées dans un manuel des politiques opérationnelles. Ces notes fournissent des orientations complètes aux équipes de pays et aux bénéficiaires principaux aux fins de leurs activités quotidiennes de gestion des subventions. Cinq ans plus tard, le Fonds mondial continue d'améliorer ses procédures et de les intégrer dans sa gestion quotidienne, afin de garantir l'adéquation et l'efficacité de ses contrôles internes.

Structures

Le rôle des équipes de pays a été établi suite aux recommandations du groupe de haut niveau en faveur d'un suivi plus efficace et plus efficient des portefeuilles de subventions. Cette démarche de gestion matricielle vise à tirer parti de l'expertise des membres des équipes de pays, afin de donner lieu à des résultats et des décisions de grande qualité, et de résoudre les difficultés sans délai. Parallèlement, la division de la gestion des subventions s'est également réorganisée en équipes régionales aux fins d'adapter la gestion des subventions aux spécificités régionales, économiques, politiques, linguistiques et institutionnelles. Plus récemment, le projet Différenciation pour l'impact a adapté les activités des équipes de pays aux besoins de chaque portefeuille, au regard des priorités stratégiques, soucieux également de moduler l'allocation des ressources et des efforts au vu des niveaux de risques et d'importance des portefeuilles.

Systèmes

Jusqu'en 2010, la gestion des subventions était principalement manuelle. Depuis, le Secrétariat a mis en place plusieurs systèmes aux fins d'automatiser les processus de gestion des subventions. Ainsi, une application interne appelée Système de gestion des subventions (GMS, ou Grant Management System) sert à l'essentiel des activités de gestion des subventions. Les équipes de pays

utilisaient le système pour saisir les données liées aux subventions, pour la gestion quotidienne et pour l'évaluation des résultats des subventions. Depuis mi-2016 et le lancement du projet de gestion d'intégration accélérée, un nouveau système de gestion des subventions appelé GOS (Grant Operating System) est déployé progressivement en remplacement de l'ancienne application. Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, le nouveau système permettra aux équipes de pays de gérer l'ensemble des étapes stratégiques de gestion des subventions, de la demande de financement à la clôture. De plus, les équipes de pays utilisent une plateforme de veille stratégique Oracle, l'outil d'analyse des activités et de communication de l'information, pour générer des rapports et des tableaux de bord à des fins de gestion de l'information et de prise de décisions. La mise en œuvre du nouveau système GOS constitue une évolution majeure en matière d'exécution des activités de gestion des subventions. Au moment de clore le présent audit, le système servait déjà à gérer les étapes ci-après du cycle de vie des subventions : allocation et répartition par programme, demande de financement, établissement et approbation des subventions, révision des subventions, communication de l'information du bénéficiaire principal, plusieurs types de rapports financiers et données de référence. Le module de soutien à la procédure liée à la décision annuelle de financement a également été lancé en septembre 2017.

3. Aperçu de l'audit

3.1. Objectifs

L'audit sur les procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions au Fonds mondial fait partie du plan d'audit annuel 2017 du Bureau de l'Inspecteur général. Il vise globalement à fournir une garantie raisonnable au Conseil d'administration sur les éléments ci-après :

1. adéquation et efficacité des processus clés de mise en œuvre des subventions ci-après :

- décision annuelle de financement : examen de l'avancement de la mise en œuvre de chaque subvention ; établissement et engagement du financement annuel à décaisser à chaque bénéficiaire admissible ;
- suivi et évaluation des résultats des subventions : communication régulière de l'information sur les résultats des subventions par les bénéficiaires principaux tout au long de la période de mise en œuvre ; et
- révision des subventions : ajustements du calendrier des subventions, des exigences programmatiques et/ou financières pendant la mise en œuvre ;

2. adéquation et efficacité des structures de suivi des subventions au sein du Secrétariat, aux fins de garantir l'atteinte des objectifs et de l'impact aux niveaux des subventions, des pays et des portefeuilles.

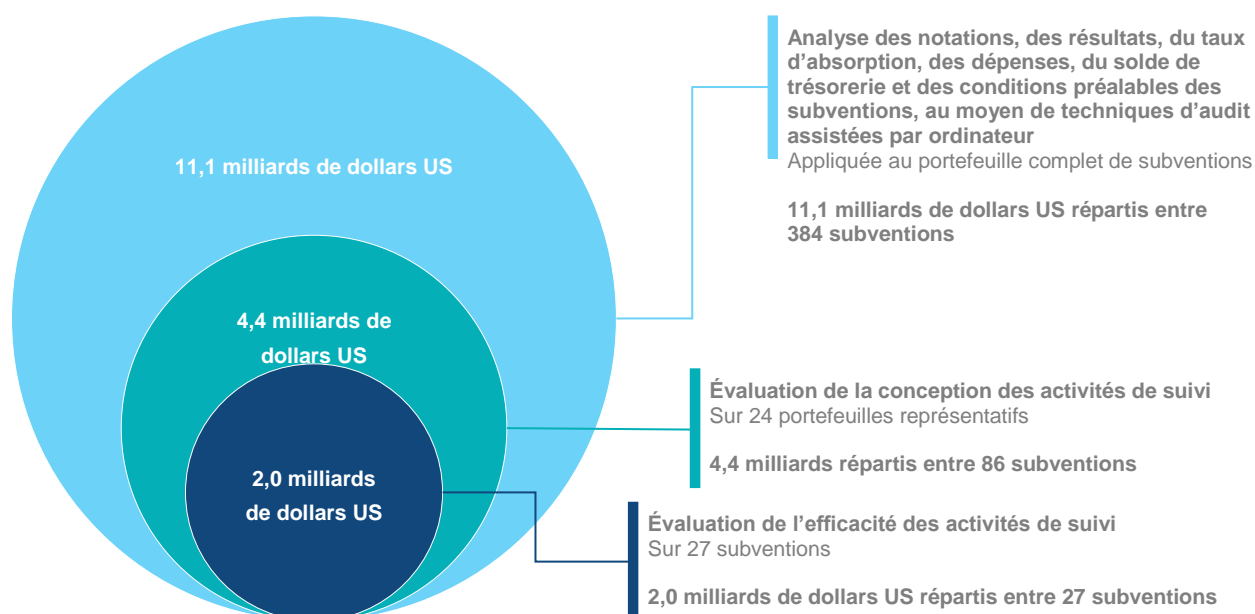
Lorsque cela est pertinent pour les processus de mise en œuvre des subventions ci-avant, l'audit évalue également l'adéquation et l'efficacité des initiatives stratégiques telles que la Différenciation pour l'impact et le projet Mise en œuvre par le partenariat.

3.2. Portée et méthodologie

Portée

L'audit vise toutes les subventions du Fonds mondial actives au 31 mars 2017 et a sélectionné 27 subventions en tenant compte des catégories de pays (à fort impact, essentiels et ciblés), du type (contexte d'intervention difficile, subvention régionale et subvention liée au renforcement des systèmes de santé), du risque et de leur importance. L'examen visait des subventions signées pendant la période d'allocation 2014/2016, et une période de mise en œuvre allant de janvier 2016 à mars 2017.

Figure 3. Échantillon du portefeuille de subventions du Fonds mondial examiné dans le cadre du présent audit.



Éléments non visés par l'audit

Système GOS - Le Secrétariat déploie actuellement le nouveau système de gestion des subventions GOS, après le projet de gestion d'intégration accélérée mentionné ci-avant. Compte tenu des modifications majeures induites par le projet de gestion d'intégration accélérée, l'audit n'évalue pas l'efficacité des systèmes actuels de gestion des subventions, à l'exception du processus de décision annuelle de financement³. L'audit ne vise pas non plus le nouveau système, dont le déploiement n'est pas terminé.

De même, les procédures de mise en œuvre des subventions ci-après, déjà examinées ou en cours d'examen dans le cadre d'audits du Bureau de l'Inspecteur général, ne sont pas visées par le présent audit :

- adéquation et efficacité des contrôles internes relatifs aux décaissements. Ce point était couvert par l'audit sur la trésorerie de 2016 ([GF-OIG-17-001](#)) et par un examen de suivi des contrôles internes ([GF-OIG-16-007](#)) ;
- adéquation et efficacité des processus de recouvrement, examinées dans un précédent audit publié en 2016 ([GF-OIG-16-021](#)) ;
- adéquation et efficacité de la gestion des risques dans le cadre de la gestion des subventions, examinées par un précédent audit publié en 2017 ([GF-OIG-17-010](#)) ;
- adéquation et efficacité des garanties relatives aux subventions, couvertes par un prochain audit du Bureau de l'Inspecteur général sur les garanties dans les pays prévu en 2017 ; et
- exactitude et complétude des données dans le cadre des processus de suivi des subventions, couvertes par un prochain audit du Bureau sur la qualité des données, qui sera publié en 2017.

Méthodologie

Le présent audit vise les procédures ci-après :

- un examen des politiques et procédures pertinentes ;

³ Ces autres systèmes, notamment le système BART de gestion documentaire (un système de communication de l'information relative aux subventions et de planification des subventions) ne seront plus en service une fois le projet de gestion d'intégration accélérée pleinement déployé.

- une analyse détaillée de la gestion des subventions, des données financières, programmatiques et liées au risque ;
- un examen et un test des documents relatifs à la mise en œuvre des subventions (tous les documents, de la signature de l'accord de subvention à la phase préalable à la clôture) ;
- un examen des documents relatifs à la Différenciation pour l'impact et à la première phase du projet Mise en œuvre par le partenariat ;
- des entretiens avec les personnels chargés de la gestion des subventions (équipes de pays, direction et équipes d'appui), des finances, de la gestion du risque, de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, et du suivi et de l'évaluation ; et
- une analyse des travaux et des conclusions des précédents audits et enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général, du groupe technique de référence en évaluation (un groupe indépendant chargé de conseiller le Fonds mondial sur divers aspects liés au suivi et à l'évaluation), et des examens des partenaires selon leur pertinence pour les processus de mise en œuvre des subventions.

4. Constatations

4.1. Les faiblesses de conception des contrôles internes limitent l'efficacité de la procédure de validation des décisions annuelles de financement

La décision annuelle de financement est un jalon stratégique de l'évaluation des résultats des subventions sur la période de mise en œuvre. Cette procédure s'est formalisée, s'enrichissant de plusieurs contrôles intégrés, notamment de documents-types standard visant à améliorer la cohérence ; de contrôles automatisés visant à attribuer des notes préliminaires au regard des indicateurs ; et de procédures d'approbation officielles. Cependant, le processus d'examen des résultats recèle encore plusieurs faiblesses, notamment un manque de clarté des politiques et des procédures ; l'absence de contrôles de prévention et de détection afin de fournir à l'examineur tous les éléments nécessaires à la validation de la décision ; et une délimitation insuffisante des rôles et responsabilités entre les différents examineurs. Or, ces lacunes limitent l'aptitude des procédures d'approbation à garantir efficacement le respect des exigences, la justification des écarts et la vérification de l'information clé. Cela dit, certaines faiblesses sont liées à des limitations du système actuel de gestion des subventions, qui est en cours de remplacement.

La procédure menant à la décision annuelle de financement est au cœur du financement en fonction des résultats. Les résultats des subventions sont examinés annuellement et les décisions de financement s'appuient sur ces résultats. Bien que plusieurs procédures de suivi ponctuent la période de mise en œuvre des subventions, ce n'est qu'au stade de la décision annuelle de financement que le Secrétariat examine les résultats de manière exhaustive et globale, indépendamment des équipes de pays. Le Fonds mondial possède une note de politique opérationnelle détaillant les procédures et contrôles relatifs à la décision annuelle de financement. Ces procédures visent principalement à évaluer les résultats récents, en vue de garantir que les fonds des subventions sont utilisés aux fins prévues ; de déterminer si les résultats attendus sont atteints ; et de fournir le niveau approprié de financement au regard des résultats.

Contexte de la procédure

En raison de la relative complexité de la procédure, une contextualisation supplémentaire liée à la décision annuelle de financement est fournie ci-après, aux fins d'éclairer le contexte des faiblesses inhérentes aux contrôles internes identifiées.

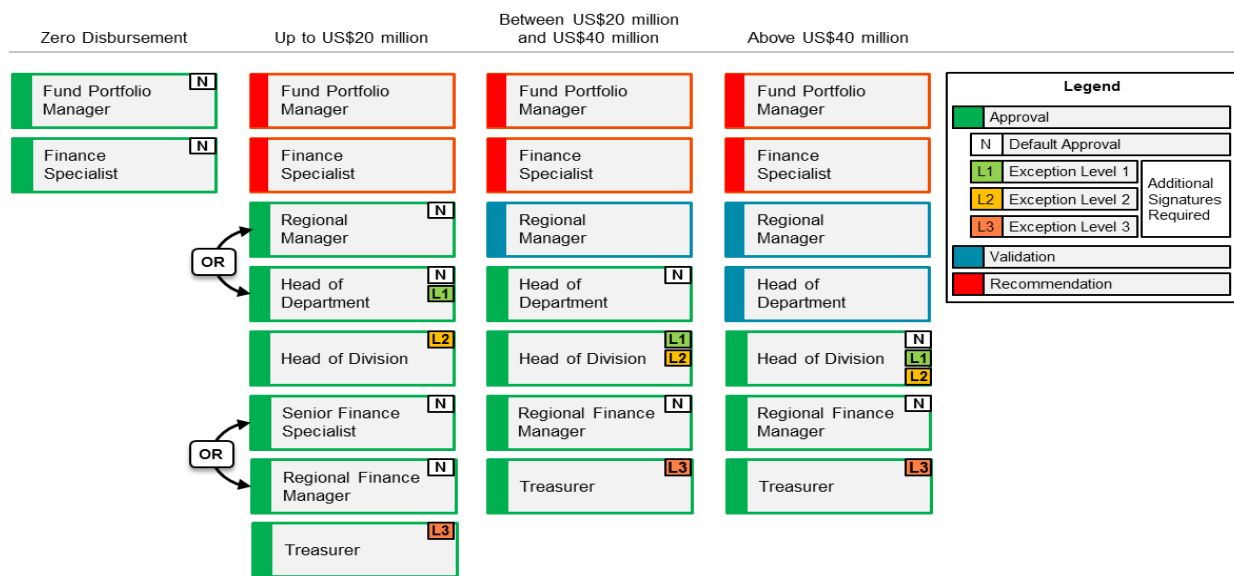
Les engagements de subvention sont tous gérés au travers de la décision annuelle de financement, à l'exception des engagements liés à l'achat de produits de santé dans le cadre du mécanisme volontaire d'achat groupé, la plateforme d'achat en ligne wambo.org, et un mécanisme de cofinancement par le secteur privé des combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine appelé Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables⁴. Le financement annuel doit couvrir les flux de trésorerie d'une année d'activités, plus une période additionnelle servant de coussin de liquidités (trois mois pour les pays à fort impact et six mois pour les pays essentiels et ciblés). Pendant la période additionnelle, le bénéficiaire principal produit son rapport sur les résultats actuels et le Fonds mondial évalue ces nouvelles informations.

La première année de mise en œuvre, la décision annuelle de financement ne s'appuie pas sur les résultats puisqu'aucune donnée n'est encore disponible. Les résultats de la subvention sont cependant pris en compte lors des décisions de financement suivantes. Le bénéficiaire principal présente un rapport annuel ou semestriel sur les résultats actuels. Si la demande lui en est faite, l'agent local du Fonds vérifie ces résultats avant que le responsable du programme ne les enregistre dans le système actuel de gestion des subventions (avant son remplacement par le nouveau système GOS, comme indiqué précédemment). À la lumière de ces résultats, le système de gestion actuel génère automatiquement une note quantitative pour chaque indicateur. Le responsable du programme et le spécialiste de la santé publique, du suivi et de l'évaluation sont ensuite invités à

⁴ Les engagements liés à l'achat de produits de santé au travers du mécanisme volontaire d'achat groupé et du Fonds pour des médicaments antipaludéens à des prix abordables suivent une procédure d'approbation distincte, différente de la procédure relative à la décision annuelle de financement.

ajuster la note si des problèmes connus de qualité des données dans le pays risquent de nuire à la fiabilité des résultats communiqués par le récipiendaire principal. Cette note ajustée est appelée note d'indicateur. Une fourchette de financement est associée à chaque niveau de note et le formulaire relatif à la décision annuelle de financement permet de vérifier que le montant du financement proposé s'inscrit dans cette fourchette. Si la fourchette n'est pas respectée, l'équipe de pays fournit une explication supplémentaire justifiant le financement recommandé. Si la fourchette est respectée, l'équipe de pays apporte les derniers ajustements à la note de l'indicateur. À ces fins, il évalue les résultats financiers, la qualité de gestion du programme et les obstacles liés aux risques, afin d'attribuer une note globale à la subvention et de déterminer le montant définitif du financement annuel. Le gestionnaire de portefeuille du Fonds examine ces informations finales conjointement avec le responsable financier, et recommande l'approbation des décisions de financement. Celles-ci sont appuyées par un cadre d'approbation, comme indiqué ci-après :

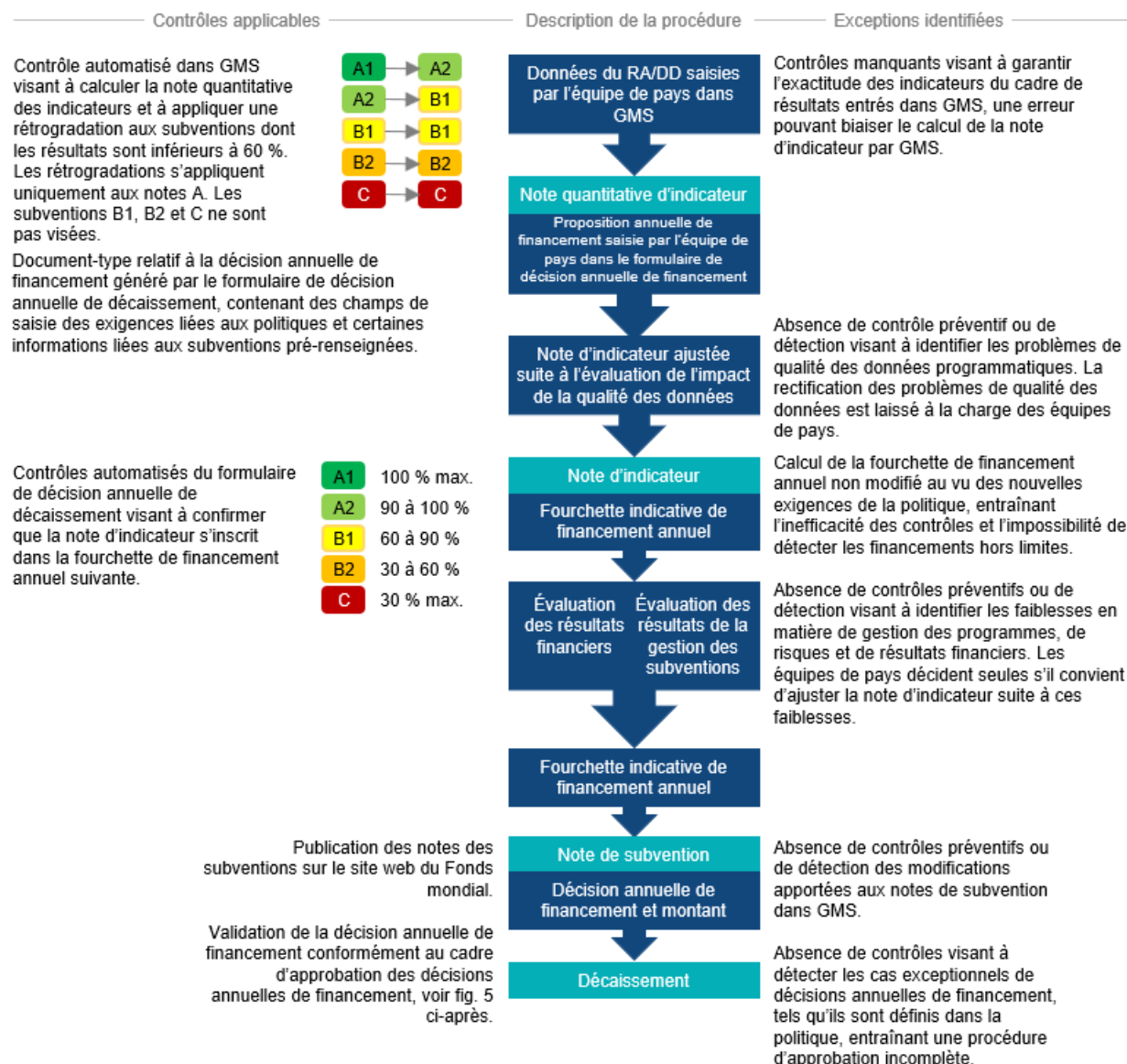
Figure 4. Cadre d'approbation des décisions annuelles de financement



Note: The Executive Director approval is required in cases where there is an OIG-confirmed misuse of funds. For Level 2 exceptions, RFM is expected to consult with the Head of Program Finance and Controlling & CFO as appropriate.

Depuis septembre 2017, les décaissements sont traités dans le nouveau système GOS. Malgré certaines modifications, notamment l'ajout de contrôles, la procédure globale et les contrôles manuels liés à la décision annuelle de financement restent pour l'essentiel identiques à ce qui est décrit ci-avant. La figure ci-après présente brièvement la procédure globale relative à la décision annuelle de financement définie dans la note de politique opérationnelle, les contrôles clés intégrés dans la procédure, et les faiblesses identifiées liées à la conception ou à l'utilisation de ces contrôles. Ces éléments sont repris plus en détail dans la présente constatation :

Figure 5. Procédure du Fonds mondial relative à la décision annuelle de financement et de décaissement au regard des résultats, et exceptions identifiées



En raison des faiblesses mentionnées ci-avant, plusieurs exceptions ont été relevées par l'examen du Bureau de l'Inspecteur général visant 15 décisions annuelles de financement traitées entre novembre 2015 et mars 2017. Ces exceptions sont liées à des lacunes en matière de conception de la procédure et à des limitations de l'ancien système de gestion des subventions. Au moment de l'audit, le nouveau système GOS n'avait pas encore été entièrement déployé. En conséquence, le Bureau de l'Inspecteur général n'est pas en mesure de confirmer si le nouveau système comblera les faiblesses inhérentes à l'ancien outil.

Contrôles de l'exactitude des données sur les indicateurs de résultats intégrés dans l'ancien système de gestion des subventions :

L'ancien système GMS de gestion des subventions génère la note d'indicateur quantitative en mettant en corrélation les résultats des subventions avec les objectifs spécifiques de chaque indicateur. L'équipe de pays saisit manuellement ces indicateurs dans le système de gestion, à partir du cadre de résultats. Les contrôles ne permettent pas actuellement de prévenir ou de détecter les erreurs de saisie manuelle lors de l'entrée des indicateurs dans le système. Or, une saisie incorrecte des indicateurs ou des cibles dans le système peut compromettre l'exactitude de la note quantitative des indicateurs générée par GMS lors de la décision annuelle de financement. L'audit a relevé plusieurs erreurs de saisie et de configuration de ce type, qui sont détaillées dans la constatation 4.2.

Ce risque a été confirmé au cours de la mise en œuvre actuelle du nouveau système GOS, le Secrétariat ayant identifié plusieurs problèmes de qualité au niveau du cadre de résultats des subventions actives. Des mesures de validation ont été prises aux fins de résoudre ces faiblesses dans le cadre de la migration des subventions existantes vers le nouveau système, et des contrôles intermédiaires ont été établis afin de garantir la qualité des cadres de résultats des nouvelles subventions signées sur la période d'allocation 2017/2019.

Contrôle de l'ajustement des notes de subventions en cas de problème de qualité des données :

Dans le cadre de la décision annuelle de financement, les notes doivent être ajustées si des problèmes connus de qualité des données touchent la subvention, par exemple des résultats programmatiques surévalués. La politique opérationnelle n'indique pas à partir de quel degré les problèmes de qualité des données doivent alerter l'équipe de pays, pas plus qu'elle n'oriente sur les éléments déclencheurs ou la portée des ajustements. Parmi les 15 décisions annuelles de financement examinées aux fins du présent audit, des problèmes de qualité des données ont été relevés dans 47 % des subventions (7 sur 15), sans que leur note ait été ajustée. Certains problèmes étaient spécifiques à la subvention et pouvaient être dus à l'incapacité du bénéficiaire principal à rendre compte des indicateurs d'impact et de résultats en raison de retards dans son système informatique de gestion. D'autres problèmes étaient davantage systémiques, par exemple des faiblesses connues des systèmes nationaux d'information sur la santé, un manque de dispositifs d'assurance de la qualité des données, ou des faiblesses des systèmes de supervision. En l'absence de directives des procédures actuelles, il est difficile de déterminer lesquels de ces problèmes auraient dû entraîner un ajustement des notes. L'outil relatif à la décision annuelle de financement n'indique pas comment ces problèmes de qualité des données ont été pris en compte dans l'attribution de la note de résultats, et ne justifie pas l'absence d'ajustement. De plus, rien ne permet de vérifier la complétude des ajustements potentiels puisqu'à l'heure actuelle, les problèmes de qualité des données ne sont pas officiellement enregistrés et suivis.

Contrôle des calculs en cas de financement dépassant la fourchette autorisée :

La procédure d'établissement de la décision annuelle recommande une fourchette de financement au regard des résultats de la subvention. Le calcul de cette fourchette constitue un contrôle clé visant à garantir l'alignement des propositions de financement sur les résultats des subventions, conformément au principe de financement en fonction des résultats. Si le financement proposé est hors limites, une justification et une validation supplémentaire doivent être fournies. Or, les vérificateurs ont relevé des exceptions dans la formule et les champs de saisie du calcul, ce qui limite l'efficacité du contrôle. Les exceptions ci-après ont été relevées dans 20 % des subventions examinées :

- *Formule incorrecte dans le calcul de la fourchette de financement* – Le calcul de la fourchette de financement tient compte du rapport entre le montant de financement cumulé à ce jour et le budget de la subvention cumulé. En juillet 2016, le Secrétariat a modifié la politique et a exclu l'ensemble des engagements au titre du mécanisme volontaire d'achat groupé des calculs menant à la décision de financement, puisqu'ils sont gérés séparément de la décision annuelle de financement. Or, l'outil de calcul ne tient pas compte de cette modification. En conséquence, les engagements pris au titre du mécanisme d'achat groupé continuaient d'être inclus dans le budget cumulé (dénominateur) généré par l'outil, bien qu'ils n'étaient plus inclus dans le montant de financement (numérateur) saisi par l'équipe de pays. Cette erreur entraîne directement une hausse de la fourchette de financement. De ce fait, les montants hors limites ne sont pas détectés.
- *Manque de contrôles visant à garantir la complétude des informations requises par le système pour calculer la fourchette de financement* – Le calcul de la fourchette de financement requiert deux points de données clés, qui servent à générer les alertes hors limites. Il s'agit de la note d'indicateur (note quantitative des indicateurs ajustée en cas de problème de qualité des données) et de la fourchette indicative de financement annuel. Cependant, les contrôles du système GMS actuel ne rejettent pas le calcul si les champs requis

sont vierges et ne génèrent pas non plus d'alerte hors limites. Quand une information manque, le système génère un résultat « sans objet » (*not applicable*, en anglais) au lieu d'alerter sur le dépassement de la fourchette. Ainsi, quand des données incomplètes sont saisies, le système n'alerte pas sur le fait que les subventions hors limites requièrent une attention et une approbation supplémentaires. Au sein de l'échantillon visé par l'audit, deux subventions sont concernées par cette catégorie d'exceptions.

Il convient de noter que la fourchette de financement est donnée à titre indicatif et non pas prescriptif. La politique opérationnelle envisage plusieurs raisons valides pouvant justifier un financement hors limites. Cependant, cette même politique exige également que les raisons en soient fournies dans le formulaire d'établissement de la décision annuelle. Si le système ne permet pas d'identification efficace des financements hors limites, ceux-ci ne peuvent pas être identifiés systématiquement et leur justification ne peut pas être documentée. En conséquence, les financements hors limites proposés risquent de ne pas recevoir le niveau d'examen et d'approbation appropriés.

Contrôles des ajustements en cas de problèmes majeurs de gestion des programmes et de résultats financiers :

Dans le cadre de la décision annuelle de financement, l'équipe de pays est tenue de réaliser une analyse initiale des risques en matière de gestion programmatique et de faiblesses financières. L'équipe chargée de la gestion des risques fournit également un avis indépendant lors de l'examen des faiblesses et des risques. Le résultat de ces analyses peut entraîner un ajustement de la note finale de la subvention, afin de tenir compte de l'impact des expositions majeures au risque, des lacunes en matière de gestion et des conditions préalables non remplies. Si la note n'est pas ajustée, l'équipe de pays inclut une justification dans le formulaire d'établissement de la décision de financement soumise à approbation. Cependant, la procédure actuelle ne prévoit pas de contrôles visant à garantir la prise en compte de ces éléments dans la décision de financement. En conséquence, au sein des subventions visées par l'examen, des faiblesses de gestion, des risques et des conditions préalables pris en compte de manière incohérente dans les décisions de financement n'étaient pas relevés par l'équipe de pays, l'équipe chargée de la gestion des risques ou les approbateurs de la décision ; Par exemple :

- *Difficultés liées au risque et à la gestion* – Des faiblesses majeures en matière de risque et de gestion des programmes ont été identifiées dans 33 % des subventions examinées, sans que l'absence d'ajustement des notes globales attribuées à ces subventions ne soit justifiée dans les décisions annuelles de financement.
- *Application des conditions préalables* – Certaines conditions doivent être remplies avant un décaissement, tandis que d'autres peuvent être satisfaites à tout moment au cours de la période de mise en œuvre. Sur l'ensemble des 1 541 conditions préalables, 958 (62 %) n'avaient pas d'échéance définie. En l'absence de directives claires relatives à la gestion des conditions préalables, le Bureau de l'Inspecteur général n'est pas en mesure de déterminer si ces 958 conditions doivent être soumises à une échéance. Sur les 583 subventions soumises à une échéance, 51 % accusaient un retard (mesures non commencées ou en cours). Dans 53 % des décisions de financement examinées, l'équipe de pays ne faisait aucune mention des conditions préalables non remplies ou ne fournissait pas d'explication si l'échéance était passée. En conséquence, rien n'indique que les conditions préalables ont été dûment prises en compte dans les décisions de financement.

Contrôles de détection des exceptions aux décisions annuelles de financement standard nécessitant une approbation supplémentaire :

La politique relative à l'établissement des décisions annuelles de financement prévoit des exceptions possibles à la décision annuelle de financement standard. Ces exceptions peuvent être classées dans trois niveaux, chacun nécessitant une approbation supplémentaire, en plus de la procédure d'approbation standard des décisions annuelles de financement. Cependant, il n'existe aucun contrôle manuel ou informatisé permettant d'identifier la majorité des exceptions. Or, faute de

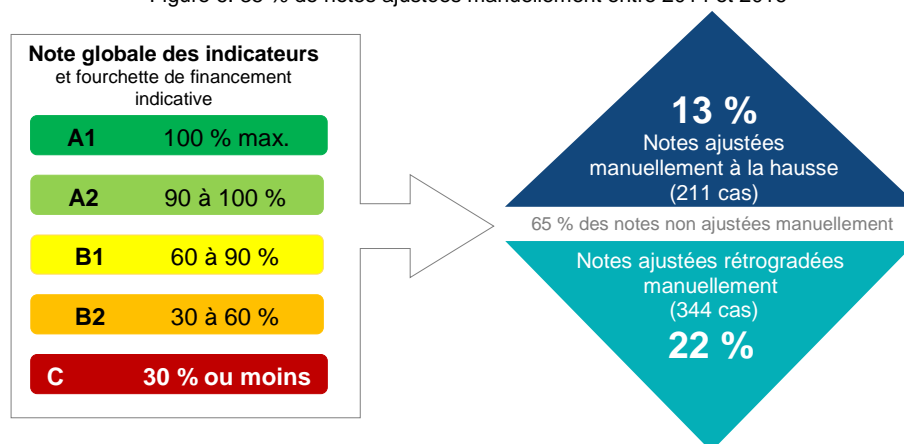
contrôle intégré dans le système, les équipes de pays sont les seules à pouvoir relever les exceptions. En conséquence, selon le présent audit, 60 % des décisions annuelles de financement contenant des exceptions définies dans la politique n'avaient pas reçu le niveau d'approbation requis. De plus, ces dossiers ne contenaient aucun élément justifiant les exceptions.

Contrôles des modifications de notes :

La note finale de la subvention détermine le financement annuel attribuable à chaque bénéficiaire principal selon les politiques du Fonds mondial. Cette note est rendue publique. Le Fonds mondial possède également un indicateur clé de résultat, qui mesure le montant des crédits décaissés à chaque notation de subvention. Cependant, les faiblesses ci-après affectent l'intégrité de la notation :

- *Absence de directives appropriées sur l'ajustement des notes* – La politique relative à la décision annuelle de financement autorise l'équipe de pays à ajuster manuellement les notes générées par le système GMS. Cette disposition permet de pondérer les calculs automatiques au regard de considérations subjectives selon que de besoin. Ces ajustements peuvent revoir les notes à la hausse ou à la baisse. Cependant, bien que la politique définisse des dispositions et critères spécifiques relatifs à la rétrogradation manuelle des notes, elle ne précise pas de facteurs justifiant une amélioration des notes ou le niveau d'approbation requis y afférent.
- *Absence de validation de l'ajustement des notes des subventions* – N'importe quel membre des équipes de pays peut à tout moment modifier les notes de subventions générées par le système GMS actuel. Or, ce système ne conserve pas l'historique des modifications apportées aux notes. En conséquence, au moment de la validation, l'examineur n'est pas en mesure de déterminer si la note est celle attribuée initialement par le système ou si elle a été ajustée manuellement. De plus, le système n'étant pas verrouillé suite à l'examen et à la validation, une note peut encore être modifiée après la phase d'approbation. Aucune procédure ne permet de vérifier périodiquement l'intégrité des notations. Nonobstant ces lacunes, il convient de noter que les vérificateurs n'ont relevé aucun cas systématique de modification abusive des notes, comme indiqué ci-après. De fait, le nombre de rétrogradations excède les cas de revue des notes à la hausse, ce qui suggère que malgré l'absence de contrôles définis par des procédures, les ajustements étaient vraisemblablement motivés par des raisons fondées plutôt que par une attitude biaisée des équipes de pays :

Figure 6. 35 % de notes ajustées manuellement entre 2014 et 2016



Le Bureau de l'Inspecteur général note que 35 % des notes attribuées aux subventions visées par son examen ont été modifiées. Treize pour cent de ces modifications amélioraient la note, 17 subventions voyant leur notation grimper de trois niveaux (de C à A2) et cinq de quatre niveaux (de C à A1). Selon une analyse détaillée de ces cinq subventions et de trois autres dont la note avait été rétrogradée de quatre niveaux (de A1 à C), la plupart des modifications apportées par les équipes de pays étaient motivées par les limitations et les inadéquations du modèle de notation mentionnées ci-avant. Par exemple, des indicateurs étaient mal paramétrés dans le système GMS ou les résultats étaient saisis incorrectement. Les modifications manuelles avaient été apportées directement dans le système GMS au cours du cycle de la subvention, en dehors de la procédure relative à la décision annuelle de

financement. Ainsi, les contrôles habituels et les justifications requises dans le cadre de la procédure menant à la décision annuelle de financement ne s'appliquaient pas. Les documents appuyant ces ajustements ou les pièces justificatives confirmant leur approbation, n'étaient pas disponibles.

Les faiblesses identifiées ci-avant s'expliquent également par le manque de directives quant à l'application des contrôles requis dans le cadre de la décision annuelle de financement. La note de politique opérationnelle actuelle relative à la décision annuelle de financement comprend plusieurs exigences. Cependant, elle ne fournit pas suffisamment d'orientations sur le mode d'application de ces exigences. En conséquence, leur interprétation est largement laissée à la charge des équipes de pays, ce qui entraîne des incohérences majeures. De plus, les responsabilités ne sont pas clairement indiquées : bien que les niveaux d'approbation varient selon les fonctions, les rôles et responsabilités de chaque approbateur ne sont généralement pas définis. Ainsi, il est difficile de déterminer si un approbateur valide tous les aspects d'une décision annuelle de financement ou seulement certaines sections relevant de ses compétences. Le Secrétariat entend traiter les causes profondes de ces faiblesses dans la phase 2 du projet de gestion d'intégration accélérée. Les procédures et politiques seront mieux alignées sur le nouveau système et cette initiative remédiera aux faiblesses identifiées dans le présent rapport.

Mesures du Secrétariat en cours de mise en œuvre – Dans le cadre du projet de gestion d'intégration accélérée, le Secrétariat a identifié plusieurs problèmes de qualité des données relatifs au cadre de résultats et au rapport sur les résultats actuels des bénéficiaires principaux, dont l'incidence sur la décision annuelle de financement n'est pas anodine. C'est pourquoi le nouveau système GOS comprend des contrôles visant à améliorer la qualité des données des éléments pris en compte dans le cadre de cette procédure. Plusieurs contrôles ont par ailleurs été ajoutés au module relatif à la décision annuelle de financement afin de répondre en partie aux exceptions identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général. Enfin, l'intégration exhaustive des modules de subvention devrait garantir aux utilisateurs et aux examinateurs une transparence totale des informations clés sur les subventions prises en compte dans la décision annuelle de financement. Le module relatif à la décision annuelle de financement a été mis en œuvre en septembre 2017 et devrait être opérationnel d'ici la fin de l'année.

En raison des limitations liées à la conception et à la définition initiales des conditions préalables, le Secrétariat s'est également penché sur la conception des exigences liées aux subventions pour le cycle de financement 2017/2019. Les exigences sont désormais divisées en sous-catégories : les exigences devant être satisfaites avant un décaissement ou l'accès aux financements, et les exigences spéciales sans lien avec les décaissements ou des événements définis. Ainsi, seules les exigences préalables aux décaissements et à l'accès aux financements seront requises aux fins des décisions annuelles de financement.

Action convenue de la Direction n° 1

Début septembre 2017, le Secrétariat a mis en service un module Décaissement dans le nouveau système GOS renforçant les contrôles liés aux décisions annuelles de financement. Cette mesure achevait la première phase du système GOS, comprenant également la procédure de révision des subventions et la procédure relative à la communication de l'information par les bénéficiaires principaux. Le Secrétariat réalise un examen des procédures et contrôles liés à la mise en œuvre des subventions ajoutés au système GOS (décision annuelle de financement, suivi continu des subventions, communication de l'information par les bénéficiaires principaux et révision des subventions).

À la lumière des résultats de ces examens, le Secrétariat actualise les contrôles selon que de besoin au cours de la phase II du projet de gestion d'intégration accélérée, en veillant à mettre en balance d'une part, la rigueur des contrôles et d'autre part, la charge de travail, les risques et la différenciation des portefeuilles. Le Secrétariat actualise les directives opérationnelles requises présentant clairement les nouvelles exigences et établit des rapports de veille stratégique aux fins de vérifier régulièrement les résultats et la conformité des activités.

Titulaire : Mark Edington

Date cible : 31 décembre 2018

4.2. Faiblesses du cadre de résultats des subventions en matière de garanties de la qualité

Le cadre de résultats et le budget des subventions font partie intégrante de l'accord de subvention établi entre le Fonds mondial et le bénéficiaire principal. Ils jettent les bases de l'évaluation et du suivi des résultats des subventions. Ces dernières années, l'institution a établi des directives exhaustives aux fins de l'établissement du cadre de résultats et du budget des subventions, soucieux de responsabiliser les bénéficiaires principaux en matière d'atteinte des objectifs programmatiques. Ces outils permettent en outre au Fonds d'assurer le suivi des investissements et de garantir un bon rapport coût-efficacité. Cependant, les contrôles insuffisants des cadres de résultats des subventions signés sur le cycle d'allocation 2014/2016 et le faible alignement sur le budget des subventions limitent l'efficacité des activités de suivi.

Le cadre de résultats doit tenir compte des objectifs du programme et les indicateurs doivent être globalement alignés sur les activités inscrites au budget des subventions. Le Fonds mondial a défini des directives relatives à l'établissement d'un cadre de résultats. Celles-ci recommandent des modules, interventions et indicateurs standard pour les principaux types de programmes financés par le Fonds (prise en charge ou prévention du VIH, de la tuberculose et du paludisme). La démarche modulaire garantit la cohérence du suivi des résultats, des budgets programmatiques et des dépenses tout au long du cycle de vie des subventions. Chaque module d'interventions comprend des indicateurs de couverture, d'impact et de résultats. Le taux d'atteinte des objectifs de ces indicateurs sert à déterminer les notes de résultats. Avec le concours de l'agent local du Fonds et de l'équipe de pays, le bénéficiaire principal et l'instance de coordination nationale établissent le cadre de résultats dans le cadre de la présentation de la demande de financement. Celui-ci est ensuite précisé lors de l'établissement de la subvention, au moment où le spécialiste de la santé publique, du suivi et de l'évaluation l'examine au regard des directives du Fonds mondial.

Le budget des subventions est une allocation de ressources financières à chaque module d'interventions, devant garantir l'atteinte des objectifs. Avec le concours du responsable financier et du reste de l'équipe de pays lors la présentation de la demande de financement, le bénéficiaire principal et l'instance de coordination nationale établissent également le budget. Celui-ci est ensuite affiné lors de l'établissement de la subvention, au moment où le responsable financier examine le budget plus en détail. Le responsable financier régional examine également le bien-fondé du budget.

Manque de garanties efficaces de la qualité en matière d'établissement du cadre de résultats des subventions

Le Fonds mondial a établi des directives exhaustives relatives au cadre de résultats, afin de garantir son alignement sur les objectifs programmatiques. Ces directives comprennent des indicateurs standard d'évaluation des cibles et objectifs programmatiques types. Il est cependant essentiel d'utiliser une procédure d'assurance qualité efficace, aux fins de vérifier la conformité de la teneur du cadre de résultats aux directives. Sur les 27 subventions examinées, les faiblesses ci-après ont été relevées dans les cadres de résultats :

- dans deux subventions liées au VIH, les indicateurs standard liés à la prise en charge du VIH n'étaient pas inclus dans le cadre de résultats, et aucun élément ne justifiait cette omission ;
- dans une subvention, les indicateurs standard d'impact n'étaient pas utilisés du tout ; et
- dans trois subventions, les indicateurs de couverture étaient indûment attribués à un bénéficiaire principal qui n'était pas responsable de la composante de maladie ou du module d'intervention.

De plus, des rapports précédents du Bureau de l'Inspecteur général sur l'Afrique du Sud ([GF-OIG-17-014](#)), la Tanzanie ([GF-OIG-16-002](#)), l'Ouganda ([GF-OIG-16-005](#)) et le Kenya ([GF-OIG-15-011](#)) relevaient déjà des faiblesses similaires au niveau des cadres de résultats des subventions dans ces pays. L'incapacité des contrôles à garantir le respect des directives du Fonds mondial dans les cadres de résultats des accords de subvention peut affecter la responsabilisation des bénéficiaires principaux en matière d'atteinte des objectifs programmatiques. Bien que des raisons valides justifient toujours des dérogations à ces directives (contexte du pays, stratégies nationales, capacité des bénéficiaires), les contrôles actuels des procédures ne favorisent pas une documentation et une validation adéquates de ces motifs.

Suite à la signature de l'accord de subvention, le spécialiste de la santé publique, du suivi et de l'évaluation responsable du portefeuille est chargé d'entrer les données clés du cadre de résultats dans le système GMS. Ces données regroupent les indicateurs, les cibles (nombre et pourcentage), les données de référence et les données ventilées. Cependant, aucun contrôle efficace (informatisé ou manuel) ne vérifie que cette personne a saisi les informations pertinentes sans erreur et sans omission. En conséquence, le Bureau de l'Inspecteur général a relevé les écarts de données ci-après dans les 27 subventions examinées :

- Pour sept subventions et 14 indicateurs, les valeurs cibles étaient manquantes dans le cadre de résultats ou ne correspondaient pas aux valeurs entrées dans le système GMS. Pour ces mêmes sept subventions, certaines valeurs cibles étaient également saisies incorrectement dans le système GMS, des pourcentages étant utilisés alors que des valeurs réelles étaient requises.
- Pour trois subventions et cinq indicateurs, les critères de ventilation n'étaient pas paramétrés dans le système GMS conformément au cadre ou aux directives ; pour trois autres subventions et huit indicateurs, les valeurs de référence (ventilées ou agrégées) n'étaient pas indiquées ou paramétrées conformément au cadre ou aux directives.
- Pour 15 subventions, le type de cumulation de l'indicateur (si l'indicateur doit être calculé de manière cumulée ou pas) n'était pas dûment saisi dans le système GMS et ne correspondait pas aux valeurs du cadre de résultats.

L'inefficacité des contrôles relatifs à la saisie des informations clés du cadre de résultats dans le système GMS peut compromettre l'exactitude et la complétude de l'information. Selon l'indicateur et la valeur cible, cela pourrait affecter la note quantitative générée par le système à partir des données du cadre de résultats. D'autres indicateurs tels que les critères de ventilation sont principalement utilisés à des fins d'analyse par pays.

L'équipe chargée du suivi et de l'évaluation et de l'analyse par pays a également relevé des faiblesses similaires au sein du cadre de résultats lors de la migration des données dans le cadre du projet de gestion d'intégration accélérée. Les faiblesses identifiées comprenaient notamment l'alignement stratégique du cadre de résultats sur les cibles et objectifs des programmes, ainsi que des problèmes de qualité des données saisies dans le système GMS. L'équipe chargée du projet de gestion d'intégration accélérée a nettoyé les données des cadres de résultats avant de les transférer dans le nouveau système GOS. Cependant, l'équipe a également relevé des faiblesses répétées au niveau de la qualité des données des cadres de résultats

Meilleure pratique

De toutes les subventions visées par l'audit, le Bureau de l'Inspecteur général note que les subventions au Cameroun possédaient un cadre de résultats couvrant tous les objectifs clés de l'accord de subvention. Ce résultat est dû à la démarche en cascade et intégrée adoptée par les équipes de pays auprès des bénéficiaires principaux dans le cadre de l'établissement du cadre de résultats. Dans un premier temps, des spécialistes techniques examinent et évaluent la couverture des objectifs de la subvention dans le cadre, et l'alignement sur les autres subventions au pays au regard de la stratégie nationale. À ces fins, le spécialiste de la santé publique, du suivi et de l'évaluation n'intervient pas seul. Il travaille en concertation avec le spécialiste de la gestion des produits de santé, le conseil juridique, le responsable de la gestion des risques et le responsable financier.

dans les deux premières phases des subventions signées au cours du cycle d'allocation 2017/2019, laissant penser qu'il s'agit d'un problème récurrent. L'équipe du projet vérifie désormais systématiquement la qualité des données des cadres de résultats entrées dans le nouveau système GOS. De plus, suite au présent audit, l'équipe a convenu d'établir une procédure d'assurance qualité aux fins de l'établissement du cadre de résultats. Elle est encore en cours de mise en service et devrait être en vigueur d'ici fin 2017.

Actions du Secrétariat en cours de mise en œuvre – Dans le cadre de la compilation et de la communication de l'information relative aux indicateurs clés de résultats pour 2015 et 2016, le Secrétariat a identifié des faiblesses au niveau du cadre de résultats. Les différents cadres n'ont pas pu être regroupés afin de fournir une vue d'ensemble des résultats du Fonds mondial au regard des indicateurs clés de résultats. De ce fait, il est difficile d'analyser les causes profondes des résultats insuffisants des portefeuilles. En conséquence, l'équipe chargée de l'information stratégique au sein de la division de la stratégie, de l'investissement et de l'impact a analysé en détail l'ensemble des cadres de résultats avant de se prononcer sur l'alignement des indicateurs de résultats des subventions sur les indicateurs clés de résultats de l'institution. Le Secrétariat soumettra une solution visant à combler cette faiblesse à l'approbation du Conseil d'administration en novembre 2017.

Manque d'alignement du budget des subventions sur le cadre de résultats

En raison de l'intégration limitée de l'établissement du budget dans les autres procédures d'établissement des subventions, le Bureau de l'Inspecteur général a identifié les faiblesses ci-après :

Absence de dispositifs visant à vérifier les montants importants dans le budget des subventions – Au sein des 27 subventions examinées, 28 % du budget en moyenne n'était pas couvert dans le cadre de résultats. Pour la plupart, ces activités étaient liées au renforcement des systèmes de santé et aux coûts de gestion des programmes. Ces activités sont considérées comme des indicateurs d'intrants et ne sont donc pas couvertes dans le cadre de résultats, conformément aux directives du Fonds. Cependant, aucun dispositif en dehors du cadre de résultats ne permet de vérifier formellement les résultats des investissements dans ces domaines, malgré leur importance pour l'atteinte des cibles et objectifs des programmes ou pour l'évaluation de leur rapport coût-efficacité relatif.

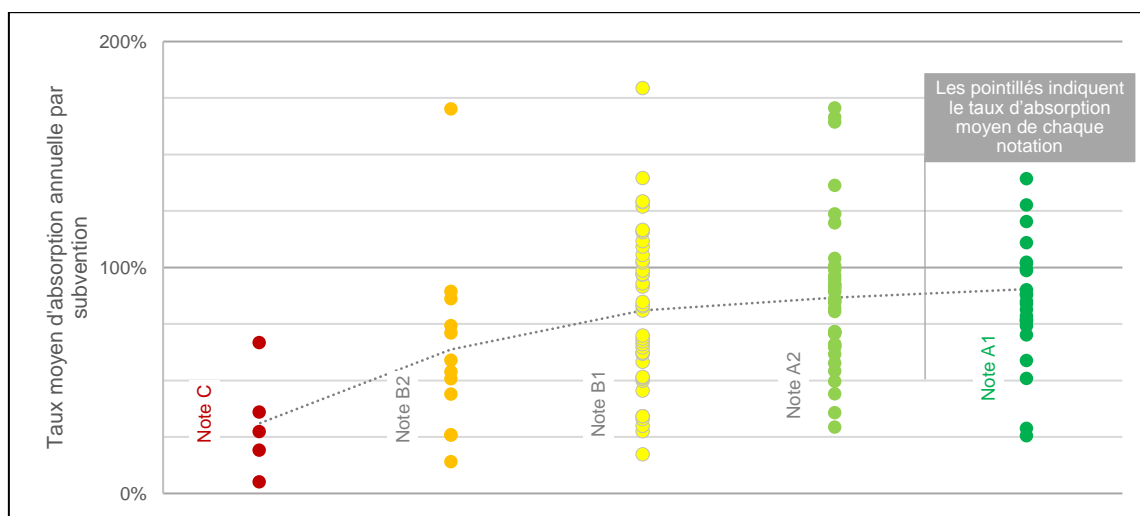
Corrélation entre l'absorption des crédits et les résultats programmatiques – Il existe également un nombre conséquent de subventions qui obtiennent une note programmatique positive sans afficher un taux d'absorption des crédits relativement important. Diverses raisons peuvent expliquer les écarts entre les résultats programmatiques et le taux d'absorption. Elles peuvent être liées à des contributions d'autres donateurs ou à la communication des résultats au regard des objectifs nationaux, une tendance de plus en plus souvent observée par le Secrétariat, dans la lignée de l'objectif du Fonds mondial visant à soutenir les stratégies et programmes nationaux plutôt que des projets individuels. Cependant, il se peut également que les écarts importants entre les notes des subventions et les taux d'absorption réels soient parfois le reflet d'un manque d'alignement du budget des subventions sur le cadre de résultats. Actuellement, aucune analyse ne permet de différencier les deux et de confirmer si le degré de corrélation observé entre les résultats et le taux d'absorption est raisonnable ou pas. Comme indiqué dans la figure ci-après, si les notes de résultats sont globalement proportionnelles au niveau d'absorption des portefeuilles, plusieurs valeurs aberrantes sont observées, de nombreuses

Meilleure pratique

Parmi les subventions examinées, le Bureau de l'Inspecteur général note que le budget de la subvention de l'E8 liée au paludisme, gérée par le Département des Pays à fort impact – Afrique 2 était fortement aligné sur le cadre de résultats. Dans le cas de ce portefeuille, le budget et les postes budgétaires importants étaient également dûment couverts dans le cadre de résultats. L'équipe de pays avait examiné le budget présenté par le bénéficiaire principal et l'instance de coordination nationale suite à l'approbation du cadre de résultats, afin de vérifier la mise en corrélation de toutes les activités financées avec des indicateurs de résultats.

subventions obtenant la note maximale (A1 ou A2) avec un taux d'absorption des crédits ne dépassant pas 25 % :

Figure 7. Répartition des notes de subvention et taux moyen d'absorption des crédits (2014-2015⁵)



Une procédure d'assurance qualité du cadre de résultats a été lancée en mai 2017. Elle a été impulsée par l'équipe chargée du projet de gestion d'intégration accélérée, en coordination avec l'équipe Suivi, évaluation, contrôle et analyse et avec les spécialistes de la santé publique et du suivi et de l'évaluation de la Division de la gestion des subventions. Elle vérifie notamment i) la conformité globale aux directives du Fonds ; ii) leur complétude ; iii) la cohérence entre les cadres de résultats des subventions liées à une même composante de maladie dans un pays spécifique ; et iv) les données. Les première et deuxième demandes de financement au titre du cycle d'allocation 2017/2019, soumises à l'examen du Comité d'approbation des subventions en juillet 2017, ont suivi cette procédure. En août 2017, la procédure relative à l'assurance qualité a été confiée à l'équipe Suivi, évaluation, contrôle et analyse de l'équipe du projet de gestion d'intégration accélérée, des directives officielles étant communiquées à l'ensemble du personnel de gestion des subventions, notamment aux spécialistes de la santé publique, du suivi et de l'évaluation.

Bien que cette nouvelle procédure représente une amélioration sensible au regard de la période d'allocation précédente, l'assurance qualité est davantage réalisée à titre consultatif qu'à des fins de contrôle. Elle survient deux fois par an au moyen d'examen par les pairs, issus des équipes de spécialistes de la santé publique, du suivi et de l'évaluation, et ponctuellement, de l'équipe Suivi, évaluation, contrôle et analyse. À ce titre, elle n'inclut pas de contrôles visant à garantir la responsabilité en matière de validité, d'exactitude et de complétude du cadre de résultats.

- L'équipe Suivi, évaluation, contrôle et analyse n'est pas tenue de valider les cadres de résultats soumis à l'examen et à l'approbation du Comité d'approbation des subventions. À ce stade, l'assurance qualité doit en théorie avoir été menée.
- Par ailleurs, ni l'équipe Suivi, évaluation, contrôle et analyse, ni le gestionnaire de portefeuille du Fonds ne vérifient le cadre de résultats importé dans le système GOS. On suppose que l'assurance qualité est intervenue avant l'importation dans le système.

Le Secrétariat continuera de déployer la procédure d'assurance qualité ci-avant à des fins d'examen des cadres de résultats tout au long de la période d'allocation 2017/2019. Au vu de ces évolutions, le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas jugé nécessaire d'établir d'action convenue de la Direction

⁵ Cette analyse se limite à la période 2014-2015. Le Secrétariat n'a pas été en mesure de produire les données sur les taux d'absorption pour 2016. Au moment de la finalisation du présent rapport, le Secrétariat s'employait à collecter des données au travers du rapport financier annuel. Référez-vous à la constatation 4.3 sur l'efficacité du rapport financier annuel.

supplémentaire. Il estime que la nouvelle procédure est généralement saine d'un point de vue conceptuel, bien que les contrôles doivent encore être formalisés au cours de la phase de mise en service. Cependant, son efficacité ne peut pas encore être évaluée et sera incluse dans la portée d'un prochain audit de suivi.

4.3. Lourdeur des exigences en matière de communication de l'information, affectant l'efficacité des procédures de suivi des subventions

De par la nature des subventions du Fonds mondial, plusieurs aspects des résultats doivent être évalués, à la mise en route de la subvention et tout au long de sa mise en œuvre. À ces fins, le Fonds mondial a défini des exigences en matière de communication de l'information. Au fil du temps, ces obligations ont néanmoins donné lieu à des procédures complexes faisant souvent double emploi, qui se sont multipliées sans être suffisamment adaptées au contexte spécifique à chaque pays ou à la nature et au calendrier des subventions. De ce fait, le Bureau de l'Inspecteur général a identifié plusieurs exceptions en matière de communication des résultats, ce qui peut nuire à l'efficacité ou à l'efficience du suivi des subventions.

Le Fonds mondial a établi plusieurs rapports standard aux fins de mesurer et d'évaluer les résultats des subventions, notamment :

- rapport annuel et/ou semestriel sur les résultats actuels (programmatiques et financiers) ;
- rapport financier annuel (financiers) ;
- rapport trimestriel sur le solde de trésorerie (financiers) ;
- rapport d'évaluation des établissements de santé ou rapport d'évaluation de la qualité des données (programmatiques) ; et
- outil d'évaluation des risques liés aux subventions et de planification des mesures (risques).

Les équipes de pays suivent et évaluent les résultats des subventions au moyen du rapport sur les résultats actuels communiqué par les bénéficiaires principaux. Le cas échéant, elles font appel à des prestataires de garantie tels que l'agent local du Fonds afin de vérifier les résultats des subventions dans le pays. Les résultats programmatiques, financiers et de gestion sont officialisés lorsque l'équipe de pays publie la lettre de résultats, qui attribue une note finale à la subvention pour la période visée. La lettre comprend également des mesures recommandées et le calendrier de résolution des faiblesses programmatiques. Le bénéficiaire principal est chargé de suivre et gérer les résultats des sous-bénéficiaires et de prendre les mesures appropriées selon que de besoin.

L'incohérence des communications de l'information limite l'efficacité du suivi des résultats

L'audit de 27 subventions dans 24 portefeuilles a relevé les faiblesses ci-après liées aux procédures de suivi des subventions et aux rapports y afférents.

Retards d'envoi des rapports sur les résultats actuels par les bénéficiaires principaux et les agents locaux du Fonds – En moyenne, il a fallu 129 jours aux bénéficiaires principaux pour envoyer les rapports sur les résultats actuels au Fonds mondial après leur vérification par les agents locaux du Fonds, au lieu des 75 jours réglementaires. Dans trois cas, ces rapports ont été reçus onze mois après la fin de la période. La décision annuelle de financement en a été retardée, le rapport sur les résultats actuels étant une condition préalable. Cependant, les soldes de trésorerie dans le pays ont suffi à préserver la continuité des activités malgré ces retards.

Retards et absence d'envoi des lettres de résultats aux bénéficiaires principaux – Dans 71 % des portefeuilles examinés, des exceptions relatives à l'envoi des lettres de résultats ont été constatées.

Dans le cas de plusieurs portefeuilles, l'envoi de ces lettres a été sensiblement retardé. En moyenne, les équipes de pays envoient la lettre de résultats deux mois après la réception du rapport sur les résultats actuels. Dans le cas d'un portefeuille, ce délai a atteint sept mois. Actuellement, aucune politique ne stipule sous quel délai les équipes de pays doivent émettre les lettres de résultats. Dans le cas de trois portefeuilles, les gestionnaires de portefeuille du Fonds ont choisi de ne pas communiquer la lettre de résultats, soit parce que les informations étaient obsolètes, soit parce qu'ils préféraient communiquer par des voies plus informelles (réunions présentielle, bilans par téléphone, etc.). Or, cette manière de procéder est contraire aux recommandations définies à l'alinéa 6.8 du Règlement du Fonds mondial sur les subventions et dans certains cas, l'accord du responsable de la gestion des subventions n'a pas été demandé.

Les retards d'envoi du rapport sur les résultats actuels et de la lettre de résultats peuvent être liés au fait que les délais d'envoi n'ont pas changé depuis 2004. Or entretemps, la quantité d'information à renseigner et examiner dans le rapport sur les résultats actuels a été décuplée.

Documentation incohérente des faiblesses en matière de résultats dans les lettres de résultats – Les 27 subventions examinées utilisent des méthodes divergentes à des fins de rédaction de la lettre et de son envoi au récipiendaire principal :

- les lettres de résultats de certains portefeuilles incluent les mesures non résolues de la période précédente, tandis que d'autres ne les prennent pas en compte ;
- certaines équipes de pays indiquent dans la lettre de résultats uniquement les faiblesses majeures, tandis que d'autres répertorient et communiquent l'ensemble des faiblesses, quel que soit leur degré d'importance ou leur probabilité d'occurrence ;
- certaines lettres contiennent des recommandations à l'intention des récipiendaires principaux, notamment des dates d'échéance, d'autres non. Certaines indiquent la note finale de la subvention, d'autres non ; et
- certaines équipes de pays indiquent les faiblesses liées aux résultats des subventions observées dans l'ensemble des activités de suivi et des résultats, tandis que d'autres incluent uniquement les faiblesses relevées dans les rapports sur les résultats actuels.

Parallèlement au manque de directives claires, ces incohérences découlent également du fait qu'un nombre important d'équipes de pays n'utilisent pas les lettres de résultats pour vérifier les résultats des subventions. Au lieu de cela, elles ont recours à d'autres voies pour suivre les résultats des subventions et les communiquer aux récipiendaires principaux. Pour 83 % des portefeuilles, les équipes de pays indiquent utiliser principalement les missions dans les pays afin de vérifier les résultats et de les communiquer aux récipiendaires principaux. Cependant, l'analyse des résultats des subventions révèle qu'un seul portefeuille sur les 24 examinés avait systématiquement

Meilleure pratique

Le portefeuille de la République démocratique du Congo, un pays à fort impact, s'est démarqué par l'établissement et la mise en œuvre d'un plan complet d'amélioration des résultats. L'équipe de pays s'appuie sur ce document dans le cadre de ses activités quotidiennes de gestion des subventions. Il couvre l'ensemble des actions attendues du récipiendaire principal pertinentes au regard des outils de suivi, notamment des rapports d'audit et d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général. Il attribue également aux membres de l'équipe de pays la responsabilité de chaque domaine indiqué dans le plan d'amélioration. L'équipe intègre également les résultats du plan dans la lettre de résultats, afin de garantir la documentation appropriée des faiblesses du récipiendaire principal en matière de résultats. À la fin de l'exercice, le gestionnaire de portefeuille du Fonds envoie une lettre résumant l'état du portefeuille à l'ensemble des parties visées, notamment l'instance de coordination nationale, les récipiendaires principaux et les partenaires de développement. De même, en interne, le gestionnaire de portefeuille du Fonds établit une stratégie pour l'année à venir, à l'intention de l'équipe de pays. Grâce à ces communications internes et externes, les différents intervenants ont une vue plus précise des objectifs et des responsabilités conjointes, et des liens entre leurs activités.

mené des missions dans le pays selon un plan de travail prédéterminé, avec un ordre du jour spécifique comprenant des examens des résultats des subventions et un suivi des plans d'action en cours auprès des maîtres d'œuvre. Dans le reste des portefeuilles, les rapports de mission ciblent d'autres domaines de gestion des subventions tels que les négociations relatives à l'établissement des subventions, les discussions avec les partenaires, la participation aux forums et conférences sur les maladies, les campagnes à grande échelle ou les visites sur le terrain, sans examen spécifique des résultats des subventions.

Dans un environnement de financement en fonction des résultats, les lettres de résultats jouent un rôle incontournable aux fins de la détermination des résultats des subventions, des faiblesses majeures, des causes profondes de ces lacunes, des mesures clés et des dates d'échéance y afférentes.

Utilisation inefficace du rapport financier annuel et du rapport trimestriel sur le solde de trésorerie à des fins de suivi des résultats financiers des subventions – Le taux d'envoi par les bénéficiaires principaux des rapports financiers annuels vérifiés par les agents locaux du Fonds est particulièrement faible, allant de 36 % en août 2015 à 50 % en juin 2017. Seuls les pays du Département des pays à fort impact – Afrique 1 affichent une hausse de 20 % des envois entre 2015 et juin 2017. Ce rapport est un outil important de suivi des résultats financiers, conçu pour aider le Secrétariat à réaliser des analyses des écarts des différentes catégories financières des subventions, et à prendre des décisions mieux éclairées en matière de financement et d'investissements. Malgré un faible taux d'envoi pendant l'année, le Secrétariat veille à respecter un taux d'envoi global des rapports annuels aux donateurs importants supérieur à 90 %. Le taux d'envoi des rapports trimestriels sur le solde de trésorerie est nettement supérieur, à 92 %. Cependant, pour 15 des subventions examinées, les relevés bancaires du bénéficiaire principal n'étaient pas joints aux rapports dans 27 % (4/15) des cas. Or, un rapport non accompagné des relevés bancaires requis a peu de valeur et ne permet pas de contrôler les soldes de trésorerie avant les décaissements.

Ces exceptions sont symptomatiques d'exigences complexes, standard et parfois redondantes en matière de communication de l'information sur le suivi des subventions.

Complexité des outils – Le bénéficiaire principal doit entrer une grande quantité de données dans chaque rapport, et ce pour chaque période d'examen des résultats. De plus, l'agent local du Fonds doit vérifier les rapports des pays à fort impact et ciblés. Enfin, les équipes de pays doivent examiner et analyser l'ensemble des informations de chacun des rapports. Ces démarches et ces examens exigent un temps considérable et engendrent des coûts transactionnels élevés, tant pour les bénéficiaires principaux que pour le Fonds mondial, le tout au détriment des activités de mise en œuvre. Par exemple :

- un rapport sur les résultats actuels comporte 12 feuilles de travail Excel à renseigner. Chaque feuille contient en moyenne 461 champs. Ce volume varie également en fonction du nombre d'indicateurs définis par le bénéficiaire principal et des mesures de suivi du plan de travail ;
- le rapport financier annuel nécessite la saisie de 224 données ; et
- le rapport trimestriel sur le solde de trésorerie contient en moyenne 30 champs qui doivent être renseignés et accompagnés des relevés bancaires y afférents. Cette quantité peut également varier selon le nombre de comptes en banque du bénéficiaire principal.

Meilleure pratique

Dans le cadre du portefeuille d'Haïti, un pays essentiel, l'équipe a affiné et amélioré la structure de la lettre de résultats afin de distinguer clairement les faiblesses liées aux programmes, aux finances ou à d'autres domaines. De plus, les faiblesses sont classées dans la catégorie mineure ou majeure. Les mesures de gestion et les échéances sont clairement indiquées, de même que les mesures de la période précédente menées à bien.

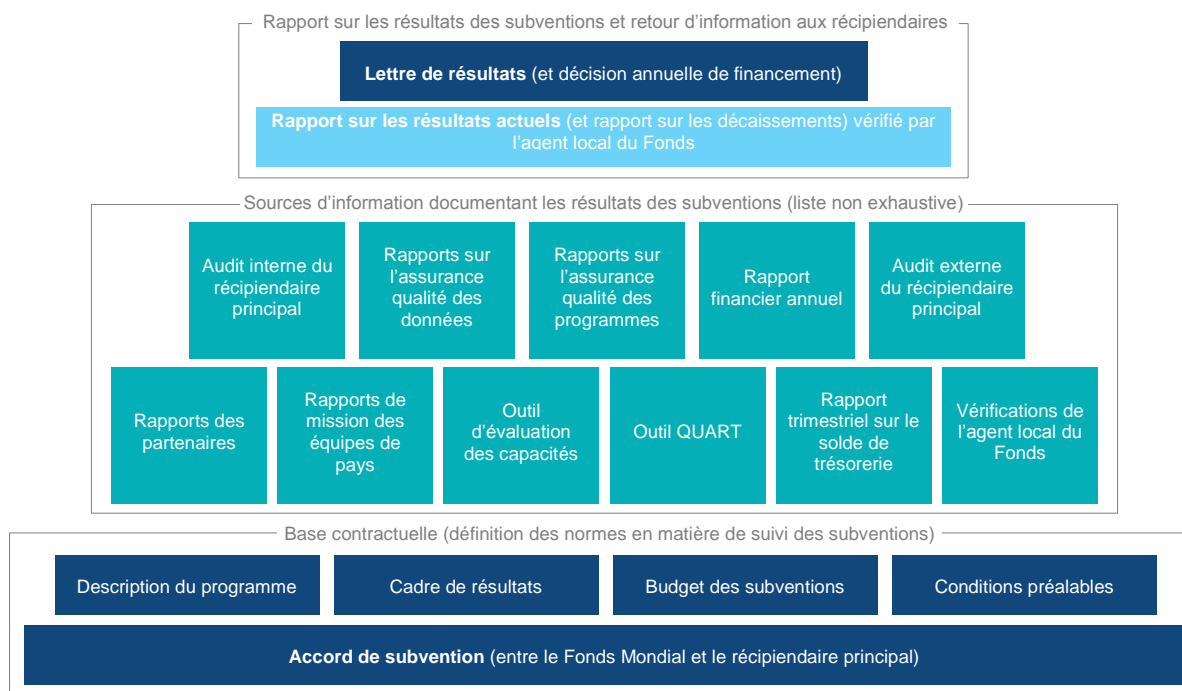
Dans le cadre du portefeuille du Salvador, un pays ciblé, un résumé des mesures de gestion ouvertes et closes est régulièrement communiqué à tous les bénéficiaires principaux, rappelant la responsabilité de chacun eu égard aux résultats des subventions.

Outils redondants – Les informations à renseigner dans les outils standard de suivi des subventions sont souvent redondantes. Par exemple, le rapport trimestriel sur le solde de trésorerie contient des informations financières qui figurent également dans le rapport sur les résultats actuels. Au terme de l'exercice fiscal du bénéficiaire principal, ces outils se chevauchent également et présentent des données strictement identiques. Ainsi, le rapport du dernier trimestre sur le solde de trésorerie contient les mêmes informations sur les soldes de trésorerie du bénéficiaire principal que le rapport financier annuel et le rapport annuel sur les résultats actuels. Dans ce contexte, le Secrétariat a débattu du bien-fondé de ce rapport trimestriel, compte tenu du niveau de recoupement avec les autres rapports financiers et des échéances de communication imposées. Le rapport trimestriel a néanmoins été conservé, car il est encore considéré comme le moyen le plus efficace de vérifier les soldes de trésorerie dans les pays avant les décaissements. De plus, bien que les rapports sur les résultats actuels, les évaluations de la qualité des données et les évaluations des établissements de santé présentent des types différents d'informations programmatiques, trois rapports distincts relaient actuellement des données programmatiques liées aux subventions.

Rapports non taillés sur mesure – Les rapports de suivi doivent généralement être renseignés et examinés, quelle que soit leur applicabilité au regard de la subvention et du pays. Par exemple, si une subvention est signée en mars mais que la sélection des sous-bénéficiaires est prévue en juin seulement, suivie de la mise en œuvre du programme, un rapport sur les résultats actuels vérifié par l'agent local du Fonds doit néanmoins être présenté pour la première période semestrielle allant jusqu'en septembre. Ceci en dépit du fait qu'aucune activité n'aura encore été déployée. Sur les 27 subventions examinées, le Bureau de l'Inspecteur général a relevé trois cas de ce type, qui ont entraîné des retards d'envoi des rapports sur les résultats actuels par les bénéficiaires principaux et des lettres de résultats par l'équipe de pays.

Tous les rapports de suivi mentionnés ci-avant et indiqués dans la figure 8 ci-après génèrent des données de résultats et reflètent les faiblesses en matière de résultats des subventions. Les outils et rapports inclus dans le schéma ne sont pas tous redondants et peuvent être utilisés à des fins de suivi des subventions variées et justifiées. Le schéma illustre simplement la complexité des outils et des sources d'information (non exhaustives) devant être gérées, analysées et utilisées à des fins décisionnelles. Chaque information doit être communiquée au bénéficiaire principal, ainsi que les plans d'action visant à combler les faiblesses identifiées en matière de résultats. Les équipes de pays doivent ensuite assurer le suivi de ces plans d'action. Or, la quantité de données générées par l'enchevêtrement de rapports aggrave les risques d'inefficacité des suivis.

Figure 8. Les gestionnaires de portefeuille du Fonds s'appuient sur un ensemble complexe de rapports pour examiner les risques et les résultats liés aux subventions



Mesures du Secrétariat en cours de mise en œuvre – Une fois déployé, le système GOS actuellement en cours d'établissement dans le cadre du projet de gestion d'intégration accélérée comprendra un module spécifique lié à la communication de l'information par les bénéficiaires principaux, dont les données seront pré-renseignées dans les champs des rapports requis tels que le rapport sur les résultats actuels, le rapport financier annuel et le rapport trimestriel sur le solde de trésorerie. En conséquence, la procédure de préparation et d'examen des rapports sur les résultats actuels sera simplifiée et accélérée. Cette procédure est opérationnelle depuis mai 2017. Cependant, au moment des travaux sur le terrain aux fins du présent audit du Bureau de l'Inspecteur général, aucune subvention n'avait généré de rapport sur les résultats actuels. Le Bureau n'a donc pas été en mesure d'évaluer l'efficacité du système et de la nouvelle procédure.

Action convenue de la Direction

Référez-vous à l'action convenue de la Direction n° 1.

4.4. Conception de la révision des subventions améliorée, mais procédures de suivi encore non définies

Le Secrétariat a sensiblement amélioré la conception de la procédure de révision des subventions. Ces améliorations clarifient les types de révisions des subventions, et précisent les documents et niveaux d'approbation requis. Cependant, aucun dispositif ne permet encore de vérifier la validité et la complétude des révisions entreprises par les équipes de pays. En raison du calendrier de la nouvelle note de politique opérationnelle, le Secrétariat n'avait au moment de l'audit pas terminé la mise en œuvre des procédures et contrôles dans le nouveau système GOS lié au projet de gestion d'intégration accélérée. De plus, aucune révision n'ayant été réalisée dans le nouveau système au moment de l'audit, le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas été en mesure de vérifier l'efficacité des procédures et contrôles du système.

Il existe cinq types de révisions des subventions, validées au moyen d'un amendement de l'accord de subvention dans une lettre de mise en œuvre :

- **prorogation (révision de la date de fin)**, si la période de mise en œuvre de la subvention est étendue ;
- **allocation de fonds supplémentaires**, si le budget total de la subvention augmente sans que la période de mise en œuvre soit étendue ;
- **révision du programme**, si la portée/l'étendue programmatique est revue, sans que la période de mise en œuvre soit étendue ou que le budget total soit ajusté ;
- **révision du budget**, si la modification vise uniquement le budget de la subvention, sans que le cadre de résultats soit affecté ; et
- **révision administrative**, si la modification vise uniquement les données de référence contenues dans l'accord de subvention (coordonnées du bénéficiaire principal, de l'agent local du Fonds, etc.).

Chaque type de révision obéit à des exigences spécifiques en matière de déclencheurs, de calendrier et de documentation. Selon l'importance de la révision, une matrice d'approbation spécifique s'applique. L'approbation peut être fournie par diverses instances, de l'équipe de pays au Conseil d'administration du Fonds, à l'exception des allocations de fonds supplémentaires qui requièrent systématiquement l'approbation du Conseil.

Dans la mesure du possible, les équipes de pays s'efforcent de limiter le nombre de révisions en groupant plusieurs types de révisions dans une même lettre de mise en œuvre des programmes, servant d'addendum à l'accord de subvention initial.

Améliorations conceptuelles de la procédure de révision des subventions

Sur le plan conceptuel, la procédure de révision des subventions est adaptée. Elle présente une amélioration sensible au vu de la note de politique opérationnelle précédente. Elle indique clairement les différents types de révisions et leurs déclencheurs respectifs. Les rôles et responsabilités du bénéficiaire principal, de l'instance de coordination nationale et du Secrétariat sont clairement définis. La nouvelle politique indique également les échéances relatives aux révisions, ainsi que les exigences en matière de documentation et d'approbation. Les critères d'approbation sont spécifiques au type de révision, à la catégorie de portefeuille et à l'importance de la révision. La politique indique également clairement la procédure à suivre dans le cas de révisions exceptionnelles, qui requièrent toujours le niveau d'approbation le plus élevé. Dans la politique précédente, rien n'indiquait comment les révisions devaient être mises en œuvre et quels documents et procédures devaient être modifiés. La nouvelle politique présente clairement en quoi chaque révision affectera la subvention actuelle et les principaux outils de suivi y afférents tels que le cadre

de résultats et le budget. Elle précise également les implications de la révision sur les périodes d'allocation suivantes, le cas échéant.

Nécessité d'établir une procédure de suivi des révisions des subventions afin de garantir un niveau d'approbation approprié

Bien que la procédure de révision des subventions ait été sensiblement améliorée, il reste encore à établir un dispositif clair (informatisé ou manuel) de suivi des révisions apportées par les équipes de pays, permettant en outre de garantir leur validité et une évaluation efficace de leur impact. À l'heure actuelle, le Secrétariat peut uniquement examiner les révisions requérant l'approbation du Comité d'approbation des subventions ou du Conseil d'administration, c'est-à-dire celles impliquant une allocation de fonds supplémentaires ou une prorogation. Cependant, d'autres types de révision des subventions au cours de leur mise en œuvre, notamment les révisions du programme et les révisions du budget, ne font actuellement l'objet d'aucun suivi. En conséquence, le Secrétariat n'est pas en mesure de déterminer si les révisions apportées par l'équipe de pays sont valides et ont reçu le niveau d'approbation requis selon la politique. De plus, la nature limitée des informations de gestion relatives aux révisions empêche le Secrétariat d'analyser le nombre et le type de révision, ainsi que leur justification. Or, ces analyses sont importantes pour évaluer l'efficacité des résultats au niveau des subventions, des pays ou des portefeuilles du Fonds mondial, et pour appliquer les enseignements tirés aux subventions futures, tout en laissant aux bénéficiaires principaux la souplesse nécessaire à la gestion des programmes.

La nouvelle note de politique opérationnelle contient également une série de contrôles clés applicables à chaque type de révision, les documents et les approbations requises, qui devront être intégrés dans le système GOS dans le cadre du projet de gestion d'intégration accélérée ou réalisés manuellement afin de garantir le respect de la politique.

Mesures du Secrétariat en cours de mise en œuvre – Depuis mai 2017, le système GOS est utilisé pour enregistrer les révisions des subventions. La nouvelle politique devrait être appuyée par un système capable de générer des informations clés relatives aux révisions des subventions, afin d'en garantir la validité et la complétude. De plus, en comprenant les motifs et les éléments communs aux révisions, le Fonds mondial sera mieux à même d'améliorer la procédure de gestion globale des subventions. Le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas pu vérifier l'efficacité de la procédure, car aucune révision de subvention n'avait été traitée au titre de la nouvelle politique dans le système GOS au moment de l'audit.

Action convenue de la Direction

Référez-vous à l'action convenue de la Direction n° 1.

4.5. Besoin de procédures formalisées de suivi des résultats des subventions aux niveaux des portefeuilles du Fonds mondial et des pays

Les procédures et contrôles de suivi actuels établis par le Secrétariat ne suffisent pas à vérifier les résultats des subventions aux niveaux des portefeuilles du Fonds et des pays. Le manque de données historiques sur les activités de mise en œuvre et les résultats des subventions entrave la capacité de suivi global des résultats des subventions du Fonds.

Bien que des outils tels que le rapport sur les résultats actuels fournissent des informations régulières sur les résultats aux équipes de pays, celles-ci n'utilisent généralement pas de rapports ou de tableaux de bord solides d'analyse des résultats aux fins d'identifier les tendances en matière de résultats ou de suivre systématiquement les difficultés émergentes. Cela complique l'évaluation des résultats dans leur ensemble, l'examen des relations entre résultats programmatiques et financiers, et nuit à l'alignement de la gestion des risques sur les facteurs de résultats.

L'absence de procédures formalisées en matière de suivi systématique des résultats des subventions est en partie due aux limitations importantes des données et systèmes actuels liés à la gestion des subventions. L'un des objectifs clés du projet de gestion d'intégration accélérée vise à combler ces limitations et à améliorer la qualité des données et la capacité à regrouper et analyser l'information à des fins décisionnelles.

Les contrôles de suivi au niveau du portefeuille doivent être définis

Actuellement, il n'existe pas d'instance de suivi au sein du Secrétariat exclusivement chargée de suivre les résultats des portefeuilles de subventions, ce qui représente pourtant l'activité principale du Fonds. Les structures et/ou les comités du Secrétariat tels que le Comité exécutif de gestion des subventions et le Comité des risques opérationnels ne sont pas chargés de suivre les résultats des portefeuilles. Bien que le Comité exécutif de direction soit la seule structure chargée de vérifier les résultats à l'échelle du Fonds, la nature globale de son mandat ne lui permet pas de suivre les résultats des subventions aux niveaux des portefeuilles ou des pays avec un détail suffisant pour traiter efficacement les faiblesses systémiques en matière de résultats.

Le Comité exécutif de direction évalue actuellement les résultats du Fonds au moyen du cadre des indicateurs clés de résultats du Fonds mondial. Il examine les résultats de ces indicateurs trois fois par an. Des plans d'action visant à améliorer les indicateurs peu performants sont débattus, mais aucune procédure n'a été établie en vue d'un suivi systématique des plans et de la communication de l'information y afférente.

Faute d'organe pluridisciplinaire exclusivement chargé du suivi des portefeuilles de subventions, représentant l'ensemble des domaines clés de la direction (divisions et départements de la gestion des subventions, des finances, de la gestion des risques, des questions juridiques, des investissements stratégiques et de l'impact), le suivi des portefeuilles risque d'obéir à des impératifs tactiques en réaction à des faiblesses spécifiques à une subvention, tandis que les difficultés et

Meilleure pratique

Les équipes régionales Afrique et Moyen-Orient, et Asie, Europe, Amérique latine et Caraïbes étaient les deux seuls portefeuilles au sein de la Division de la gestion des subventions à évaluer systématiquement les résultats mensuels aux niveaux des pays et des subventions. Cependant, la procédure est essentiellement manuelle. L'équipe a établi des outils internes et des rapports-types afin de présenter les résultats des pays et des subventions. Les résultats insuffisants sont débattus, des plans d'action sont établis et font l'objet d'un suivi à la réunion suivante de l'équipe régionale. L'équipe de pays s'appuie sur le suivi mensuel des résultats des subventions pour déterminer comment gérer les difficultés relatives aux subventions et aux pays, et pour donner le ton des activités mensuelles de gestion des subventions.

tendances potentiellement systémiques et transversales pourraient parfois ne pas être gérées de manière volontariste.

Mesures du Secrétariat en cours de mise en œuvre – En 2016 déjà, le Secrétariat avait noté des lacunes en matière de suivi systématique et régulier des résultats des subventions. Le Fonds mondial a établi des procédures à ces fins, mais elles sont cloisonnées, pâtissent d'un problème de qualité des données et ne sont pas suffisamment approfondies pour traiter activement les faiblesses en matière de résultats aux niveaux des pays et des portefeuilles. Les initiatives visant à combler ces faiblesses font partie du projet du Secrétariat Impact par le partenariat.

Ce projet a vocation à faciliter l'atteinte des objectifs stratégiques du Fonds mondial, en particulier l'objectif n° 1 : maximiser l'impact sur le VIH, la tuberculose et le paludisme. L'initiative Impact par le partenariat vise à garantir l'utilisation des données par les pays et par le Fonds, aux fins de faciliter les prises de décisions, les mesures et les améliorations, notamment au moyen des mesures ci-après :

- 1) améliorer la disponibilité, la ponctualité, la qualité et l'utilisation des données à tous les niveaux, aux fins de favoriser les décisions fondées sur des données factuelles, de lever les engorgements liés à la mise en œuvre et à l'absorption des crédits, et d'encourager les améliorations de la qualité et des résultats ; et
- 2) identifier les soutiens en interne et auprès des partenaires afin de répondre aux besoins des pays.

L'objectif étant de remplacer le Comité des risques opérationnels par un nouveau comité, chargé de mener des examens des portefeuilles des pays et des examens institutionnels. Le nouveau comité réalisera des examens intégrés des risques et des résultats au niveau des pays au moyen d'examens des portefeuilles des pays, et au niveau régional et international au moyen d'examens institutionnels. La première réunion devrait se tenir avant la fin de 2017.

Action convenue de la Direction n° 2

Dans le cadre du projet Impact par le partenariat - Transformation, le Secrétariat établit un comité d'examen des portefeuilles chargé d'examiner régulièrement les résultats à l'échelle des portefeuilles. Le comité examine également les résultats des subventions liées à une composante de maladie clé, essentielle à l'atteinte des indicateurs clés de résultats du Fonds.

Titulaire : Mark Edington

Date cible : 31 décembre 2018

4.6. Amélioration requise de la différenciation des procédures relatives aux subventions

La mise en œuvre du projet Différenciation pour l'impact représente une avancée importante pour le Fonds mondial, dans le cadre d'une gestion des subventions propre à maximiser l'impact. Le Secrétariat avait pris la mesure des inconvénients majeurs de l'ancien modèle, dont le manque de souplesse entravait l'adaptation des processus de gestion des subventions aux contextes des pays. Par ailleurs, ce modèle allouait pratiquement le même niveau de travail à tous les portefeuilles, sans nécessairement tenir compte de facteurs tels que la taille des investissements ou la charge de morbidité. Plusieurs examens menés au fil des ans par le Bureau de l'Inspecteur général et le groupe technique de référence en évaluation soulignent le manque de différenciation et de personnalisation des procédures et contrôles de gestion des subventions. Les procédures et contrôles étaient largement identiques pour tous les pays du Fonds mondial, quels que soient la taille de l'allocation, le contexte du pays et les risques inhérents au pays. Le projet Différenciation pour l'impact visait à mieux centrer les ressources du Fonds mondial et établir des priorités en matière d'allocation, afin d'obtenir un impact maximal tout en gérant les risques à l'échelle internationale.

Il s'agit d'un travail de chaque instant et, s'il est mis en œuvre efficacement, certains de ses avantages pourraient se concrétiser pleinement au terme de plusieurs années seulement. Pour l'heure, deux ans après le lancement du projet, il reste difficile d'établir dans quelle mesure les objectifs immédiats des procédures de différenciation et d'optimisation de l'allocation des ressources ont été atteints. En général, le projet n'a à ce jour pas encore permis de modifier les procédures et les modes d'allocation des ressources aussi profondément qu'escompté initialement.

Lacunes des activités de gestion des changements appuyant la mise en œuvre du modèle différencié

Les processus clés ultérieurs à la mise en œuvre sont conçus pour appuyer et intégrer le modèle différencié. Cependant, un grand nombre de ces processus d'appui n'ont pas été mis en œuvre :

Gestion des changements et appui aux équipes de pays suite à la mise en œuvre – Initialement, le projet comprenait un appui aux équipes de pays à l'issue de la mise en œuvre. Cet appui comprenait notamment une équipe chargée spécifiquement d'assister l'équipe de pays au quotidien et de répondre à ses questions, et de résoudre les difficultés liées à la transition vers les nouveaux systèmes et procédures. Or, ce soutien est resté limité et n'a pas atteint le niveau attendu en raison de priorités conflictuelles au sein du Secrétariat. En conséquence, les équipes de pays ont peiné à s'adapter aux nouvelles procédures, souvent au point de revenir aux anciennes méthodes.

Post-évaluation du projet Différenciation pour l'impact et de l'évaluation des risques – Au départ, le Secrétariat était censé évaluer l'efficacité opérationnelle du modèle différencié six mois environ (en juillet 2017) après le déploiement du projet. L'évaluation devait permettre de déterminer si les nouvelles structures établies à l'intention des équipes de pays, les procédures et systèmes liés à la gestion des subventions fonctionnaient comme prévu, et d'apporter les ajustements nécessaires selon que de besoin. Le Secrétariat devait également examiner les profils de risque du cadre différencié inhérents aux portefeuilles ciblés, afin de confirmer l'absence de modification majeure et l'adéquation du cadre. Ces évaluations n'ont cependant pas encore été menées en raison de priorités organisationnelles conflictuelles et elles ne sont pas planifiées d'ici la fin de l'année. Or, ces retards d'évaluation pourraient compromettre l'identification opportune de faiblesses clés en matière de procédures et de systèmes. De plus, des risques clés et émergents liés aux portefeuilles ciblés pourraient ne pas être pris en compte, et les mesures d'atténuation appropriées pourraient en conséquence ne pas être prises.

Système GOS de gestion des subventions – Le modèle différencié a été mis en œuvre en partant du principe que le nouveau système de gestion des subventions intégré serait pleinement fonctionnel et apte à réaliser l'ensemble des activités de gestion requises. La charge administrative de l'équipe de pays relative à la gestion quotidienne des subventions aurait ainsi été allégée, ce qui aurait réduit les besoins en ressources humaines. Cependant, le projet ne tenait pas compte de l'impact de la

transition vers un nouveau système sur les équipes de pays ou la possibilité de retards de déploiement du système. Par exemple, tant que le système n'est pas pleinement opérationnel, les équipes de pays doivent utiliser parfois l'ancien, parfois le nouveau système aux fins de la gestion des subventions selon les tâches. Le déploiement du nouveau système GOS est une entreprise de grande ampleur pour le Fonds et il est normal de rencontrer des retards pour un projet de cette taille et de cette complexité.

Évolution limitée pour les ressources et les procédures liées à la gestion des subventions

Malgré les objectifs du projet visant à adapter les procédures à chaque portefeuille, les modifications restent limitées à ce jour.

Procédures de gestion des subventions – En dépit des efforts importants du Secrétariat pour adapter les procédures de gestion des subventions au cadre différencié, les modifications au niveau des portefeuilles centrés restent limitées, malgré une réduction de personnel. Par exemple, la procédure relative à la décision annuelle de financement reste inchangée. Le traitement d'une décision annuelle de financement exige toujours autant de temps pour un pays ciblé que pour un pays à fort impact ou essentiel. Il en va de même pour les rapports sur les résultats actuels. La portée du rapport sur les résultats actuels pour un pays ciblé n'a pas changé, bien qu'il ne soit plus requis semestriellement mais annuellement. Cependant, l'agent local du Fonds ne vérifie plus et n'analyse plus les résultats de ces rapports pour les pays ciblés. Ainsi, le temps gagné par l'équipe de pays lié à l'annulation de l'examen semestriel est perdu du fait du temps supplémentaire requis pour analyser le rapport sur les résultats actuels avant la communication de la lettre de résultats au récipiendaire principal.

Ressources des équipes de pays – Le projet Différenciation pour l'impact prévoyait d'adapter les ressources humaines allouées aux équipes de pays au regard de la taille de l'allocation à chaque pays, de la charge de morbidité et des priorités stratégiques du Fonds. Le projet devait répartir l'enveloppe budgétaire allouée à la gestion des subventions comme suit : 42 % pour les pays à fort impact, 37 % pour les pays essentiels et 21 % pour les pays ciblés. Suite à la mise en œuvre du projet, les ressources liées à la gestion des subventions bénéficient actuellement à 41 % aux pays à fort impact, à 35 % aux pays essentiels et à 24 % aux pays ciblés. Bien que ce résultat représente un accomplissement majeur et soit très proche des objectifs initiaux définis par le projet, la réallocation ne tient pas compte de plusieurs facteurs clés qui affectent le niveau d'effort réel requis par les équipes de pays aux fins des activités quotidiennes de gestion des subventions. Par exemple, des complexités supplémentaires telles que le nombre de subventions, le nombre et la capacité des récipiendaires principaux dans chaque portefeuille et la gestion des subventions régionales n'ont pas été prises en compte. Dans le cas des subventions régionales, le Bureau de l'Inspecteur général note que 13 subventions régionales d'un budget total de 301 millions de dollars US (atteignant près de 450 millions au titre de la période d'allocation 2017/2019) ont été confiées à des équipes de pays déjà chargées de huit portefeuilles à fort impact. Dans un cas, un seul gestionnaire de portefeuille du Fonds et une équipe de pays sont chargés de six subventions à des pays à fort impact d'un budget total de 442 millions de dollars US, en plus d'une subvention régionale à fort impact de 116 millions de dollars US. Suite à ces déséquilibres, trois portefeuilles à fort impact (Nigéria, RDC et Inde) ont bénéficié d'une hausse de dotation en personnel tandis que le reste des équipes de pays chargées de pays à fort impact voient leurs responsabilités alourdies sans recevoir de ressources supplémentaires.

Action convenue de la Direction n° 3

Le Secrétariat réalise un examen du projet Différenciation pour l'impact suite à sa mise en œuvre et apporte une attention particulière aux portefeuilles ciblés.

Titulaire : Mark Edington

Date cible : 31 décembre 2018

5. Tableau des actions convenues de la Direction

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
<p>1. Début septembre 2017, le Secrétariat a mis en service un module Décaissement dans le nouveau système GOS, en appui à la procédure relative à la décision annuelle de financement, qui comprenait des contrôles renforcés. Ce déploiement achevait la première phase d'établissement du nouveau système, déjà constitué de la procédure de révision des subventions et de la procédure de communication de l'information pour les bénéficiaires principaux. Le Secrétariat réalise un examen des procédures et contrôles liés à la mise en œuvre des subventions déployés dans le système GOS, relatifs à la décision annuelle de financement, au suivi continu des subventions, à la communication de l'information par les bénéficiaires principaux et à la révision des subventions. À la lumière des résultats de ces examens, le Secrétariat actualise les contrôles selon que de besoin pendant la phase II du projet de gestion d'intégration accélérée, en trouvant un bon compromis entre la rigueur des contrôles et la charge de travail, les risques et la différenciation du portefeuille. Le Secrétariat revoit les directives opérationnelles pertinentes et veille à définir clairement les modifications à apporter aux exigences institutionnelles et établit des rapports de veille stratégique, en vue de vérifier régulièrement les résultats et la conformité opérationnels.</p>	31 décembre 2018	Mark Edington
<p>2. Dans le cadre du projet Impact par le partenariat – Transformation, le Secrétariat établit un comité d'examen des portefeuilles chargé d'examiner régulièrement les résultats à l'échelle des portefeuilles. Le comité examine également les résultats des subventions liées à une composante de maladie clé, essentielle à l'atteinte des indicateurs clés de résultats du Fonds.</p>	31 décembre 2018	Mark Edington
<p>3. Le Secrétariat réalise un examen du projet Différenciation pour l'impact suite à sa mise en œuvre et apporte une attention particulière aux portefeuilles ciblés.</p>	31 décembre 2018	Mark Edington

Annexe A : Classification générale des notations de l'audit

Efficace	Aucun problème ou peu de problèmes mineurs relevés. Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques sont conçues comme il convient, bien appliquées en permanence et efficaces pour donner une garantie raisonnable que les objectifs seront atteints.
Partiellement efficace	Problèmes modérés relevés. Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques sont conçues comme il convient et généralement bien appliquées, mais un problème ou un nombre restreint de problèmes ont été identifiés et sont susceptibles de faire courir un risque modéré pour la concrétisation des objectifs.
Nécessite une nette amélioration	Un problème majeur ou un petit nombre de problèmes majeurs relevés. 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.
Inefficace	Plusieurs problèmes majeurs et/ou un ou plusieurs problèmes fondamentaux relevés. Les procédures de contrôles internes, de gouvernance et de gestion des risques ne sont pas conçues comme il se doit et/ou ne sont pas globalement efficaces. La nature de ces problèmes est telle que la concrétisation des objectifs est gravement compromise.

Annexe B : Méthodologie

Le Bureau de l'Inspecteur général 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 Bureau de l'Inspecteur général.

Les principes et les détails de la méthode d'audit du Bureau de l'Inspecteur général sont décrits dans sa Charte, son Manuel d'audit, son Code de conduite et le mandat spécifique de chaque mission. 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 crédits du Fonds mondial afin d'évaluer s'ils utilisent ces ressources de façon efficiente, efficace et économiquement rentable. Ils peuvent inclure un examen des intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du programme), des produits (produits fournis par le programme), des résultats (effets immédiats du programme sur les bénéficiaires) et des impacts (modifications à long terme dans la société que l'on peut attribuer au soutien du Fonds mondial).

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

Annexe C : Message du Directeur exécutif

L'audit du Bureau de l'Inspecteur général sur les *procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions au Fonds mondial* a relevé des faiblesses clés au niveau des contrôles des procédures de suivi des subventions utilisés depuis deux ans. Cependant, l'audit survenait à une période où le Fonds mondial déployait une nouvelle plateforme complète appelée système GOS, dont les données intégrées faciliteront une gestion efficace des portefeuilles. Les vérificateurs confirment que la nouvelle plateforme n'était pas incluse dans la portée de l'audit. Les procédures de suivi des subventions visées par l'audit ne sont plus utilisées. Les améliorations apportées au système par le Secrétariat, notamment au travers du projet de gestion d'intégration accélérée, comblent de nombreuses faiblesses relevées par les vérificateurs.

Par exemple, l'audit note des lacunes importantes au niveau des contrôles clés des procédures relatives à la décision annuelle de financement. Cela dit, le système GOS comporte depuis septembre 2017 un module Décision annuelle de financement, désormais pleinement opérationnel et qui comble la plupart de ces lacunes. Le module permet au personnel du Fonds mondial d'examiner l'avancement de mise en œuvre de chaque subvention, d'identifier les difficultés de mise en œuvre, les risques et les mesures d'atténuation y afférentes, et de déterminer et d'engager des financements qui seront décaissés selon un calendrier établi en amont. Les décisions de financement et les demandes de décaissement sont désormais toutes traitées dans le système. Depuis mi-septembre, 132 décaissements ont ainsi été traités, d'un total approximatif de 180 millions de dollars US. Il est déjà prévu de traiter 615 décaissements supplémentaires entre aujourd'hui et fin 2018.

De plus, un module relatif à la communication de l'information des bénéficiaires principaux a été déployé en juillet 2016, suivi de nouveaux ajouts facilitant la génération de rapports-types standard à partir de profils différenciés des subventions, permettant en outre de pré-renseigner les sections pertinentes des rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement, des rapports financiers annuels, des rapports trimestriels sur le solde de trésorerie et des rapports fiscaux. Il permet également d'examiner l'avancement de chaque subvention, identifie les difficultés de mise en œuvre, les risques et les mesures d'atténuation y afférentes, et comprend une procédure améliorée d'examen et d'approbation. Ces nouveautés simplifient et rationalisent la préparation et l'examen de ces rapports par les bénéficiaires principaux, les agents locaux du Fonds et le Secrétariat. Plus de 448 rapports standard ont été établis.

Le module Révisions des subventions, mis en service en mai 2017 et amélioré en août 2017, permet l'impulsion, la gestion et le suivi des révisions de subventions dans le respect de la politique opérationnelle actualisée. Il déclenche les examens appropriés selon le type de révision. À ce jour, 145 révisions ont été demandées ou traitées dans le cadre de ce module.

Le Secrétariat s'appuiera sur ces travaux et poursuivra l'examen et l'actualisation des contrôles pendant la prochaine phase d'établissement du système GOS. Nous examinerons les directives opérationnelles pertinentes afin de définir les modifications des exigences relatives aux activités. Nous tirerons parti des plans existants aux fins d'établir un Comité d'examen des portefeuilles.

Les améliorations obtenues grâce au système GOS constituent une étape décisive du renforcement des procédures de suivi des subventions. Elles sont le fruit des efforts intensifs et soutenus du projet de gestion d'intégration accélérée initié en 2015, visant à examiner, refondre et optimiser les procédures de gestion des subventions et à établir une solution intégrée favorisant une gestion efficace des portefeuilles. L'équipe chargée du projet a mené un examen complet et a défini la feuille de route des modifications à apporter aux procédures et aux systèmes identifiées en interne, notamment aux procédures clés de suivi des subventions visées par le présent audit. Tout au long de 2016 et 2017, l'équipe chargée du projet de gestion d'intégration accélérée a travaillé sans relâche aux fins de rationaliser et d'automatiser les procédures clés de gestion des subventions, donnant lieu à des procédures alignées, des contrôles renforcés et une efficacité accrue. C'est grâce à cette équipe

si les procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions sont aujourd'hui nettement plus efficaces.

Cordialement,

Marijke Wijnroks