



Rapport consultatif

Examen de la politique de sauvegarde supplémentaire du Fonds mondial

GF-OIG-24-011
8 octobre 2024
Genève, Suisse

Table des matières

Synthèse

04

1. Contexte, objectifs et portée du rapport consultatif

09

2. Historique de la politique de sauvegarde supplémentaire et de son application jusqu'à présent

11

2.1 Objectifs de la politique

11

2.2 Politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre plus large de la gestion des risques et complémentarité avec la politique relative aux contextes d'intervention difficiles

12

2.3 Portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire

14

3. Principales constatations et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

17

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

17

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

23

3.3 Suivi et révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et mesures associées

37

3.4 Problèmes transversaux

40

Acronymes

ALF	Agent local du Fonds
BIG	Bureau de l'Inspecteur général
CID	Contexte d'intervention difficile
CS	Cycle de subvention
ICN	Instance de coordination nationale
IRM	Gestion intégrée des risques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
RADD	Rapport sur les résultats actuels et demande de décaissement

Synthèse

Contexte et approche

Le Conseil d'administration du Fonds mondial¹ a institué la politique de sauvegarde supplémentaire en 2004 en tant qu'approche pour des « mécanismes de financement alternatifs lorsqu'il existe des contraintes particulières concernant le financement des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires proposés ». L'introduction de cette politique reflète une approche proactive de la protection des fonds des donateurs et des subventions du Fonds mondial par le biais d'une supervision rigoureuse et de mesures d'atténuation des risques.

L'application de la politique de sauvegarde supplémentaire implique que le Fonds mondial peut intervenir dans la sélection des entités de mise en œuvre des programmes, à savoir les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires – processus normalement conduit par l'instance de coordination nationale (ICN) et les bénéficiaires principaux, respectivement.

En août 2024, 29 portefeuilles du Fonds mondial étaient assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire². Ces portefeuilles couvraient cinq régions, avec une concentration plus importante en Afrique de l'Ouest et centrale. Au total, cela représente plus d'un tiers des investissements du Fonds mondial décaissés au cours du cycle de subvention 6 (CS6)³. La plupart des pays dont le portefeuille est assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire sont marqués par des contextes économiques et politiques difficiles.

En réponse aux demandes formulées par les pays mettant en œuvre les programmes au cours des dernières années, un certain nombre de circonscriptions du Conseil d'administration ont sollicité un réexamen de l'application et de la mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire.

Dans ce contexte, la Division de la Gestion des subventions du Fonds mondial a demandé au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) de mener un examen consultatif. Celui-ci avait pour objectif de fournir au Secrétariat du Fonds mondial des recommandations exploitables pour améliorer l'application et la mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire sur une base prospective, tout en renforçant sa fonction d'atténuation des risques et en minimisant les difficultés potentielles.

Les constatations et les recommandations décrites dans le présent rapport consultatif sont étayées par des analyses quantitatives et qualitatives, et reflètent les avis de plus de 200 parties prenantes interrogées au niveau national et mondial. Sept portefeuilles (Burundi, Tchad, Côte d'Ivoire⁴, Guinée, Nigéria, Pakistan et Soudan du Sud) ont été sélectionnés pour une analyse approfondie et une évaluation de l'engagement des parties prenantes. Ces portefeuilles reflètent une diversité de régions, de fondements d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, de temps passé sous cette politique et de natures des mesures appliquées dans le cadre de celle-ci.

Constatations et recommandations

Le présent rapport consultatif décrit les principales constatations et recommandations couvrant les trois phases principales de la gestion de la politique de sauvegarde supplémentaire :

1. Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Le Secrétariat du Fonds mondial invoque la politique de sauvegarde supplémentaire sur la base d'une série de déclencheurs différents. Les preuves de problèmes financiers/fiduciaires et de la faible capacité des entités nationales ont toujours été les plus courantes. Il convient de montrer de la souplesse au cours du processus d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire pour un portefeuille donné ou une composante de maladie particulière, étant donné qu'il s'agit d'une mesure d'atténuation des risques en « dernier recours ». Prise dans le cadre d'un processus d'approbation solide, la décision reste néanmoins basée sur une évaluation complète des risques. Les parties prenantes du pays comprennent généralement bien les fondements invoqués par le Fonds mondial pour justifier le recours à la politique de sauvegarde supplémentaire. Cependant, il leur manque souvent une compréhension des conséquences et de la voie à suivre. **En août 2024, le Secrétariat n'a pas communiqué les critères de sortie aux pays dans la plupart des cas : seuls 10 pays sur 23⁵ ont été informés des critères de sortie⁶.**

1 Politique de sauvegarde supplémentaire approuvée par le Conseil d'administration du Fonds mondial en 2004 (GF/B07/DP14).

2 Liste des portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire : Angola, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Congo, République démocratique du Congo, Djibouti, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iran (République islamique d'), Libéria, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, Nigéria, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Soudan du Sud, Soudan, Zimbabwe. En outre, six portefeuilles de pays sans ICN sont également assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire.

3 Hors subventions multipays.

4 Portefeuille ayant cessé d'être assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire.

5 23 portefeuilles de pays dotés d'une ICN assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire (sur 29 portefeuilles au total).

6 Les critères de sortie sont devenus une exigence depuis la révision de la note de politique opérationnelle de 2015, mais leur communication aux pays n'a jamais été une obligation.

Synthèse

Bien que conscients que la communication des critères de sortie n'est pas une exigence de la version actuelle de la note de politique opérationnelle, cela limite la capacité des pays à déterminer une feuille de route vers la sortie et à s'attaquer aux risques les plus critiques qui avaient sous-tendu l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire. Cela contribue également à donner l'impression que la politique de sauvegarde supplémentaire est une mesure permanente et empêche un suivi efficace des progrès accomplis.

Recommandations

- Le Secrétariat du Fonds mondial doit fournir aux pays⁷ dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire des critères de sortie et des moyens de vérification au moment de l'invocation – ou dès que possible, si ce n'est pas encore fait au moment du présent rapport consultatif. Les critères de sortie doivent être spécifiques, mesurables et pertinents. Ils doivent porter sur les risques associés au fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et sur les facteurs qui relèvent du contrôle ou de la sphère d'influence de l'ICN ou des récipiendaires principaux. L'examen des critères de sortie et des moyens de vérification conduit par le Secrétariat – en cours en août 2024 – tiendra compte de la manière dont le paysage des risques a évolué depuis l'invocation initiale de la politique de sauvegarde supplémentaire.
- Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration lors de sa sixième réunion, la politique de sauvegarde supplémentaire doit « refléter l'esprit humanitaire du Fonds mondial et le désir de diriger les fonds rapidement et de manière responsable vers les populations touchées »⁸. Dans certains cas, il existe des risques de mise en œuvre liés aux problèmes posés par des obstacles structurels dans les pays qui ont un impact sur les capacités d'accès des populations clés et vulnérables (p. ex. l'existence de lois, de politiques et de pratiques répressives). Dans de tels contextes, le Secrétariat pourrait, lors de l'examen de ces risques, évaluer l'efficacité de l'application potentielle de la politique de sauvegarde supplémentaire en tant que mesure d'atténuation de dernier recours.

2. Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

La politique de sauvegarde supplémentaire permet au Fonds mondial de conduire la sélection des entités de mise en œuvre. L'intervention du Fonds mondial dans la sélection des récipiendaires principaux a varié selon les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, et au fil du temps pour les portefeuilles individuels. Dans les portefeuilles analysés, la sélection des entités de mise en œuvre a été conduite par le Fonds mondial uniquement au moment de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et généralement en consultation avec l'ICN et les agences partenaires. L'ICN reprend généralement à son compte la responsabilité de la sélection du récipiendaire principal pour les cycles de subvention suivants.

En raison des changements intervenus dans les accords de mise en œuvre à la suite de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, dans la plupart des portefeuilles, la responsabilité de la gestion des subventions du Fonds mondial incombe en grande partie à des récipiendaires principaux internationaux. Pour les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, seuls 29 % des dépenses totales des subventions sont gérées par le ministère de la Santé ou des entités nationales, contre 75 % pour les autres portefeuilles du Fonds mondial⁹.

Auparavant, la « boîte à outils » de la politique de sauvegarde supplémentaire comprenait également l'application d'autres mesures d'atténuation des risques, notamment en matière de gestion financière (agents fiscaux, politique de trésorerie soujéti à conditions)¹⁰. Ces mesures ont été largement utilisées : 12 des 29 portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire sont suivis par un agent fiscal ou fiduciaire en poste en juin 2024, et une politique de trésorerie soujéti à conditions a été appliquée à, ou maintenue dans, 12 portefeuilles au moment de l'invocation de cette politique.

Dans l'ensemble, ces mesures ont largement préservé les investissements du Fonds mondial et aidé le Secrétariat à s'acquitter de sa responsabilité envers les donateurs et les bénéficiaires dans des contextes où les risques sont particulièrement élevés.

La politique de sauvegarde supplémentaire a permis la continuité de la prestation de services aux bénéficiaires des programmes, évitant ainsi les perturbations potentielles que les situations sous-jacentes à l'invocation de cette politique auraient pu causer sur les résultats des programmes.

7 Pour les portefeuilles de pays sans ICN, la communication des critères de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire doit être décidée par le Secrétariat au cas par cas.

8 Septième réunion du Conseil d'administration, *GF/B7/7 Annexe 4*.

9 Basé sur les dépenses comptabilisées entre le CS4 et le CS6.

10 Bien que ces mesures d'atténuation des risques financiers aient été dissociées de la politique de sauvegarde supplémentaire avec la révision de la note de politique opérationnelle de 2019, elles ont fait partie de cette politique par le passé et sont donc prises en compte dans le cadre du présent examen.

Synthèse

Cependant, **le recours à la politique de sauvegarde supplémentaire a un coût en termes de contrôle national sur les subventions du Fonds mondial, d'efficacité de la mise en œuvre et de dépenses de fonctionnement.** En particulier, le déploiement de bénéficiaires principaux internationaux entraîne des coûts indirects plus élevés. Dans certains cas, cela crée également une dépendance en termes de planification, de définition des priorités et de mise en œuvre des activités des programmes, ainsi que pour la gestion des systèmes et l'engagement des communautés locales. Lorsqu'un bénéficiaire principal international est nommé, l'obligation¹¹ du bénéficiaire principal de coopérer avec l'ICN n'est pas toujours respectée lorsqu'il s'agit de discuter régulièrement des plans, de partager systématiquement les informations relatives à la performance des programmes et de communiquer sur les questions liées à ces derniers. Dans ces cas, la capacité de l'ICN à suivre efficacement la mise en œuvre des subventions peut en être affectée.

En ce qui concerne l'aspect financier/fiduciaire, l'application des mesures liées à la politique de sauvegarde supplémentaire a permis **de renforcer les contrôles financiers et la rigueur**, ce qui s'est traduit par une baisse du niveau des montants à recouvrer. D'autre part, ces mesures ont un coût direct (p. ex. le coût des mesures supplémentaires d'atténuation des risques confiées à des prestataires externes) et un coût indirect sur le niveau et la rapidité de certaines activités opérationnelles, compte tenu du supplément de charge administrative et de la longueur accrue des processus d'approbation des décaissements.

Enfin, **les efforts de renforcement des capacités – qui pourraient contribuer à s'attaquer à certains des problèmes à l'origine de la nécessité d'appliquer la politique de sauvegarde supplémentaire – ont eu un impact plus limité que prévu.**

Recommandations

La politique de sauvegarde supplémentaire se veut transitoire. L'application de la politique et des mesures connexes doit rester en place jusqu'à ce que les entités de mise en œuvre nationales puissent garantir une utilisation responsable des financements du Fonds mondial et établir une responsabilité claire à cet égard. Au Secrétariat, certains éléments doivent être modifiés afin d'adopter une approche plus proactive pour soutenir une transition progressive vers un contrôle national des subventions, dans la mesure du possible :

- Le Secrétariat doit soutenir et approuver l'élaboration, sous l'égide des pays, d'un plan de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire – évalué à l'aune des critères de sortie prévus. Il doit demander et suivre un plan de transfert des activités des bénéficiaires principaux internationaux vers des entités nationales au fil du temps.
- Lorsqu'un pays se dote des capacités nécessaires et progresse dans la mise en œuvre de son plan de sortie, et lorsque les niveaux de risque et les compromis en matière de coûts le permettent, le Fonds mondial doit soutenir la suppression progressive des mesures liées à la politique de sauvegarde supplémentaire. Cela entraînera une transmission progressive des responsabilités à l'ICN pour la sélection des accords de mise en œuvre, et aux entités nationales pour la gestion des subventions, le cas échéant. Cela se produit déjà dans certains cas, et les bonnes pratiques et les enseignements tirés doivent être partagés entre les différents portefeuilles.
- Les activités de renforcement des capacités doivent devenir une priorité et faire l'objet d'une planification, d'une mise en œuvre et d'un suivi plus efficaces. Bien que l'appropriation de ce processus incombe en premier lieu aux pays, le Secrétariat peut soutenir ces derniers dans leurs efforts, ainsi que réviser la fourniture d'activités de renforcement des capacités lorsque le modèle actuel n'a pas donné les résultats escomptés. Un suivi rigoureux de ces activités de renforcement des capacités doit être inclus dans les processus de suivi de la politique de sauvegarde supplémentaire.
- Les équipes de pays doivent permettre aux ICN d'assurer un suivi efficace des subventions assujetties à la politique de sauvegarde supplémentaire. Pour ce faire, il convient d'insister sur la responsabilité du bénéficiaire principal à l'égard de l'ICN, de compenser le manque de transparence si nécessaire et d'étudier les possibilités de doter les ICN des ressources appropriées pour assumer les responsabilités supplémentaires liées à la politique de sauvegarde supplémentaire.

Enfin, le Secrétariat doit compléter son cadre de politique de sauvegarde supplémentaire en élaborant des orientations visant à clarifier le processus de sélection des entités de mise en œuvre du Fonds mondial.

¹¹ Comme décrit au paragraphe 32 de la [Politique relative aux instances de coordination nationale](#), approuvée par le Conseil d'administration du Fonds mondial en 2018.

3. Suivi et révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et mesures associées

La note de politique opérationnelle actuelle définit clairement les exigences, les rôles et les responsabilités en matière de suivi de la politique de sauvegarde supplémentaire. Cette politique et les mesures doivent être réexaminées chaque année dans le cadre des fonctions courantes de gestion des risques opérationnels. Cependant, à ce jour, le **Fonds mondial ne met pas en œuvre le suivi de manière efficace**. Cela s'explique en partie par l'absence de critères de sortie qui permettraient de mesurer les progrès accomplis, mais aussi par le fait que le contrôle interne destiné à faire respecter les exigences de la note de politique opérationnelle en matière de suivi est limité.

Un suivi sous-optimal contribue à restreindre le dialogue entre le Secrétariat et les parties prenantes des pays sur les progrès accomplis et les principales lacunes qui subsistent. Cela affecte la capacité à préparer, à soutenir et à mettre en œuvre la transition d'un portefeuille vers une sortie de la politique.

Les procédures de révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire sont clairement définies. Jusqu'à présent, cette politique a été révoquée pour trois portefeuilles. Les enseignements tirés de ces exemples sont limités, car dans chaque cas, des circonstances spécifiques ont conduit à l'invocation et à la révocation.

Recommandations

Le Secrétariat du Fonds mondial doit veiller à ce que des mécanismes de suivi solides soient mis en place et respectés. Plus précisément :

- Les équipes de pays doivent assurer un suivi plus efficace de la politique de sauvegarde supplémentaire. Il est recommandé que le Secrétariat se conforme aux exigences existantes en matière d'examen annuel et que cet examen soit remplacé par une évaluation détaillée une fois par cycle de subvention. Cela doit comprendre une évaluation et une mise à jour (si nécessaire) de la politique de sauvegarde supplémentaire d'un portefeuille, de son fondement et des critères de sortie, et être examiné par la direction exécutive.
- Les discussions avec les parties prenantes nationales sur la politique de sauvegarde supplémentaire doivent être régulières, avec un examen officiel de l'état du portefeuille au moins à chaque cycle de subvention. Une communication formelle doit être envoyée et discutée après l'examen détaillé pour préciser le statut du portefeuille et toute évolution du fondement de l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire (y compris l'évaluation des risques) ou les critères de sortie.

Synthèse

4. Problèmes transversaux

L'analyse du BIG a mis en évidence deux éléments qui devraient être améliorés dans l'ensemble du « cycle de vie » de la politique de sauvegarde supplémentaire – de son invocation à son suivi et à la sortie de celle-ci.

La première concerne **l'ampleur et l'efficacité de la communication adressée par le Secrétariat aux parties prenantes des pays sur le thème de la politique de sauvegarde supplémentaire**. Un portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire est généralement stigmatisé. Les parties prenantes nationales, ainsi que certaines équipes du Secrétariat du Fonds mondial, ont qualifié la politique de sauvegarde supplémentaire de « liste noire », de « condamnation à perpétuité » ou de « sanction inutile ». Bien que cela puisse être attribué en partie à la nature de la politique elle-même, il existe certaines causes principales auxquelles le Secrétariat peut s'attaquer. Certains des problèmes décrits précédemment contribuent à cette perception, p. ex. l'absence de définition des critères de sortie et de feuille de route pour la transition. On a en outre noté – dans les communications officielles au moment de l'invocation – l'utilisation de certaines expressions et d'un langage stigmatisant (p. ex. la référence aux « pays assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire ») et l'accent mis sur les éléments déclencheurs de cette politique – par opposition aux risques sous-jacents. Des améliorations ont toutefois été observées dans les communications les plus récentes.

Le deuxième élément concerne la gouvernance interne de la politique de sauvegarde supplémentaire au sein du Secrétariat. **L'appropriation des procédures de la politique de sauvegarde supplémentaire est fragmentée entre les équipes du Fonds mondial**. Cette situation, qui s'ajoute à des lacunes dans les orientations disponibles sur les procédures de la politique de sauvegarde supplémentaire (au-delà de la note opérationnelle), a souvent entraîné des retards dans les processus (p. ex. pour convenir des critères de sortie en interne), des incohérences et une perte de connaissances institutionnelles.

Conscient de ces lacunes, le Secrétariat a nommé un responsable d'activité – l'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles – à la fin de 2023. Si les efforts vont dans la bonne direction, la mission de l'équipe doit encore être clarifiée.

Recommandations

- Il est suggéré au Secrétariat de veiller à utiliser un langage simple, clair et non stigmatisant sur le thème de la politique de sauvegarde supplémentaire, en particulier au moment de l'invocation.
- L'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles doit être habilitée en tant que responsable des processus et de la gouvernance de la politique de sauvegarde supplémentaire au sein du Secrétariat. Une révision des rôles et responsabilités définis dans la note de politique opérationnelle peut être nécessaire pour clarifier le rôle de cette équipe. En outre, l'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles doit préparer des ressources pour soutenir la gestion de la politique de sauvegarde supplémentaire au sein des équipes de pays et des autres parties prenantes impliquées. Une liste de ressources potentiellement utiles a été proposée dans le cadre du rapport consultatif.

Voie à suivre

Le BIG suggère les recommandations suivantes au Fonds mondial :

- **Achever l'examen en cours conduit par le Secrétariat et la communication des critères (mis à jour) de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire à tous les pays concernés.** Il s'agit d'une étape essentielle pour résoudre certains des principaux problèmes soulevés, en particulier la stigmatisation associée à l'assujettissement d'un portefeuille à la politique de sauvegarde supplémentaire et l'absence d'une voie à suivre pour cesser d'être soumis à cette politique.
- **Réfléchir aux recommandations et les mettre en œuvre.** La mise en œuvre des recommandations se fera vraisemblablement par étapes, le succès dépendant des contributions et de l'engagement de multiples parties prenantes. De nombreuses recommandations relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat du Fonds mondial, tandis que d'autres requièrent l'appropriation et le leadership des parties prenantes nationales et peuvent être complétées par les contributions des agences partenaires et des prestataires d'assistance technique. Le Secrétariat devra décider de l'étendue et du calendrier de la mise en œuvre des recommandations du rapport consultatif, en tenant compte des priorités plus larges et des contraintes de ressources.

1 Contexte, objectifs et portée du rapport consultatif

1.1 Contexte

Le Fonds mondial est un partenariat international créé en 2002 ayant pour vocation de vaincre le VIH, la tuberculose et le paludisme, et de garantir un avenir en meilleure santé, plus sûr et plus équitable pour toutes et tous. Les gouvernements, le secteur privé et les fondations promettent des fonds pour appuyer cette mission. Les pays où le Fonds mondial investit décident par eux-mêmes dans quelles régions et de quelle manière lutter au mieux contre les trois maladies. Le principe directeur d'appropriation par les pays leur permet d'adapter leur propre riposte en tenant compte de leur contexte politique, culturel et épidémiologique.

Le Fonds mondial a la lourde responsabilité de gérer toute une série de risques, tout en veillant à ce que les programmes financés par des subventions aient un impact continu et à ce qu'il en soit rendu compte à ses donateurs. La politique de sauvegarde supplémentaire a été établie sur décision du Conseil d'administration¹² en 2004 en tant qu'approche pour des « mécanismes de financement alternatifs lorsqu'il existe des contraintes particulières concernant le financement des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires proposés ». Cette politique a été approuvée pour « refléter l'esprit humanitaire du Fonds mondial et le désir d'acheminer les fonds rapidement et de manière responsable vers les populations touchées ». L'introduction de la politique de sauvegarde supplémentaire a permis au Fonds mondial de renforcer ses capacités de supervision des subventions grâce à la sélection des partenaires de mise en œuvre.

En réponse aux demandes formulées par les pays mettant en œuvre les programmes au cours des dernières années, un certain nombre de circonscriptions du Conseil d'administration ont sollicité un examen de l'application et de la mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire. En 2023, le Secrétariat du Fonds mondial a pris acte de cette demande et lancé une initiative pour définir ou revoir les critères de sortie des portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire. Cette initiative met l'accent sur une communication proactive et transparente avec les pays concernant leur statut, le fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, les conséquences pratiques liées à l'application de cette politique (c'est-à-dire les accords de mise en œuvre et la gouvernance), et la voie à suivre pour la sortie du portefeuille.

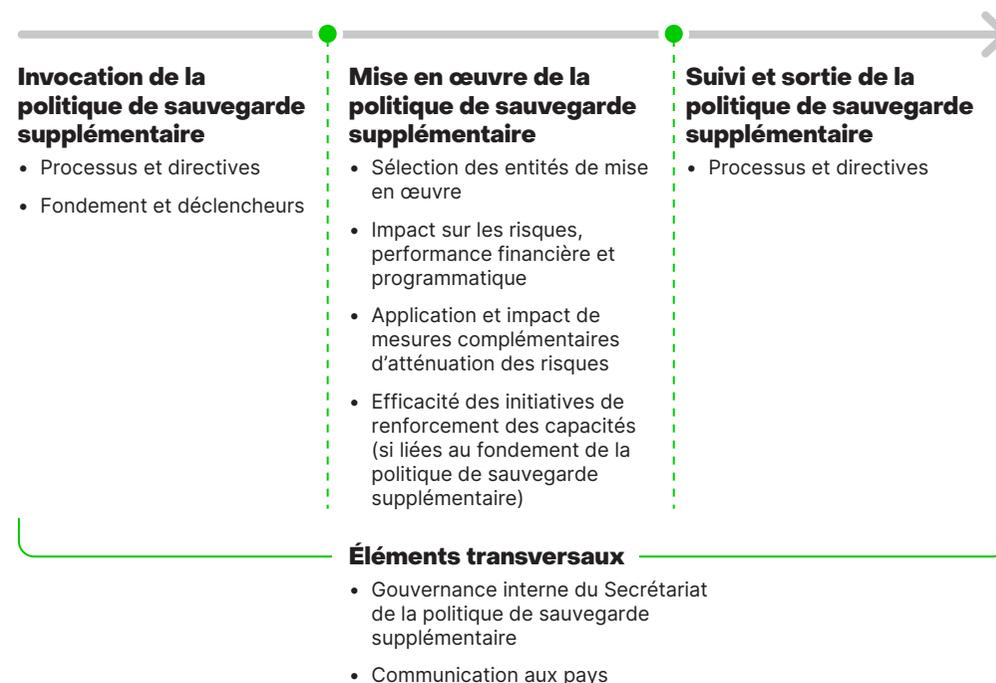
Parallèlement, la Division de la Gestion des subventions du Fonds mondial a demandé au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) de conduire un examen consultatif portant sur l'application et la mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire.

1.2 Objectifs et portée de l'examen consultatif

L'objectif principal de l'examen consultatif de la politique de sauvegarde supplémentaire est de **fournir au Secrétariat du Fonds mondial des recommandations concrètes pour améliorer son application actuelle et future, de manière à garantir son objectif d'atténuation des risques tout en minimisant les problèmes potentiels.**

Le présent rapport consultatif ne fournit pas de recommandations spécifiques à un portefeuille donné. Il ne propose pas de point de vue sur la question de savoir si la politique est adaptée au contexte d'un portefeuille et n'évalue pas non plus la pertinence des mesures liées à la politique de sauvegarde supplémentaire appliquées à chaque portefeuille.

L'évaluation couvre les principaux aspects de la politique de sauvegarde supplémentaire.



¹² Politique de sauvegarde supplémentaire approuvée par le Conseil d'administration du Fonds mondial en 2004 (GF/B07/DP14).

1 Contexte, objectifs et portée du rapport consultatif

1.3 Méthodologie

Analyses quantitatives

- Données démographiques, économiques et financières nationales et régionales
- Données financières relatives aux subventions (allocations, montants signés, budgets, décaissements, dépenses)
- Notations des risques
- Notations des performances des subventions
- Accords de mise en œuvre des subventions
- Indicateurs des maladies (VIH, tuberculose, paludisme)



Analyses qualitatives

- Politiques et procédures du Fonds mondial
- Audits et enquêtes du BIG
- Autres documents pertinents (p. ex. notes d'information, RADD, rapports des partenaires, évaluations des capacités, communications documentées)



Engagement des parties prenantes au niveau mondial

- Secrétariat du Fonds mondial à l'échelon des départements concernés
- Autres partenaires de financement
- Prestataires d'assistance technique



Engagement des parties prenantes des pays

- Instances de coordination nationale (ICN), comprenant des représentants des organisations de la société civile, du secteur privé et des agences partenaires.
- Ministères de la Santé
- Programmes nationaux
- Organisations œuvrant en qualité de récipiendaires principaux
- Partenaires financiers et techniques
- Agents locaux du Fonds
- Agents fiscaux/fiduciaires



Sept portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire ont été désignés comme prioritaires pour bénéficier de l'engagement des parties prenantes des pays. Ces portefeuilles ont été sélectionnés pour garantir une représentation variée a) de régions, b) de fondements d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, c) de temps passé sous cette politique et d) de natures des mesures appliquées dans le cadre de celle-ci.

- Asie du Sud** : Pakistan
- Afrique centrale** : Burundi et Tchad*
- Afrique du Nord-Est** : Soudan du Sud
- Afrique de l'Ouest** : Côte d'Ivoire**, Guinée* et Nigéria*

* Missions dans les pays

** Politique de sauvegarde supplémentaire révoquée/entretiens limités avec les parties prenantes du pays

En outre, le **Bureau de la circonscription africaine** a été sollicité à deux reprises, ce qui a permis de recueillir des informations supplémentaires auprès des entités de mise en œuvre africaines.



2.1 Objectifs de la politique

Contexte

La politique de sauvegarde supplémentaire est définie comme un **outil d'atténuation des risques** à invoquer dès que « *les systèmes existants visant à garantir une utilisation responsable des financements du Fonds mondial révèlent que les conditions suggèrent que les crédits du Fonds mondial pourraient être mis en danger sans le recours à des mesures supplémentaires* »¹³. La politique vise à permettre au Fonds mondial de s'acquitter de ses obligations envers ses donateurs en garantissant la sauvegarde des fonds et en permettant parallèlement la continuité de la prestation de services aux bénéficiaires dans des contextes de risque particulièrement élevé.

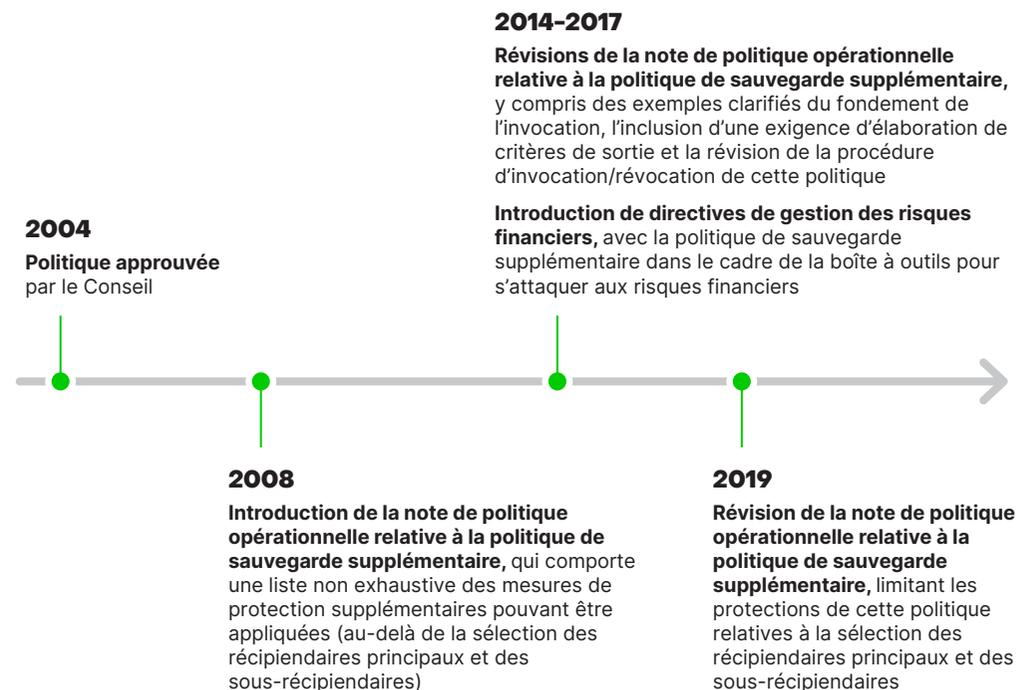
Pour faire face aux risques importants liés aux portefeuilles, la politique de sauvegarde supplémentaire permet au Fonds mondial de jouer un rôle de premier plan en prescrivant et en décidant des accords de mise en œuvre d'un portefeuille particulier ou d'une composante de maladie donnée, comme par exemple¹⁴ :

- **Sélectionner les récipiendaires principaux**, en vertu de quoi le processus de désignation des récipiendaires principaux peut être directement conduit par le Fonds mondial sur la base d'une évaluation de ces récipiendaires et en consultation avec l'ICN et d'autres partenaires de développement.
- **Sélectionner les sous-réceptaires et d'autres partenaires de mise en œuvre**, en vertu de quoi le Fonds mondial peut choisir les sous-réceptaires ou rendre une décision finale au sujet de la nomination de ceux-ci et de toute entité de mise en œuvre, en se basant sur une évaluation des risques.

Les protections de la politique de sauvegarde supplémentaires décrites ci-dessus font partie de l'approche globale de gestion des risques et peuvent être complétées par d'autres mesures d'atténuation pour s'attaquer aux risques identifiés.

L'opérationnalisation de la politique de sauvegarde supplémentaire a évolué au fil du temps, notamment avec les révisions de la note de politique opérationnelle de 2014 et de 2019 (voir la Figure 1).

FIGURE 1
Évolution de l'opérationnalisation de la politique de sauvegarde supplémentaire au fil du temps



Sources : Notes de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire (2008, 2014, 2019), Directives du Fonds mondial sur la gestion des risques financiers (2017)

¹³ Politique de sauvegarde supplémentaire approuvée par le Conseil d'administration du Fonds mondial en 2004 (GF/B07/DP14).

¹⁴ Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions en 2019.

2.2 Politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre plus large de gestion des risques et complémentarité avec la politique relative aux contextes d'intervention difficiles

Contexte

Politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre plus large de gestion des risques

La politique de sauvegarde supplémentaire fait partie d'un ensemble plus large d'outils de gestion des risques dont dispose le Secrétariat du Fonds mondial (voir la Figure 2). L'application de la politique de sauvegarde supplémentaire est censée être une mesure de « **dernier recours** » et appliquée sur une base **temporaire** – le temps de traiter les risques.

FIGURE 2
Politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre plus large de gestion des risques

Type de risque	Exemples de mesures de contrôle et d'atténuation, et de garanties (non exhaustifs)	
Mesures financières	<ul style="list-style-type: none"> ● Agent fiscal ● Agent fiduciaire ● Politique de trésorerie sujette à conditions ● Utilisation du paiement mobile 	<ul style="list-style-type: none"> ● Formation des équipes financières ● Initiative Co-Link/ interventions de renforcement des capacités ● Examens des ALF et contrôles ponctuels
Opérations d'approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> ● Achats par l'intermédiaire du mécanisme d'achat groupé (Wambo) ou d'une agence de l'ONU ● Rapport sur les prix et la qualité 	<ul style="list-style-type: none"> ● Agent chargé des achats ● Vérification diligente de l'intégrité essentielle et renforcée pour les agents chargés des achats ● Examen et approbation du statut du fournisseur
Suivi programmatique	<ul style="list-style-type: none"> ● Tableaux de bord du suivi et de la supervision ● Examen des mandats des structures de contrôle externe 	<ul style="list-style-type: none"> ● Examen de la stratégie et de la conception des programmes par le Fonds mondial ● Rapport trimestriel, décaissement et suivi

Mécanisme de « dernier recours »
Politique de sauvegarde supplémentaire

Depuis la révision de 2019 de la note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, d'autres mesures d'atténuation des risques (telles que le recours à l'agent fiscal/fiduciaire, à l'agent d'approvisionnement, l'utilisation du mécanisme d'achat groupé, l'application de la politique de trésorerie sujette à conditions, etc.) ne sont plus considérées comme résultant de l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire, mais peuvent être mises en œuvre pour compléter les protections fournies par cette politique. Cela signifie que l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire n'entraînera pas nécessairement le recours à ces mesures supplémentaires d'atténuation des risques. De même, la révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire n'impliquera pas, de facto, la suppression de ces mesures lorsqu'elles sont en place. Toutefois, il existe une forte corrélation entre la politique de sauvegarde supplémentaire et d'autres mesures d'atténuation des risques : en juin 2024, 12 des 29 portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire étaient suivis par un agent fiscal ou fiduciaire en poste, et une politique de trésorerie sujette à conditions a été appliquée à, ou maintenue dans, 12 portefeuilles au moment de l'invocation de cette politique (voir la Figure 3).

Complémentarité avec la politique relative aux contextes d'intervention difficiles

La **politique relative aux contextes d'intervention difficiles (CID)** permet une **approche différenciée et une certaine souplesse dans la conduite des opérations** dans des environnements particulièrement difficiles¹⁵. Cette politique vise à accroître l'impact des investissements du Fonds mondial dans ces pays en réduisant la charge administrative pour les partenaires de mise en œuvre et les équipes de pays, et en améliorant la prestation de services. Les leviers comprennent, par exemple, l'accès au Fonds d'urgence¹⁶, l'admissibilité à une allocation, le financement croisé (p. ex. dans les situations de déplacements transfrontaliers importants), l'examen allégé de la conformité aux exigences de l'ICN, et la dérogation à l'exigence de cofinancement.

En revanche, **la politique de sauvegarde supplémentaire est un outil d'atténuation des risques qui permet au Fonds mondial de sélectionner les entités qui mettent en œuvre les subventions du Fonds mondial** (voir la Figure 4).

Les objectifs des deux politiques sont donc distincts et complémentaires. Elles peuvent être déployées simultanément. En juin 2024, les deux politiques étaient appliquées de manière concomitante dans de nombreux cas : 21 portefeuilles sur 29 sont à la fois assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire et à la politique relative aux CID (voir la Figure 3).

Source : Adaptation de l'examen des risques : Gestion des risques de fraude affectant les subventions. Vingtième réunion du Comité de l'Audit et des Finances 12-14 octobre 2020 (GF/AFC20/10B)

¹⁵ Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions en 2017.

¹⁶ Utilisation des financements au-delà des sommes allouées aux pays pour soutenir des activités qui ne peuvent pas être financées via la reprogrammation des subventions existantes pendant les situations d'urgence.

2.2 Politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre plus large de gestion des risques et complémentarité avec la politique relative aux contextes d'intervention difficiles

Contexte

FIGURE 3
Portefeuilles assujettis à la fois à la politique de sauvegarde supplémentaire et à la politique relative aux CID et/ou à une sélection d'autres mesures d'atténuation des risques

● Politique/mesure en place ● Supprimé lors du changement de récipiendaire principal

Pays	Agent fiscal/ fiduciaire	Politique de trésorerie sujette à conditions (au moment de l'invocation)	CID	Pays	Agent fiscal/ fiduciaire	Politique de trésorerie sujette à conditions (au moment de l'invocation)	CID
Angola	✗	✓		Libéria	✓	✓	✓
Burkina Faso	✓		✓	Mali	✓	✓	✓
Burundi	✓	✓	✓	Mauritanie	✓		
République centrafricaine	✗	✓	✓	Népal			
Tchad	✓		✓	Niger	✓	✓	✓
Congo	✗			Nigéria	✓		✓
RDC	✓		✓	Pakistan			✓
Djibouti	✗			Papouasie-Nouvelle-Guinée			✓
Guinée	✓	✓	✓	Soudan du Sud		✓	✓
Guinée-Bissau	✓	✓	✓	Soudan	✓		✓
Haïti			✓	Zimbabwe			
Iran							

Exclut six portefeuilles non-ICN (non indiqués) : trois pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de trésorerie sujette à conditions (au moment de l'invocation), cinq CID

Sources : mémos internes d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, Modèle d'agent fiscal du Secrétariat du Fonds mondial et impact sur la subvention (2022), Liste des agents fiscaux et des agents fiduciaires de la division des Finances (2023), Liste des CID du Fonds mondial

FIGURE 4
Résumé des différences entre la politique de sauvegarde supplémentaire et la politique relative aux CID

	Politique de sauvegarde supplémentaire	CID
Objectifs	Outil de gestion des risques pour sauvegarder les capitaux du Fonds mondial et, dans certains cas, assurer la continuité des services aux bénéficiaires	Approche différenciée pour offrir une certaine souplesse aux équipes de pays afin qu'elles puissent gérer les portefeuilles de CID de manière souple et opportune
Fondement	Chaque fois que « les systèmes existants visant à garantir une utilisation responsable des crédits du Fonds mondial suggèrent que les subventions pourraient être mises en danger sans mesures supplémentaires », p. ex : <ul style="list-style-type: none"> ● Absence généralisée de responsabilisation des autorités publiques ● Inquiétudes majeures en matière de corruption ● Absence de processus transparent pour l'identification d'un large éventail de partenaires de mise en œuvre ● Inquiétudes importantes relatives à la gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> ● Les CID désignent des pays ou des zones de pays ou de régions instables, caractérisés par une faible gouvernance, un accès insuffisant aux services de santé, des capacités limitées et une fragilité découlant d'une catastrophe naturelle ou d'une crise d'origine humaine. ● Les CID peuvent être marqués par une instabilité ponctuelle ou chronique. ● Les CID sont principalement classés selon un indice de risque externe (IRE).
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ● Sélection des récipiendaires principaux ● Sélection des sous-réceptiendaires et autres partenaires de mise en œuvre 	Assouplissements conformes aux principes applicables aux CID (flexibilité, partenariat, innovation) afin de réduire la charge administrative et d'améliorer la prestation de services

Sources : Note de politique opérationnelle relative aux CID (2017), Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire (2019)

2.3 Portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire

Contexte

En août 2024, la politique de sauvegarde supplémentaire est appliquée à 29 portefeuilles du Fonds mondial répartis dans cinq régions. Parmi ceux-ci, 17 portefeuilles sont assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire depuis plus de 10 ans. Parallèlement, cette politique a été révoquée pour trois portefeuilles (voir la Figure 5).

La plupart des portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire sont répartis entre la région d’Afrique de l’Ouest et centrale (12), le Moyen-Orient et l’Afrique du Nord (6) et l’Asie du Sud-Est (6).

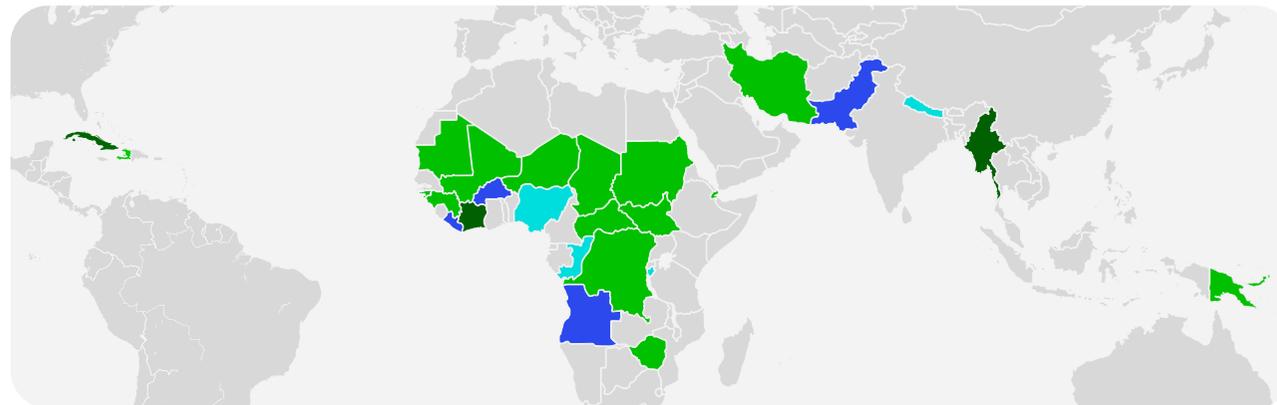
Collectivement, ces pays représentent plus de 1,2 milliard de personnes¹⁷.

Six portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire sont des portefeuilles de pays sans ICN¹⁸ en août 2024. En raison des sensibilités et de l’engagement limité du gouvernement national, la communication autour du thème de la politique de sauvegarde supplémentaire est limitée dans ces pays.

FIGURE 5

Vue d’ensemble des pays où les portefeuilles du Fonds mondial sont assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire

- Politique de sauvegarde supplémentaire <5 ans
- Politique de sauvegarde supplémentaire 5-10 ans
- Politique de sauvegarde supplémentaire >10 ans
- Politique de sauvegarde supplémentaire révoquée



Source : Les pays admissibles du Fonds mondial (2003-2023), mémos internes relatifs à l’invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Note : exclut six portefeuilles de pays sans ICN assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire

Liste de portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire : depuis moins de 5 ans : Libéria, Burkina Faso, Pakistan, Angola ; depuis 5 à 10 ans : Congo, Burundi, Nigéria, Népal ; depuis plus de 10 ans : République centrafricaine, Guinée, Guinée-Bissau, Niger, RDC, Djibouti, Haïti, Mali, Mauritanie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Tchad, Zimbabwe, Iran (République islamique d’), Soudan du Sud, Soudan ; pays dont la politique de sauvegarde supplémentaire a été révoquée : Cuba, Myanmar, Côte d’Ivoire

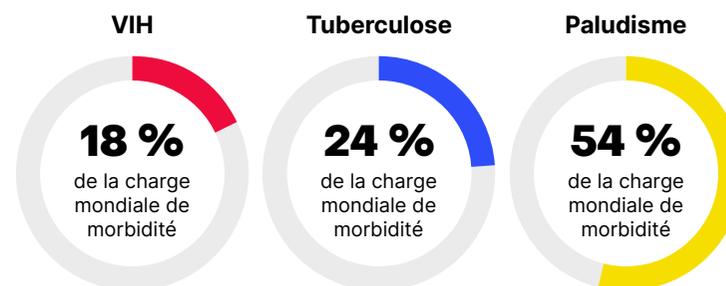
17 Indicateur de la Banque mondiale SP.POP.TOTL (juillet 2023).

18 Dans des situations exceptionnelles, il se peut que l’ICN ne soit pas en mesure d’assumer ses fonctions essentielles. Ces circonstances exceptionnelles incluent les pays sans gouvernement légitime, les pays en conflit, confrontés à des catastrophes naturelles ou à des situations d’urgence complexes, ou les pays qui suppriment ou n’ont pas établi de partenariats avec des organisations de la société civile et non gouvernementales. Pour plus d’informations, se référer à la [politique relative aux instances de coordination nationale](#), approuvée par le Conseil d’administration en mai 2018.

Les pays dont le portefeuille est assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire représentent **54 % de la charge mondiale de morbidité du paludisme, 24 % de la charge mondiale de morbidité de la tuberculose, et 18 % de la charge mondiale de morbidité du VIH** (voir la Figure 6).

FIGURE 6

Charge mondiale de morbidité dans les pays dont le portefeuille est assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire



Source : Pôle Stratégie et Politiques du Fonds mondial, Part de la charge de morbidité dans l’allocation du CS7 (2023)

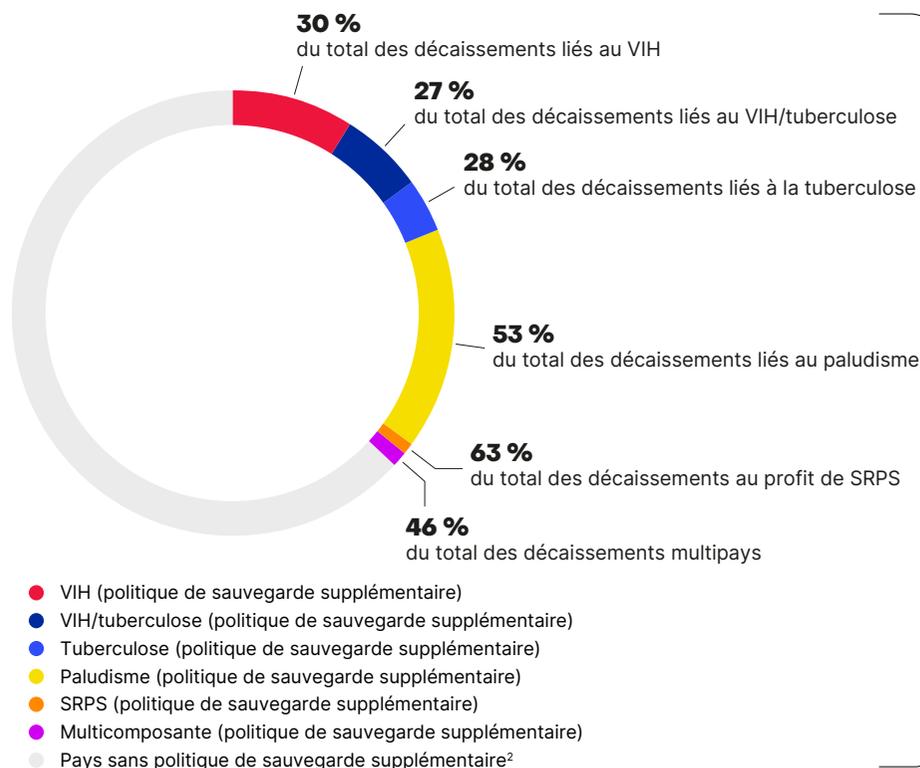
Note : 29 portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire, 124 pays au total

2.3 Portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire

Contexte

Durant le CS6, plus d'un tiers (37 %) des décaissements du Fonds mondial ont été effectués en faveur des 29 pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire. Cela représente également plus de la moitié du total des investissements spécifiquement consacrés à la lutte contre le paludisme et en faveur de SRPS pour la période (voir la Figure 7).

FIGURE 7
Répartition des décaissements entre les types de subventions (CS6)



37 %
des décaissements totaux dans les pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire¹

La plupart des pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire connaissent des environnements économiques et politiques difficiles. Les 29 pays sont tous classés dans la catégorie des pays à faible revenu ou des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure¹⁹, où les dépenses de santé sont réduites. La moyenne des dépenses nationales de santé dans les pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire est inférieure de 85 % à celle des autres pays soutenus par le Fonds mondial²⁰.

À quelques exceptions près, les pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire se classent dans la moitié inférieure du score d'efficacité du gouvernement, de l'indice de perception de la corruption et de l'indice des États fragiles²¹ (par rapport aux autres pays soutenus par le Fonds mondial) (voir la Figure 8).

La majorité des pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire ont connu des périodes de conflit ou de crise au moment de l'invocation de cette politique. Les coups d'État, les troubles politiques et/ou sociaux, ou les catastrophes naturelles en sont des exemples.

1. Inclut une subvention Multipays Moyen-Orient – Initiative d'action pour le Moyen-Orient

2. Hors subventions multipays

Source : Tableau/CDW du Fonds mondial (25 juin 2024)

Notes : devise : équivalent dollar US, hors subvention C19RM de 2021, mais subvention C19RM de 2020 incluse dans les subventions VIH/tuberculose/paludisme, catégorisé comme « assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire » en juin 2024. Décaissements du CS6 en juin 2024

19 Basé sur la classification du Groupe de la Banque mondiale, 2022.

20 Indicateurs de données de l'OMS, 2017-2021.

21 Basé sur le score d'efficacité du gouvernement de la Banque mondiale (2022), l'Indice de perception de la corruption de Transparency International (2023) et l'Indice de fragilité des États du Fund For Peace (2023).

2.3 Portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire

Contexte

FIGURE 8
Score d'efficacité du gouvernement, Indice de perception de la corruption, Indice des États fragiles –
pays dont le portefeuille est assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire

Notation relative par rapport à l'ensemble des pays bénéficiant de financements du Fonds mondial

● 1^{er} quartile ● 2^e quartile ● 3^e quartile ● 4^e quartile

Pays	Année d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire	Sommes allouées pour la période 2023-2025 (millions de dollars US)	Score d'efficacité du gouvernement (2022)	Indice de perception de la corruption (2023)	Indice des États fragiles (2023)
Soudan du Sud	2005	142	0	13	109
Haïti	2010	111	1	17	103
République démocratique du Congo	2011	701	3	20	107
République centrafricaine	2013	140	4	24	106
Soudan	2005	151	5	20	106
Guinée-Bissau	2012	57	7	22	90
Libéria	2023	87	8	25	89
Tchad	2009	139	9	20	105
Congo	2017	71	9	22	91
Burundi	2016	124	10	20	94
Zimbabwe	2008	505	11	24	97
Mali	2010	180	11	28	100
Angola	2019	126	13	33	87
Nigéria	2016	933	14	25	98
Guinée	2013	145	16	26	99
Népal	2015	60	16	35	80
Iran	2005	14	18	24	85
Burkina Faso	2022	243	21	41	94
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2010	77	22	29	78
Djibouti	2010	11	22	30	82
Mauritanie	2010	21	26	30	87
Niger	2012	150	29	32	93
Pakistan	2020	282	29	29	90

Exclut six portefeuilles non-ICN (non indiqués)

Sources : Score d'efficacité du gouvernement de la Banque mondiale (127 pays au total), Indice de perception de la corruption de Transparency International (119 pays au total), Indice The Fund For Peace Fragility (101 pays au total), mémos d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, Sommes allouées du Fonds mondial pour le CS7

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

L'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire pour un portefeuille nécessite une évaluation complète des risques et l'approbation de la direction exécutive du Secrétariat. Le cadre actuel offre une certaine flexibilité au Secrétariat lorsqu'il invoque la politique de sauvegarde supplémentaire, et les fondements diffèrent d'un portefeuille à l'autre – les questions financières/fiduciaires et la faible capacité des entités nationales étant les déclencheurs sous-jacents les plus courants.

Le Secrétariat respecte généralement les exigences de la note de politique opérationnelle lorsqu'il invoque la politique de sauvegarde supplémentaire, et les fondements de cette invocation sont communiqués aux pays. Toutefois, la communication des critères de sortie n'est pas une exigence de la note de politique opérationnelle actuelle et, dans la plupart des cas, le Secrétariat n'a pas communiqué ces critères aux pays, pas plus qu'une évaluation détaillée des risques sous-jacents au fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire. Cela limite la capacité de ces pays à s'attaquer à ces risques critiques et contribue à l'impression qu'il n'y a pas d'issue pour sortir de cette politique.

3.1.1

La note de politique opérationnelle définit clairement les rôles et les responsabilités en matière d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, qui ont généralement été respectés par le Secrétariat du Fonds mondial.

Selon la note de politique opérationnelle du Fonds mondial relative à la politique de sauvegarde supplémentaire²², la décision d'invoquer cette politique pour un portefeuille particulier ou une composante de maladie spécifique est prise par le directeur exécutif du Fonds mondial sur la base de la recommandation du directeur de la Division de la Gestion des subventions et en consultation avec le Comité de performance du portefeuille²³ (voir la Figure 9).

La proposition d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire doit découler d'une évaluation complète des risques effectuée par l'équipe de pays, décrivant clairement :

- Le fondement de l'invocation proposée et l'identification des facteurs de risque applicables ;
- Les accords de mise en œuvre proposés qui seront déterminés par le Fonds mondial ;
- Toute mesure supplémentaire d'atténuation des risques qui est ou sera appliquée ;
- Les conditions spécifiques à remplir pour révoquer la politique de sauvegarde supplémentaire, y compris des mesures stratégiques claires, limitées dans le temps, à mettre en œuvre par l'ICN et/ou les récipiendaires principaux, pour des facteurs qui sont sous leur contrôle.

La décision d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire peut être prise avant ou pendant la soumission d'une demande de financement pour un cycle de subvention donné. La survenue de risques importants pendant la mise en œuvre d'une subvention peut également justifier l'invocation ultérieure de la politique.

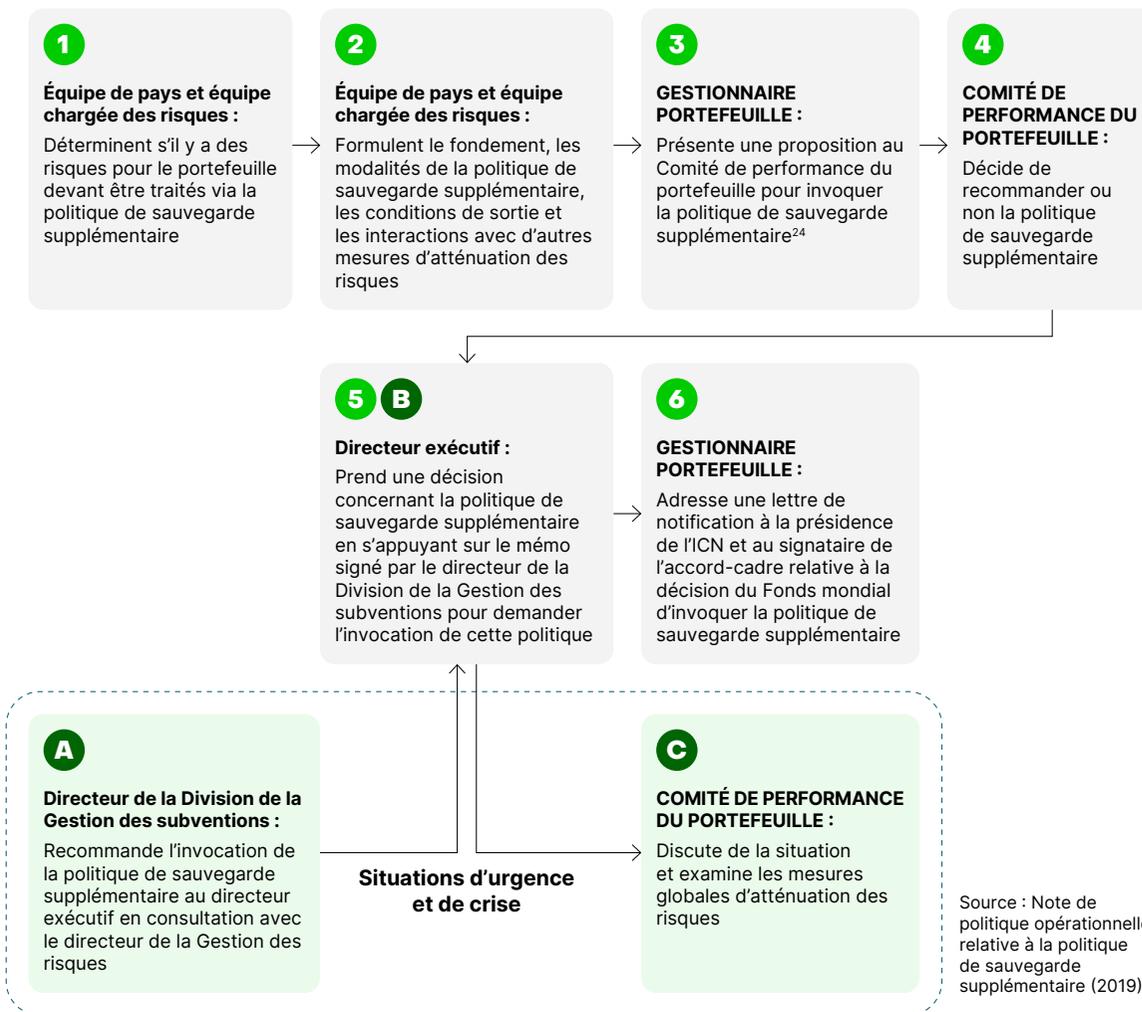
L'équipe de pays doit discuter des recommandations d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire avec l'ICN, ainsi que de ses conséquences pour le portefeuille. Une lettre de notification de la décision du Fonds mondial d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire doit être envoyée à la présidence de l'ICN.

²² Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions en 2019.

²³ Le Comité de performance du portefeuille est un forum interne de prise de décision sur les arbitrages en matière de risques au niveau des pays, coprésidé par le directeur de la Gestion des risques et le directeur de la Division de la Gestion des subventions (comprenant des représentants de haut niveau d'autres fonctions : Affaires juridiques, Finances, Investissement stratégique et impact, Pôle Stratégie et politiques, Approvisionnements).

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

FIGURE 9
Vue d'ensemble de la procédure d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire



En cas de situation d'urgence et/ou de crise, le directeur de la Division de la Gestion des subventions peut recommander au directeur exécutif d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire, en consultation avec le directeur de la Gestion des risques en tant que coprésidents du Comité de performance du portefeuille. La décision est suivie d'une séance à huis clos du Comité de performance du portefeuille afin d'examiner les mesures globales d'atténuation des risques appliquées au portefeuille du pays.

Le Secrétariat a généralement respecté les processus décisionnels internes requis pour l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire. En particulier, depuis la révision de la note de politique opérationnelle de 2019, toutes les invocations sont conformes aux exigences. Avant 2019, à l'exception de deux portefeuilles de pays sans ICN pour lesquels la documentation est manquante, tous les mémos d'invocation ont été examinés et approuvés conformément aux rôles et responsabilités définis. Bien qu'ils ne fassent pas partie du processus requis, les mémos d'invocation récents ont également fait l'objet d'un examen supplémentaire par le Département des Affaires juridiques, qui s'assure de leur conformité avec la politique et la note de politique opérationnelle.

3.1.2

Avant 2019, les critères de sortie n'ont pas été élaborés et communiqués aux pays en temps opportun et de manière cohérente, ce qui limite leur capacité à s'attaquer aux risques liés à la politique de sauvegarde supplémentaire.

Les critères de sortie sont requis depuis la révision de la note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire de 2015 et ont été mieux décrits dans la note de politique opérationnelle de 2019 comme « des conditions spécifiques à remplir pour révoquer la politique de sauvegarde supplémentaire, y compris des mesures stratégiques claires, limitées dans le temps, à mettre en œuvre par l'ICN et/ou les bénéficiaires principaux, pour des facteurs qui sont sous leur contrôle »²⁵. La communication des critères de sortie à l'ICN n'est toujours pas requise par la note de politique opérationnelle actuelle.

²⁴ Bien que cela ne soit pas explicite dans la note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, dans le cadre des processus réguliers et avant la réunion avec le Comité de performance du portefeuille, l'équipe de pays et les responsables des risques opérationnels (issus notamment des divisions Finances, Gestion des risques, Affaires juridiques, Approvisionnements, de l'équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles et de l'équipe chargée de l'efficacité opérationnelle) se réunissent généralement pour examiner la performance du portefeuille, les principaux risques prioritaires, les mesures d'atténuation clés et les activités de contrôle externe.

²⁵ Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions en 2019.

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Sur les 23²⁶ pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, les critères de sortie n'ont été communiqués qu'à 10 pays (voir la Figure 10). Parmi ces derniers, ils ont – dans six cas – été communiqués à un stade tardif (c'est-à-dire pas au moment de l'invocation). Des critères de sortie ont été établis et communiqués aux ICN pour les quatre portefeuilles de pays dotés d'une ICN assujéti à la politique de sauvegarde de 2019 à ce jour²⁷.

En 2023, le Secrétariat a engagé une initiative visant à revoir les critères de sortie et à développer des moyens de vérification pour tous les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire. Cet examen – en cours en août 2024 – prend en compte la façon dont le paysage des risques a évolué depuis l'invocation initiale de la politique de sauvegarde supplémentaire. Toutefois, seuls 12 examens internes complets ont été réalisés en août 2024 en raison de facteurs d'inefficacité au sein des processus internes et de priorités concurrentes, en particulier pendant la période d'établissement des subventions du CS7.

L'absence de critères de sortie et de moyens de vérification **limite la capacité des pays à disposer d'une voie à suivre pour sortir de la politique de sauvegarde supplémentaire**. Sans une compréhension claire des causes principales des risques qui doivent être traités et des attentes du Fonds mondial à satisfaire pour révoquer la politique de sauvegarde supplémentaire, les pays ne peuvent pas gérer le processus de manière significative et sont bloqués dans le « statu quo ». C'est probablement un facteur qui contribue à ce que les portefeuilles restent assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire pendant des périodes prolongées. Cette perception est également partagée par de nombreux acteurs nationaux qui ont qualifié cette politique de « condamnation à perpétuité ».

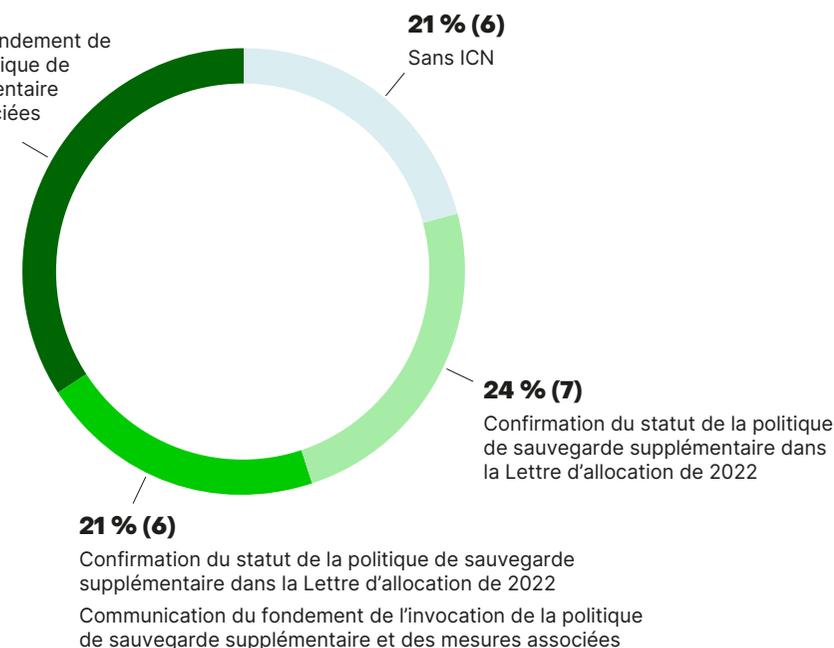
FIGURE 10
État des communications avec les ICN (en date d'août 2024)

34 % (10)

Confirmation du statut de la politique de sauvegarde supplémentaire dans la Lettre d'allocation de 2022

Communication du fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et des mesures associées

Communication des critères de sortie



Source : Module Tracker de communication du Secrétariat du Fonds mondial

En outre, aucune orientation n'a été établie pour l'élaboration des critères de sortie. Il en résulte certaines incohérences entre les portefeuilles lorsque les critères de sortie ont été élaborés et communiqués aux pays. Dans certains cas, les critères de sortie manquent de spécificité. Par exemple, « une stabilité économique accrue et un financement national plus important dans le secteur de la santé » n'est pas réalisable dans les délais impartis aux pays (par ex. un à deux ans) et le lien avec le fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et les risques qui y sont associés n'est pas toujours évident.

26 Hors six portefeuilles de pays sans ICN.

27 Hors les portefeuilles de pays sans ICN.

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

3.1.3

La décision d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire nécessite une analyse des risques spécifiques au portefeuille – cependant, la nécessité d'utiliser cette politique comme mesure d'atténuation des risques en dernier recours n'est pas toujours clairement documentée et communiquée.

La note de politique opérationnelle prévoit que « *les équipes de pays doivent clairement indiquer le fondement de la proposition d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire en identifiant précisément les facteurs de risque applicables* »²⁸.

La politique²⁹ mentionne une sélection d'exemples de fondements qui justifieraient la nécessité de mesures de sauvegarde supplémentaires : « *des préoccupations importantes en matière de gouvernance, l'absence d'un processus transparent d'identification d'un large éventail de partenaires de mise en œuvre, des préoccupations majeures en matière de corruption, ou un manque généralisé de responsabilisation des autorités publiques* ».

Sur cette base, la note de politique opérationnelle de 2019 relative à la politique de sauvegarde supplémentaire fournit des exemples de déclencheurs susceptibles d'entraîner l'application de cette politique. Toutefois, le processus global est conçu de manière à accorder au Secrétariat une certaine flexibilité lorsqu'il invoque la politique de sauvegarde supplémentaire. Il n'y a pas de cadre défini ou de formule établie. La politique de sauvegarde supplémentaire actuelle n'est pas conçue pour être déclenchée par des seuils de risque spécifiques ou des indicateurs de risque externes. La décision d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire doit au contraire être étayée par des facteurs de risque quantitatifs et qualitatifs, le contexte du pays, ainsi que les capacités des entités de mise en œuvre, portefeuille par portefeuille. En général, le Secrétariat du Fonds mondial perçoit la politique de sauvegarde supplémentaire comme une mesure à appliquer lorsque les risques dépassent les seuils acceptables et qu'un mécanisme de « dernier recours » est nécessaire pour sauvegarder les actifs des subventions. Ainsi, deux portefeuilles distincts ne peuvent être comparés sur une base similaire en raison des variables uniques qui influencent chaque portefeuille.

28 Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions en 2019.

29 Politique de sauvegarde supplémentaire approuvée par le Conseil d'administration du Fonds mondial en 2004 (GF/B07/DP14).

30 Les pourcentages indiqués ci-dessous reflètent le nombre de portefeuilles (sur 29) pour lesquels un déclencheur spécifique a été utilisé comme fondement pour invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire. Une combinaison de déclencheurs est souvent utilisée pour justifier la décision d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire. Par conséquent, les chiffres ne totalisent pas 100 %. Ces données sont issues d'un examen qualitatif des mémos d'invocation internes disponibles pour chaque portefeuille.

Un examen des portefeuilles actuels assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire a révélé six principaux éléments déclencheurs utilisés historiquement pour justifier l'invocation de cette politique³⁰ :

- 1 Preuve d'irrégularités et/ou de faiblesses dans la gestion financière au niveau du récipiendaire principal et/ou du sous-réceptaire en termes de contrôles financiers, de processus et de garanties (72 %).** Parmi les exemples de déclencheurs figurent la fraude financière, la corruption, l'utilisation abusive de fonds, le vol, des niveaux élevés de dépenses inéligibles, des irrégularités financières et des recouvrements en suspens. Celles-ci découlent souvent des constats d'un audit du BIG ou externe.
 - 2 Faible capacité des entités nationales à gérer les subventions du Fonds mondial en tant que récipiendaires principaux (66 %),** p. ex. l'insuffisance du suivi et de la supervision des sous-réceptaires, l'absence de ressources humaines qualifiées, l'inadéquation des contrôles internes ou du respect des procédures, et les retards dans les processus. Celles-ci résultent souvent d'évaluations des capacités menées au niveau du réceptaire principal.
 - 3 Instabilité politique, sanctions et/ou problèmes de sécurité (59 %),** p. ex. troubles politiques, coups d'État, condamnation par la communauté internationale, sanctions ou gel des financements extérieurs. Dans de tels cas, la capacité du Fonds mondial à effectuer le suivi requis (p. ex. par l'intermédiaire des agents locaux du Fonds) est souvent limitée. Cet élément a été utilisé comme l'un des déclencheurs de la politique de sauvegarde supplémentaire dans tous les portefeuilles de pays sans ICN auxquels la politique de sauvegarde supplémentaire a été appliquée.
 - 4 Faiblesse de la gouvernance et/ou des capacités des ICN (59 %),** p. ex. une ICN est en cours de réforme structurelle, la participation de la société civile est inadéquate, les conditions d'admissibilité de l'ICN ne sont pas remplies, des problèmes sont identifiés dans le processus de sélection du réceptaire principal.
 - 5 Inadéquation des systèmes de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement (28 %),** p. ex. l'absence de procédures et de contrôles efficaces en matière d'inventaire et de distribution.
 - 6 Manque d'intérêt et/ou d'engagement de la part du ministère de la Santé (17 %),** p. ex. manque de responsabilisation, manque d'engagement envers les exigences de cofinancement, manque de réactivité et manque d'engagement à rembourser les montants recouvrables.
- **Autres (24 %)** inclut la volatilité macroéconomique, les catastrophes naturelles et une coordination insuffisante des donateurs.

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

Dans la plupart des cas, une combinaison d'éléments déclencheurs est utilisée pour justifier la décision d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire. Les fondements d'invocation les plus fréquemment cités sont les irrégularités dans la gestion financière et la faiblesse des contrôles financiers au niveau du récipiendaire principal et/ou du sous-récipiendaire, ainsi que l'insuffisance des capacités des entités nationales chargées de la gestion des subventions du Fonds mondial en tant que récipiendaires principaux. Dans le contexte de l'augmentation des obstacles aux droits humains au niveau national, il a été noté que les risques programmatiques qui en résultent n'ont historiquement pas déclenché l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire.

Les parties prenantes nationales interrogées ont généralement bien compris les fondements de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire pour leurs portefeuilles et ont reconnu la nécessité pour le Fonds mondial d'intervenir à ce moment-là. Cependant, ils n'avaient pas toujours bien compris les conséquences, les objectifs concrets ou les « étapes suivantes » dans l'application de la politique.

Le présent examen du BIG a permis de constater que le niveau de détail fourni dans le fondement de l'invocation et que la communication des risques traités ne sont pas homogènes parmi les portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire.

L'examen des mémos internes relatifs à l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire a montré que le niveau de détail de la description des éléments déclencheurs de l'application de cette politique n'était pas homogène d'un portefeuille à l'autre. Par exemple, pour prouver l'existence d'irrégularités dans la gestion financière, un mémo d'invocation interne fournit des sources de justificatifs détaillées : « *Cet examen a révélé 239 transactions non admissibles (48 %) totalisant 4,8 millions de dollars US [...] un rapport d'enquête a mis en évidence le mauvais environnement en termes de responsabilisation – marqué par des violations des mécanismes de contrôle interne par les superviseurs de l'entrepôt, des suppressions/annulations non autorisées de données, des manquements au devoir et des infractions des procédures opérationnelles normalisées par le personnel* ». En comparaison, la note d'invocation interne d'un autre portefeuille fournit moins de détails : « *Les tentatives de recouvrement des montants non admissibles ont jusqu'à présent été infructueuses* ».

Des incohérences sont également constatées dans la communication des facteurs de risque applicables au moment de l'invocation. Le Secrétariat du Fonds mondial ne fournit pas toujours d'évaluation claire des risques à l'appui de chacun des éléments déclencheurs utilisés pour justifier une politique de sauvegarde supplémentaire, ne décrivant pas la cause principale et les conséquences pour la mise en œuvre des subventions et/ou les fonds de subvention. Par exemple, le mémo d'invocation interne d'un portefeuille peut inclure le déclencheur suivant : « *Le gouvernement a toujours fait preuve d'un sérieux manque d'engagement ou de réactivité* », mais ne le traduit pas par une évaluation solide des risques ou de l'impact réel ou potentiel sur la mise en œuvre des subventions actives. Par conséquent, il n'est pas toujours évident de savoir comment l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire est nécessaire en tant que mesure d'atténuation des risques de dernier recours pour s'attaquer à l'ensemble des risques identifiés, par rapport au cadre plus large de gestion des risques.

Les mémos et les lettres de notification les plus récents adressés aux pays sont plus systématiquement clairs et mettent davantage l'accent sur les risques, probablement en raison du processus d'invocation plus rigoureux introduit par la note de politique opérationnelle de 2019, y compris un examen par le Comité de performance du portefeuille.

3.1 Invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire

Recommandations

Communiquer aux pays un fondement clair de l'invocation, une explication de la manière dont la politique de sauvegarde supplémentaire atténue les risques sous-jacents, et des critères de sortie est une étape nécessaire pour construire une voie de sortie, et une condition préalable à un contrôle et à un suivi efficaces.

3.1.A

Il conviendrait que le Secrétariat du Fonds mondial fournisse aux pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire des critères de sortie et des moyens de vérification au moment de l'invocation – ou dès que possible, si ce n'est pas encore fait.

- Élaborer et communiquer **des critères de sortie spécifiques, mesurables, réalisables et pertinents**. Ceux-ci doivent représenter les protections mises en place pour s'attaquer aux risques à l'origine du fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, et porter sur des facteurs relevant du contrôle ou de la sphère d'influence de l'ICN ou des bénéficiaires principaux³¹. Les critères de sortie doivent être complétés par des **moyens mesurables de vérification** (c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas être « assujétiés à la satisfaction du Fonds mondial »).

Pour les risques et les déclencheurs qui échappent au contrôle de l'ICN ou des bénéficiaires principaux, aucun critère de sortie ne peut être communiqué, mais l'impact potentiel du risque doit néanmoins continuer d'être discuté avec l'ICN et de faire l'objet d'un suivi interne.

- Les critères de sortie et les moyens de vérification doivent être élaborés dans le cadre de la décision d'invocation, **validés par le Comité de performance du portefeuille** et discutés avec l'ICN et les bénéficiaires principaux.
- Pour les **portefeuilles de pays sans ICN**, la communication des critères de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire doit être décidée par le Secrétariat au cas par cas. Les mesures visant à remédier aux facteurs de risque à l'origine de la décision d'invoquer ou de maintenir la politique de sauvegarde supplémentaire peuvent être communiquées si elles relèvent du contrôle du bénéficiaire principal ou du ministère de la Santé. Dans d'autres cas, les critères de sortie pourraient être définis uniquement à des fins de contrôle interne.
- Pour soutenir ce qui précède, **des orientations** sur les critères de sortie et les moyens de vérification doivent être élaborées, tout en reconnaissant que les critères de sortie sont spécifiques aux risques qui ont déclenché l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et au contexte du pays.

3.1.B

Conformément à la décision prise par le Conseil d'administration lors de sa sixième réunion, la politique de sauvegarde supplémentaire doit « refléter l'esprit humanitaire du Fonds mondial et le désir de diriger les fonds rapidement et de manière responsable vers les populations touchées »³². Dans certains cas, il existe des risques de mise en œuvre liés aux problèmes posés par des obstacles structurels dans les pays qui ont un impact sur les capacités d'accès des populations clés et vulnérables (p. ex. l'existence de lois, de politiques et de pratiques répressives). **Dans de tels contextes, le Secrétariat pourrait, lors de l'examen de ces risques, évaluer l'efficacité de l'application potentielle de la politique de sauvegarde supplémentaire en tant que mesure d'atténuation de dernier recours.**

31 Tout déclencheur de la politique de sauvegarde supplémentaire qui ne peut être corrigé par des mesures de l'ICN, des bénéficiaires principaux ou des entités de mise en œuvre locales doit continuer d'être communiqué au pays et mis en évidence comme tel de manière explicite.

32 Septième réunion du Conseil d'administration, [GF/B7/7 Annexe 4](#).

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

Dans la plupart des cas, l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire a entraîné une modification des accords de mise en œuvre et un recours plus fréquent à des récipiendaires principaux internationaux dans les portefeuilles assujettis à cette politique. Souvent, des mesures supplémentaires d'atténuation des risques financiers ont été mises en place (p. ex. recours à des agents fiscaux, politique de trésorerie sujette à conditions)³³.

Dans l'ensemble, ces mesures ont permis d'atteindre l'objectif de protéger les investissements du Fonds mondial et d'assurer la responsabilité du Secrétariat envers les donateurs et les bénéficiaires dans des contextes où le risque est particulièrement élevé. Cependant, cela a eu des conséquences de coût en termes de contrôle national sur les subventions du Fonds mondial, d'efficacité de la mise en œuvre et de dépenses indirectes.

3.2.1

La politique de sauvegarde supplémentaire permet d'assurer la continuité de la prestation de services aux bénéficiaires des programmes dans des environnements opérationnels à haut risque.

Le Fonds mondial doit rendre des comptes à ses bénéficiaires ainsi qu'à ses donateurs, qui lui font confiance pour garantir une utilisation fiable des fonds. Dans certains contextes difficiles, tels que l'instabilité politique ou des manquements majeurs à la responsabilité fiduciaire de la part des parties prenantes nationales, le Fonds mondial n'aurait pas pu continuer de décaisser des fonds sans l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire. En comparaison, dans des contextes similaires, il a été noté que l'aide internationale d'autres donateurs importants a été suspendue ou que des sanctions ont été mises en place par la communauté internationale (voir les exemples du Burundi et de la Côte d'Ivoire³⁴). Le Secrétariat perçoit la politique de sauvegarde supplémentaire comme un moyen de fournir l'assurance nécessaire pour maintenir les flux de fonds, la prestation de services et, par conséquent, la poursuite de l'impact des programmes.

Exemple de pays : Côte d'Ivoire

Entre 2002 et 2012, la Côte d'Ivoire a connu une forte instabilité politique. La crise postélectorale, qui a perduré entre décembre 2010 et juin 2011, a entraîné l'intervention des forces armées de l'ONU et de la France et, s'est accompagnée de sanctions radicales, du gel des comptes nationaux de la Côte d'Ivoire par la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, et de la suspension des financements du FMI et de la Banque mondiale³⁵. [Le Fonds mondial n'a jamais suspendu ses financements dans le pays et la politique de sauvegarde supplémentaire a été invoquée à la fin de l'année 2010].

Exemple de pays : Burundi

En 2016, la situation politique, sécuritaire et économique du Burundi est restée instable et les besoins d'aide humanitaire ont augmenté. Le nouveau régime a connu une crise monétaire majeure ainsi que la suspension de l'aide extérieure directe par les donateurs, des restrictions à l'enregistrement des organisations internationales et une limitation des déplacements à l'intérieur du pays. En raison de la crise monétaire, le gouvernement a pris plusieurs mesures d'austérité qui se sont traduites par une décision nationale de renforcer le contrôle des changes, obligeant toutes les entités gouvernementales et non gouvernementales (y compris le Fonds mondial) à transférer les comptes en devises détenus par les banques commerciales à la banque centrale nationale. En 2016, le Fonds mondial et la Banque mondiale sont restés les seules agences à opérer par l'intermédiaire d'entités nationales. Tous les autres, et notamment l'UE, ont suspendu leur soutien financier direct à l'administration burundaise. L'UE a rétabli l'aide au Burundi en 2022³⁶. En invoquant la politique de sauvegarde supplémentaire pour le portefeuille du Burundi en 2016, puis en désignant le PNUD comme récipiendaire principal pour l'ensemble des subventions, le Fonds mondial a pu poursuivre la prestation de services aux bénéficiaires des programmes dans un environnement à haut risque, alors que d'autres donateurs suspendaient leurs financements.

33 Bien que ces mesures ne fassent plus partie de la boîte à outils de la politique de sauvegarde supplémentaire conformément à la note de politique opérationnelle la plus récente, elles sont toujours prises en compte, car elles ont toujours été associées à l'application de cette politique.

34 Portefeuille ayant cessé d'être assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire.

35 Communiqué de presse de l'ONU : 2011, [Diplomatie française](#).

36 Communiqués de presse de l'UE : 2022, [2016](#).

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

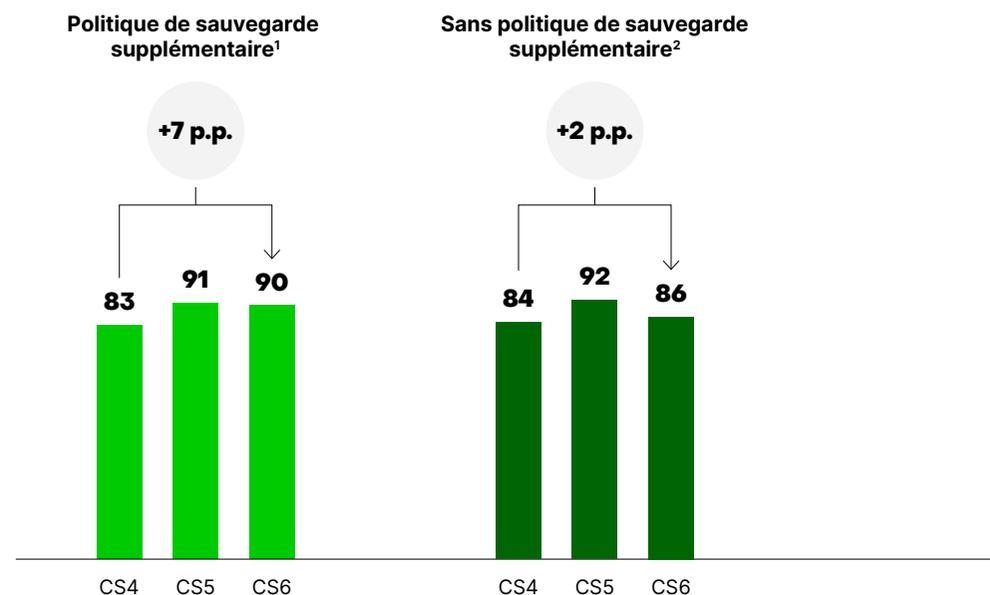
Constatations

Une comparaison des taux de décaissement entre les portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire et les autres portefeuilles du Fonds mondial confirme que les décaissements peuvent être maintenus dans le temps pour les premiers. Les taux de décaissement (calculés comme les montants des décaissements par rapport au budget pour une période donnée) des portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire ont augmenté entre le CS4 et le CS6 à un rythme légèrement plus élevé (+7 p.p.³⁷ en moyenne) par rapport aux autres portefeuilles du Fonds mondial (+2 p.p. en moyenne) (voir la Figure 11). Une analyse de cinq portefeuilles³⁸ révèle que les taux de décaissement dans la période suivant l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire ont généralement augmenté plus que la moyenne à la fois des portefeuilles assujettis à cette politique et des autres portefeuilles du Fonds mondial (p. ex. +22 p.p. pour le Nigéria entre le CS4 et le CS6).

Des considérations similaires peuvent être appliquées aux résultats des programmes. Il est très difficile d'établir une corrélation entre l'évolution des indicateurs des programmes de lutte contre les maladies (p. ex. la couverture des traitements antirétroviraux et antituberculeux, et l'accès aux moustiquaires imprégnées d'insecticide pour la protection contre le paludisme) et l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire ou la modification des accords de mise en œuvre, étant donné les multiples facteurs qui y contribuent. Une augmentation de la performance programmatique a été observée dans de rares cas (p. ex. Nigéria +31 % par an entre 2019 et 2022 dans la couverture du traitement contre la tuberculose après une modification des accords de mise en œuvre)³⁹. Il est néanmoins possible de conclure que **malgré le potentiel de perturbation des situations qui ont déclenché l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire, dans la plupart des cas, les résultats programmatiques ont poursuivi leur tendance sans connaître de déclin majeur.**

FIGURE 11

Taux de décaissement sur les CS4 et CS6 pour les portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire et les portefeuilles non assujettis à cette politique (moyenne pondérée)



1. Inclut une subvention Multipays Moyen-Orient – Initiative d'action pour le Moyen-Orient

2. Hors subventions multipays

Source : Tableau/CDW du Fonds mondial (25 juin 2024)

Notes : devise : équivalent dollar US, hors subvention C19RM de 2021, mais subvention C19RM de 2020 incluse dans les subventions VIH/tuberculose/paludisme, catégorisé comme « assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire » en date de juin 2024. Décaissements du CS6 à juin 2024

37 Des points de pourcentage sont utilisés pour quantifier les écarts entre les taux.

38 Angola, Burundi, Congo, Nigéria, Pakistan. Ce sous-ensemble de portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire a été sélectionné pour cette analyse, car il s'agit des seuls portefeuilles dont le statut de sauvegarde supplémentaire a été invoqué entre 2016 et 2020, et qui permet donc une comparaison directe entre le CS4 et le CS6.

39 Analyse menée sur huit pays dont le portefeuille est assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire, sélectionnés pour chaque indicateur de maladie a) lorsque la politique de sauvegarde supplémentaire a été invoquée entre 2010 et 2019 pour permettre une comparaison avant/après l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire, b) lorsque des données sont disponibles et c) qui ne sont pas des portefeuilles ciblés.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

3.2.2

La souplesse accordée par la politique de sauvegarde supplémentaire lorsque le Fonds mondial intervient dans la sélection des accords de mise en œuvre est nécessaire pour s'adapter aux différents contextes nationaux. Mais l'absence de cadre spécifique contribue à des incohérences dans la gestion du processus et des relations avec les pays.

La politique de sauvegarde supplémentaire confère au Fonds mondial la possibilité d'intervenir dans la sélection des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires⁴⁰. Aucun cas de sélection directe d'un sous-bénéficiaire n'a été observé, bien que dans certains cas, le recours à un partenaire de mise en œuvre ou à un prestataire de services spécifique ait été fortement encouragé.

Le Secrétariat du Fonds mondial utilise un **processus de sélection des bénéficiaires principaux qui varie considérablement d'un portefeuille à l'autre**. Il existe tout un éventail d'options, depuis la conduite, par l'ICN, du processus de bout en bout, jusqu'à la sélection ou la désignation directe, par le Fonds mondial, du bénéficiaire principal.

Bien qu'il existe une pratique qui consiste à faire remonter la décision au Comité de performance du portefeuille, aucune orientation n'a actuellement été définie pour les équipes de pays concernant le processus à suivre lorsqu'elles décident d'intervenir dans la sélection des accords de mise en œuvre. Cela se traduit par des incohérences au niveau de l'approche.

Dans les portefeuilles analysés, la sélection des entités de mise en œuvre a été conduite par le Fonds mondial uniquement au moment de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et généralement en consultation avec l'ICN et les agences partenaires. Ultérieurement, l'ICN a habituellement repris à son compte la responsabilité de la sélection des entités de mise en œuvre pour les cycles de subvention suivants – dynamique qui doit toujours être encouragée même si le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire. Parmi les exemples d'interventions du Fonds mondial dans le passé, citons des problèmes liés au processus de sélection géré par l'ICN (découlant d'allégations d'irrégularités de procédure ou identifiés dans le cadre d'une évaluation de l'agent local du Fonds), ou lorsque les capacités du bénéficiaire principal proposé par l'ICN étaient jugées insuffisantes (sur la base de l'outil d'évaluation des capacités du Fonds mondial).

Face à des problèmes aussi importants, **la politique de sauvegarde supplémentaire habilite le Secrétariat du Fonds mondial à prendre des mesures rapides pour sélectionner les accords de mise en œuvre**. En ce sens, le Secrétariat perçoit la politique de sauvegarde supplémentaire comme un « filet de sécurité » qui permet à la fois d'atténuer les risques dans les processus de supervision et de gestion des subventions, et d'ajouter un niveau de garantie pour les pays donateurs – tout en assurant un processus de sélection équitable et transparent (incluant la société civile) au cours de la phase de demande de financement. Elle permet également au Secrétariat de répondre rapidement aux crises survenant au cours de la mise en œuvre des subventions, par exemple en raison d'une crise politique, d'une crise environnementale ou en cas de non-respect des accords contractuels.



Nous avons développé une relation avec les ICN, ce qui nous a permis de leur accorder des niveaux de responsabilité plus importants pour diriger les processus de sélection des bénéficiaires principaux. Toutefois, compte tenu de la prévalence du risque sous-jacent, **la politique de sauvegarde supplémentaire fournit un filet de sécurité pour l'équipe de pays**.

Gestionnaire de portefeuille, portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

Cet aspect a également été souligné par certaines parties prenantes nationales interrogées – en particulier des membres des programmes nationaux et des unités de gestion de programme – qui ont décrit la politique de sauvegarde supplémentaire comme un mécanisme de protection garantissant des processus équitables et impartiaux dans la sélection des accords de mise en œuvre.

⁴⁰ Il existe quelques cas particuliers dans lesquels le Fonds mondial peut être amené à choisir des entités de mise en œuvre non visées par la politique de sauvegarde supplémentaire – par exemple lorsqu'il n'y a pas d'organe d'ICN admissible en place.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

À l'inverse, si la politique de sauvegarde supplémentaire encourage l'ICN à adhérer aux meilleures pratiques en matière de sélection des bénéficiaires principaux, **elle peut aussi être à l'origine de tensions entre les parties prenantes des pays et le Secrétariat**. L'intervention du Fonds mondial dans le processus a été perçue, dans certains cas, comme un manque de confiance, une menace ou une punition imméritée. La communication avec les pays – tant en termes de rapidité que de transparence – sur la question de la sélection des bénéficiaires principaux varie d'un portefeuille à l'autre. S'il est nécessaire que les équipes de pays s'adaptent au contexte lorsqu'elles transmettent le message, les résultats ont été variables en termes de gestion des relations avec l'ICN.



La sauvegarde supplémentaire crée des tensions politiques avec les pays ainsi que des problèmes relationnels. Elle est perçue comme un « abus du donateur ». Il est **difficile de communiquer** aux plus hauts niveaux d'un gouvernement d'un pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire.

Gestionnaire de portefeuille, portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

3.2.3

Le déploiement de bénéficiaires principaux internationaux entraîne des coûts indirects plus élevés et, dans certains cas, rend les entités nationales dépendantes pour la mise en œuvre des programmes et crée des difficultés pour l'ICN en ce qui concerne le suivi des subventions.

Dans la plupart des portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, la responsabilité de la gestion des subventions est largement confiée aux bénéficiaires principaux internationaux, qui sont responsables de la gestion des risques liés à la mise en œuvre. Les responsabilités de mise en œuvre sont encore principalement confiées aux programmes nationaux, dans la mesure du possible. Une analyse des dépenses du CS4 au CS6 révèle que moins de la moitié des subventions de 24 sur 29 pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire sont gérées par des entités nationales et que pour 14 pays ce taux est inférieur à 10 %⁴¹. Cinq pays ont la majeure partie de leurs subventions gérée par des entités nationales. Parmi celles-ci, certaines ont des composantes de maladie toujours gérées par des entités de mise en œuvre internationales (p. ex. Pakistan, Soudan), tandis que d'autres (p. ex. Mauritanie) ont été transmises à des entités de mise en œuvre locales. En moyenne⁴², pour les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, 29 % des dépenses totales des subventions sont gérées par le ministère de la Santé ou des entités nationales, contre 75 % dans les autres portefeuilles du Fonds mondial (voir la Figure 12). En termes de nombre de subventions, cela représente 36 % des subventions confiées à des bénéficiaires principaux nationaux pour les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, contre 60 % pour les autres portefeuilles du Fonds mondial.

41 Il convient de noter que quelques portefeuilles (p. ex. Burkina Faso, Libéria, Pakistan) ont été assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire au cours des dernières années et que, par conséquent, le pourcentage des dépenses du ministère de la Santé en qualité de bénéficiaire principal peut être surreprésenté.

42 Moyenne pondérée.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

FIGURE 12

Ministère de la Santé¹ Dépenses des bénéficiaires principaux en pourcentage des dépenses totales pour les portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire, du CS4 au CS6

Catégorie	N°	<10 %	10 %-50 %	>50 %	Moyenne de la catégorie ⁴
Politique de sauvegarde supplémentaire	29	14 République centrafricaine, Congo, Djibouti, Haïti, Iran (République islamique d'), Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Soudan du Sud, Six portefeuilles de pays sans ICN	10 Angola, Burundi, Tchad, RDC, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Nigéria, Zimbabwe	5 Burkina Faso, Libéria, Mauritanie, Pakistan, Soudan	29 %
Autre ³	84	14 ²	12	58	75 %
Total	113	28	22	63	

1. Ministère de la Santé ou entités nationales

2. Pays « ciblés », sauf le Panama, les Philippines et le Myanmar

3. N'inclut pas les subventions multipays

4. Moyenne pondérée

Source : Tableau/CDW du Fonds mondial (25 juin 2024)

Notes : devise : équivalent dollar US, hors subvention C19RM de 2021, mais subvention C19RM de 2020 incluse dans les subventions VIH/tuberculose/paludisme, catégorisé comme « assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire » en date de juin 2024. Les dépenses du CS6 sont au 31 décembre 2023 (sauf quelques exceptions pour lesquelles elles sont à juin 2023).

Coûts indirects plus élevés

Le déploiement de bénéficiaires principaux internationaux (agences de l'ONU ou ONG internationales) entraîne des coûts indirects plus élevés pour les subventions du Fonds mondial que le recours aux bénéficiaires principaux nationaux. Pour les ONG internationales, la politique du Fonds mondial plafonne les coûts de gestion à 3 % pour les coûts des produits de santé, à 7 % pour les autres coûts directs du bénéficiaire principal et à 5 % pour les fonds gérés par les sous-bénéficiaires^{43, 44}. Le taux plafond standard de recouvrement des coûts indirects pour les agences de l'ONU agissant en qualité de bénéficiaire principal est de 7 % pour l'ensemble des coûts indirects⁴⁴. Le recrutement de bénéficiaires principaux internationaux entraîne également des coûts de fonctionnement supplémentaires, tels que des frais de déplacement ou de sécurité.

En conséquence, dans les portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire, les bénéficiaires principaux nationaux déclarent (en moyenne) que 17 % des dépenses totales sont consacrées aux coûts indirects⁴⁵, contre 26 % pour les agences de l'ONU et 22 % pour les ONG internationales (moyenne pour les CS5 et CS6)⁴⁶.

Ces coûts supplémentaires peuvent être importants par rapport aux budgets globaux des subventions, en particulier dans les contextes où les ressources sont limitées et où la politique de sauvegarde supplémentaire est normalement appliquée. Dans le même temps, il faut s'attendre à ce que le coût de l'activité soit plus élevé dans des contextes aussi difficiles. Une analyse coûts-avantages plus détaillée pourrait prendre en compte les coûts associés à l'insuffisance des performances d'un bénéficiaire principal (des taux plus élevés de fonds détournés et/ou de dépenses inéligibles) par rapport aux coûts de ces mécanismes de garantie supplémentaires.

Dépendance vis-à-vis des bénéficiaires principaux internationaux

La plupart des parties prenantes nationales (programmes nationaux, membres d'ICN, bénéficiaires principaux internationaux) déclarent que la collaboration fonctionne généralement bien entre les bénéficiaires principaux internationaux et les acteurs locaux – malgré une période d'adaptation souvent observée au moment où le bénéficiaire principal international prend en charge la responsabilité de la gestion de la subvention.

43 Directives pour l'établissement des budgets (2023).

44 Les équipes de pays ont la possibilité de négocier des taux plus bas, en particulier pour les subventions plus importantes, division des Finances (juillet 2023).

45 Les coûts indirects concernent les activités de gestion ou de soutien des projets, les frais de déplacement, les coûts d'infrastructure, les coûts des équipements non sanitaires et d'autres activités qui n'ont pas d'incidence directe sur la fourniture d'activités liées au VIH, à la tuberculose et au paludisme.

46 Entrepôt de données du Fonds mondial (consulté le 20 novembre 2023). Hors subvention C19RM de 2021, mais subvention C19RM de 2020 incluse dans les subventions VIH/tuberculose/paludisme, données sur les dépenses du CS6 à juin 2023.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

Toutefois, certains rapports font état de difficultés qui menacent la viabilité globale du modèle lorsqu'une organisation internationale assure la fonction de récipiendaire principal :

- **Les rapports de certaines parties prenantes des pays suggèrent une mise à l'écart des entités nationales dans les discussions et les décisions relatives à la mise en œuvre des subventions.** Par exemple, ces parties prenantes ont fait savoir qu'elles n'étaient pas associées à la sélection des sous-récepteurs internationaux ou, dans certains cas, à la mise en œuvre des programmes, p. ex. lors de la planification d'une campagne de distribution de masse de produits de lutte contre le paludisme. Cela limite non seulement la capacité des programmes nationaux à apprendre des récepteurs principaux, mais exerce aussi des pressions sur leur capacité à présenter au ministère de la Santé des rapports sur les progrès accomplis. Dans l'ensemble, cette situation compromet la capacité du pays à fixer ses priorités en matière de programmes et d'investissements.



Auparavant, les programmes nationaux n'étaient pas consultés lors de la prise de décision ou des discussions. Nous avons observé l'impact préjudiciable que cela avait eu sur la collaboration. Aujourd'hui, toutes les décisions techniques et de gestion sont prises avec eux. C'est un pas en direction d'un meilleur équilibre de l'appropriation par le pays et de l'atténuation des risques.

Récepteur principal international (paludisme), portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

- **La mise en place de certains processus parallèles compromet encore davantage la capacité des pays à renforcer leurs systèmes.** Au-delà de l'engagement insuffisant des entités nationales dans les activités de mise en œuvre des subventions, des systèmes parallèles (finances, achats, chaîne d'approvisionnement, données, etc.) ont été déployés par les récepteurs principaux internationaux dans certains pays. Bien que cela puisse être nécessaire à court terme pour promouvoir la mise en œuvre – lorsque les systèmes existants ne sont pas évalués comme étant adaptés à leur objectif, une telle dépendance à l'égard d'entités et de systèmes internationaux menace les efforts qui visent à renforcer l'appropriation nationale sur le long terme. Les difficultés les plus courantes signalées sont des retards dans les programmes, des problèmes d'intégrité des données et une charge financière supplémentaire. Il a également été noté que, dans certains cas, les entités nationales deviennent alors responsables des problèmes d'intégration au niveau financier et de la gestion de projet.



Jusqu'à ce que l'on ait cessé de faire appel aux récepteurs principaux internationaux, de nombreux fonds de subvention ont été utilisés pour construire et entretenir des systèmes parallèles. **Ces récepteurs ont construit des entrepôts, mais nous avons déjà un système national de chaîne d'approvisionnement que d'autres donateurs utilisaient [...]** Cet argent aurait pu être utilisé pour aider à renforcer ce qui était déjà en place.

ICN, portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

Capacité limitée de l'ICN à assurer le suivi des subventions

Lorsqu'un récipiendaire principal international est nommé, l'obligation⁴⁷ du récipiendaire principal de coopérer avec l'ICN n'est pas toujours respectée lorsqu'il s'agit de discuter régulièrement des plans, de partager systématiquement les informations relatives à la performance des programmes et de communiquer sur les questions liées aux programmes. Dans ces cas, la capacité de l'ICN à suivre efficacement la mise en œuvre des subventions peut être affectée.

Cela a été confirmé dans certains des pays interrogés, où les ICN ont souligné qu'elles étaient souvent tenues à l'écart des discussions sur le suivi des subventions (p. ex. lors de l'examen de la réalisation des étapes programmatiques et de la discussion des risques potentiels liés aux subventions). Bien qu'il n'y ait aucune disposition contractuelle imposant d'inviter l'ICN à assister à toutes les réunions liées aux subventions entre le Fonds mondial et le récipiendaire principal international, un manque de transparence et de partage de l'information peut engendrer des tensions et des risques pour un suivi efficace des subventions par l'ICN.



L'ICN n'a plus son rôle. Le récipiendaire principal [international] parle directement à l'équipe de pays du Fonds mondial **sans nous impliquer** dans les discussions.

ICN, portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

3.2.4

Des contrôles financiers plus stricts sont observés avec l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire, mais cela induit une charge administrative supplémentaire.

La plupart des pays analysés font état d'une **réduction des dépenses inéligibles** dans la période suivant l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire⁴⁸. Les données montrent également une **amélioration de la qualité des dépenses**, décrite comme une tendance à la diminution des montants recouvrables en pourcentage des dépenses cumulées. Une analyse de cinq pays⁴⁹, dont chaque portefeuille a été assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire entre 2016 et 2020, révèle que la tendance à la baisse des montants recouvrables est corrélée à un **changement de récipiendaire principal en faveur d'une ONG internationale ou d'un partenaire multilatéral et/ou à une restructuration des accords de mise en œuvre** (voir la Figure 13).

Bien qu'il y ait encore quelques cas de montants recouvrables élevés dans certains portefeuilles assujétis à la politique de sauvegarde supplémentaire, ceux-ci sont particuliers et s'expliquent autrement que par le contexte de risque à l'origine de l'invocation de cette politique (p. ex. la perte d'environ 5 millions de dollars US en Guinée suite à l'incendie d'un entrepôt ou le remboursement de la taxe sur la TVA au Népal et au Pakistan).

47 Comme décrit au paragraphe 32 de la [Politique relative aux instances de coordination nationale](#), approuvée par le Conseil d'administration du Fonds mondial en 2018.

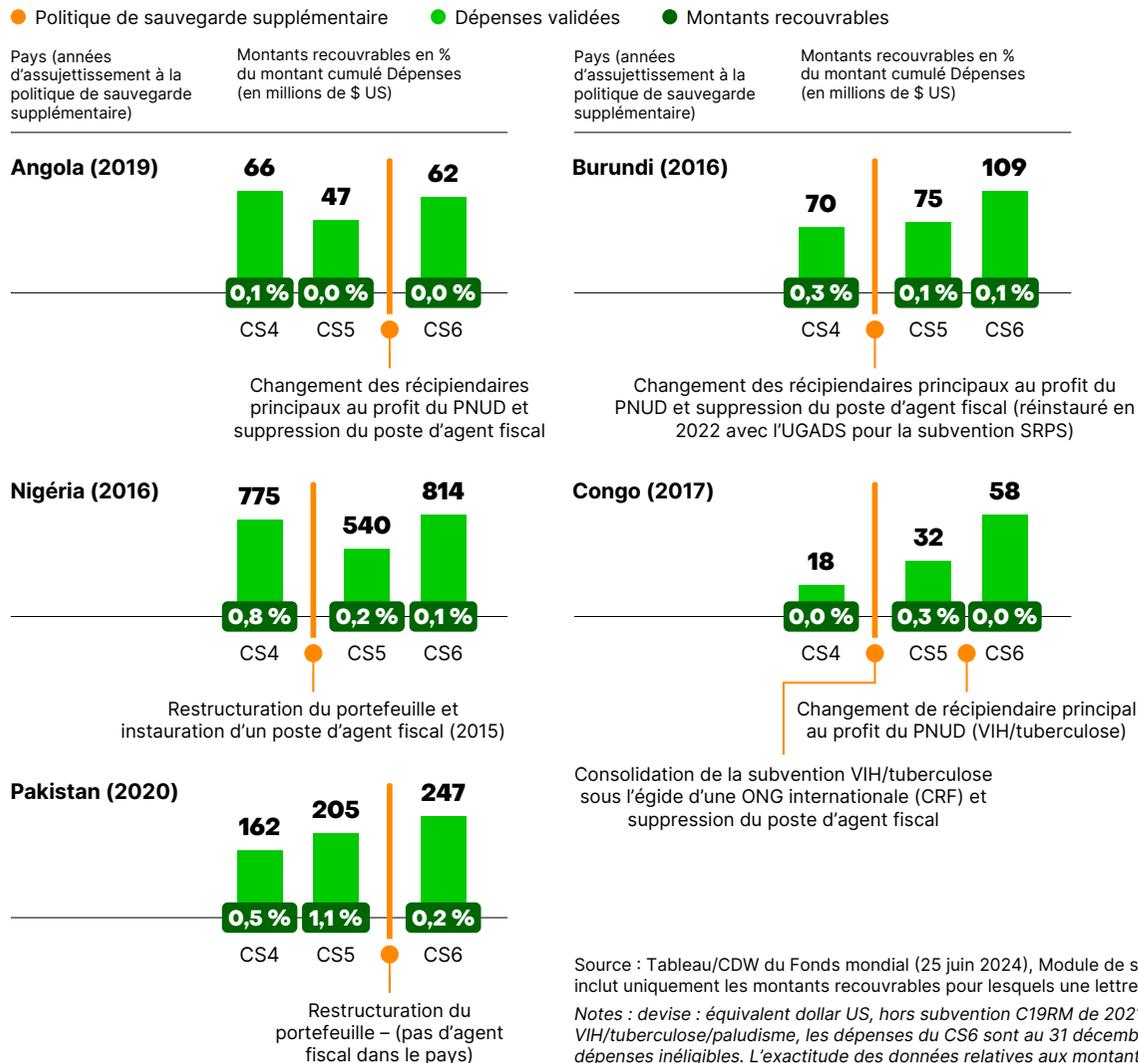
48 Des données n'ont pu être collectées que pour trois pays sur les sept portefeuilles analysés. Toutefois, des réductions ont été largement signalées lors des entretiens avec les parties prenantes dans les pays.

49 Angola, Burundi, Congo, Nigéria, Pakistan. Ce sous-ensemble de portefeuilles assujétis à la politique de sauvegarde supplémentaire a été sélectionné pour cette analyse, car il s'agit des seuls portefeuilles dont le statut de sauvegarde supplémentaire a été invoqué entre 2016 et 2020, et qui permet donc une comparaison directe entre le CS4 et le CS6.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

FIGURE 13
Montants recouvrables en pourcentage des dépenses cumulées



L'existence de mesures complémentaires d'atténuation des risques financiers a probablement eu un impact positif sur le renforcement des contrôles financiers et la réduction du niveau des montants recouvrables. Les parties prenantes des pays ont souligné que des mesures supplémentaires, telles que le recours à des agents fiscaux/fiduciaires ou à la politique de trésorerie soumise à conditions, les ont aidés à adopter des pratiques financières et de gestion des risques plus rigoureuses au sein de leurs organisations.

“

La politique de sauvegarde supplémentaire nous a permis de développer certaines compétences techniques et financières, notamment grâce aux activités de renforcement des capacités de l'agent fiscal. Il a également contribué à sensibiliser au niveau national **sur une approche visant à atteindre l'objectif de zéro dépense inéligible.**

Unité nationale de gestion du programme, portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

Ces améliorations ont un coût, notamment lié à l'application de mesures d'atténuation des risques financiers parallèlement à l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire⁵⁰. L'utilisation des mesures d'atténuation des risques sous la forme de recours à des prestataires externes (p. ex. des agents fiscaux/fiduciaires) entraîne une charge financière supplémentaire pour les subventions. Une analyse indique une augmentation des coûts de 3 % pour les subventions gérées par des bénéficiaires principaux gouvernementaux/locaux en raison de la présence d'un agent fiscal⁵¹.

50 Ces mesures supplémentaires d'atténuation des risques étaient associées à l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire avant 2019 et restent en place dans de nombreux portefeuilles assujettis à cette politique.

51 Analyse de la division des Finances et de l'Administration du Fonds mondial (juin 2022).

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

En outre, la plupart des parties prenantes nationales interrogées ont fait état d'une **charge administrative supplémentaire et de longues procédures** en raison de la présence d'un agent fiscal/fiduciaire ou de l'application de la politique de trésorerie sujette à conditions. Ces mesures peuvent entraîner un ralentissement du versement des fonds aux sous-réциpiendaires et aux sous-sous-réциpiendaires nationaux. Le caractère peu pratique de certaines mesures (p. ex. l'utilisation de plateformes de paiement mobile dans certaines régions où la connectivité est faible) a également été cité comme faisant obstacle à la capacité des parties prenantes nationales à se conformer aux processus du Fonds mondial. Dans certains cas, les protocoles spécifiques des réциpiendaires principaux internationaux (c'est-à-dire au-delà des exigences du Fonds mondial) ont été mentionnés comme une source d'inefficacité en raison de la duplication des processus et des exigences.



Il y a une **duplication de processus** : celui exigé par le Fonds mondial, ainsi que celui spécifique au PNUD. Ces entités de mise en œuvre supplémentaires créent des retards, par exemple pour commencer la mise en œuvre, mais aussi pour décaisser des fonds.

ICN, portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire

Les mesures susmentionnées liées à la politique de sauvegarde supplémentaire ont été signalées comme une source de retards affectant les activités « liées aux programmes », telles que le travail de supervision, le matériel de communication et les publications, le financement en fonction des résultats et le traitement des salaires à l'échelon communautaire.

Il convient toutefois de noter que ces contrôles ne s'appliquent qu'à un sous-ensemble de dépenses (20 à 40 % pour les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire qui sont généralement très axés sur les achats de produits de base)⁵¹ et ne semblent pas se traduire par une baisse significative du taux d'absorption. Les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire ont affiché un taux d'absorption de 80 % pour les lignes budgétaires liées aux programmes (à l'exclusion des produits de santé et des coûts de gestion), contre 81 % pour les portefeuilles non assujéti à cette politique durant le CS6^{52, 53}.

3.2.5

Les efforts de renforcement des capacités ont eu un impact limité à ce jour dans les portefeuilles assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire.

Les entités nationales des pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire souffrent souvent de capacités insuffisantes au niveau de l'ICN ou des réциpiendaires principaux nationaux. L'insuffisance des capacités de ces entités fait partie des éléments déclencheurs de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire dans plus de la moitié des cas, où le manque de capacités pose un risque substantiel pour la mise en œuvre des subventions et l'utilisation appropriée des investissements du Fonds mondial (voir la Section 3.1.3). **Le renforcement efficace des capacités des entités nationales est donc un facteur important qui contribue à la réussite de la transition d'un pays hors de la politique de sauvegarde supplémentaire.**

Cependant, peu de pays ont élaboré des plans de renforcement des capacités adaptés aux critères de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire et/ou pour s'attaquer aux risques identifiés au moment de l'invocation de cette politique – problème spécifiquement signalé par les prestataires d'assistance technique internationaux et les parties prenantes nationales interrogées dans quatre portefeuilles (sur sept) sélectionnés pour une analyse approfondie.

52 Entrepôt de données du Fonds mondial (consulté le 25 juin 2024). Hors subvention C19RM de 2021, mais subvention C19RM de 2020 incluse dans les subventions VIH/tuberculose/paludisme, les dépenses du CS6 sont au 31 décembre 2023 (à quelques exceptions près pour lesquelles elles sont à juin 2023).

53 Le taux d'absorption dans le pays est calculé au moyen du ratio dépenses cumulées déclarées/budget cumulé déclaré (en taux de référence équivalent dollar US). Le budget figurant dans les rapports de dépenses ne correspondra pas au montant total du budget dans le budget détaillé si la période de mise en œuvre est toujours en cours.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Ces dernières années, le renforcement des capacités a fait l'objet d'investissements importants – les estimations suggèrent en moyenne entre 1 et 10 % des budgets de subvention dans l'ensemble des portefeuilles^{54, 55}. Les rapports des parties prenantes des pays, du Secrétariat, des agents locaux du Fonds et du BIG suggèrent que **ces investissements n'ont pas permis d'améliorer de façon significative les capacités des entités nationales** (voir l'exemple du Tchad). C'est également ce qu'indiquent les résultats des évaluations des capacités. Plusieurs facteurs contribuant à cette situation ont été identifiés :

- **Décalage entre les activités financées et les besoins.** Certaines activités prévues dans les plans de renforcement des capacités des bénéficiaires principaux internationaux ne répondent pas aux besoins essentiels (p. ex. l'achat d'un véhicule). En outre, les insuffisances en matière de capacités observées dans les pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire peuvent être liées à des problèmes systémiques. Les plans de renforcement des capacités couvrent généralement des échéances d'un à trois ans, qui semblent mal adaptées aux besoins à plus long terme des pays (p. ex. la mise en place d'infrastructures et d'une gouvernance au niveau de certaines entités du ministère de la Santé, l'établissement d'un système efficace de suivi des données ou d'un système de distribution intégrant des réseaux d'hôpitaux éloignés). La nécessité de se concentrer sur des lacunes plus systémiques a été signalée par les prestataires d'assistance technique et les parties prenantes nationales dans cinq portefeuilles (sur sept) sélectionnés pour un examen approfondi, mais aussi par des prestataires d'assistance technique au niveau mondial et le Secrétariat.
- **Manque de hiérarchisation, d'appropriation et d'engagement de la part des bénéficiaires principaux/entités nationales.** Certains programmes nationaux interrogés ont demandé à être davantage impliqués dans l'élaboration des plans de renforcement des capacités. Cependant, ils ont également reconnu qu'ils n'abordaient pas ce sujet de manière proactive avec le bénéficiaire principal international. Dans certains cas, les bénéficiaires principaux internationaux ont fait état d'un manque d'engagement ou de motivation de la part des membres du personnel qu'ils aspirent à former.

- **Mobilisation insuffisante de ressources par rapport au plan.** Une insuffisance de financement des activités de renforcement des capacités a été observée dans les pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire analysés en profondeur⁵⁶.
- **Fragmentation des efforts entre les différents prestataires.** Les pays bénéficient souvent de sources d'assistance technique multiples : les bénéficiaires principaux internationaux, l'agent fiscal, les prestataires d'assistance technique spécialisés (p. ex. Expertise France), d'autres partenaires. Cependant, on observe souvent un manque d'appropriation au niveau national et de consolidation des efforts en termes de planification, de financement, d'exécution et de suivi⁵⁷.
- **Suivi et surveillance insuffisants.** L'obligation de rendre compte de la mise en œuvre et du suivi des plans de renforcement des capacités (par rapport à la mise en œuvre d'autres activités de subvention) est faible, tant au niveau des pays qu'à celui du Secrétariat. Il en résulte des mesures de suivi ou de recours limitées au cas où le plan ne serait pas mis en œuvre avec succès ou efficacement. Cela peut aussi conduire à faire passer certaines activités au second plan.
- **Taux de rotation élevé du personnel qualifié.** La perte d'expertise technique et de connaissances institutionnelles imputable à l'attrition du personnel constitue un problème pour les efforts de renforcement des capacités dans la plupart des pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire de l'échantillon. La rotation de membres du personnel et de la direction des programmes nationaux nouvellement formés vers d'autres fonctions internes et le départ du personnel vers des fonctions mieux rémunérées (p. ex. au sein du secteur privé ou d'agences de développement) ont été considérés comme les deux principaux obstacles à la mise en place de capacités pérennes à long terme.

54 Indépendamment de la politique de sauvegarde supplémentaire, on estime à 6 % en moyenne les dépenses consacrées aux activités de renforcement des capacités dans l'ensemble des portefeuilles du Fonds mondial (taux médian 5 %).

55 Entrepôt de données du Fonds mondial (consulté en novembre 2023). Hors subvention C19RM de 2021, mais subvention C19RM de 2020 incluse dans les subventions VIH/tuberculose/paludisme, données sur les dépenses du CS6 à juin 2023.

56 Comme déclaré par les parties prenantes du pays et/ou les équipes de pays interrogées. Ce point a également été pris en compte par les prestataires d'assistance technique au niveau mondial.

57 Cela a été déclaré par les parties prenantes du pays ou les agents locaux du Fonds dans toutes les analyses approfondies des portefeuilles de pays du présent rapport consultatif, ainsi que par les prestataires d'assistance technique au niveau mondial et le Secrétariat.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Constatations

Exemple de pays :

Tchad⁵⁸

Un plan de renforcement des capacités a été établi par le PNUD, aligné sur le fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire :

- ✓ Des objectifs clairs fondés sur l'évaluation des capacités
- ✓ Des étapes clés claires et mesurables
- ✓ Des activités limitées dans le temps avec les responsables
- ✓ Un budget détaillé et une stratégie de financement

La mise en œuvre a néanmoins été inefficace :

- Le potentiel d'impact des activités planifiées en termes de renforcement des capacités de l'unité de gestion de programme à gérer pleinement les activités de subvention en cas de transition depuis le PNUD n'est pas clair.
- Moins de 20 % des activités planifiées finalisées
- Problèmes récurrents, p. ex. les plans 2017-2018 et 2019-2020 ont affiché de faibles taux d'exécution.
- Insuffisance de financement de 28 %

Certaines causes principales de la faiblesse de la mise en œuvre ont été identifiées par l'audit de 2023 :

- Manque de supervision, de surveillance et de suivi par le PNUD
- Faiblesse des procédures d'approbation
- Retards dans le recrutement du personnel
- Problèmes au niveau de l'établissement des comités de suivi stratégique

Le renforcement des capacités des ICN est également souvent essentiel dans les portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire : La faiblesse des capacités des ICN a été un facteur d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire dans plus de la moitié des pays dont le portefeuille est actuellement assujetti à cette politique.

Différentes ressources sont disponibles pour renforcer les capacités des ICN : le financement des ICN, le projet Évolution des ICN⁵⁹ (initiative stratégique du Fonds mondial) et la fourniture d'une assistance technique. Elles sont utilisées de manière différenciée, en fonction des besoins du portefeuille.

Le projet Évolution des ICN a permis d'améliorer la gouvernance, les outils et les processus (voir l'exemple de la Guinée). En fait, un examen récent des scores de maturité moyens des ICN des pays dont le portefeuille est assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire a révélé que certaines des plus fortes augmentations étaient dues au projet Évolution des ICN (voir la Figure 14). **Cependant, le maintien du soutien et de l'impact à plus long terme de l'initiative stratégique reste l'une des principales difficultés perçues par les parties prenantes des pays et le Secrétariat**, en particulier dans les portefeuilles qui ont fait partie de la courte phase pilote (p. ex. le Burundi, le Congo, le Népal, la RDC).

Exemple de pays :

Guinée

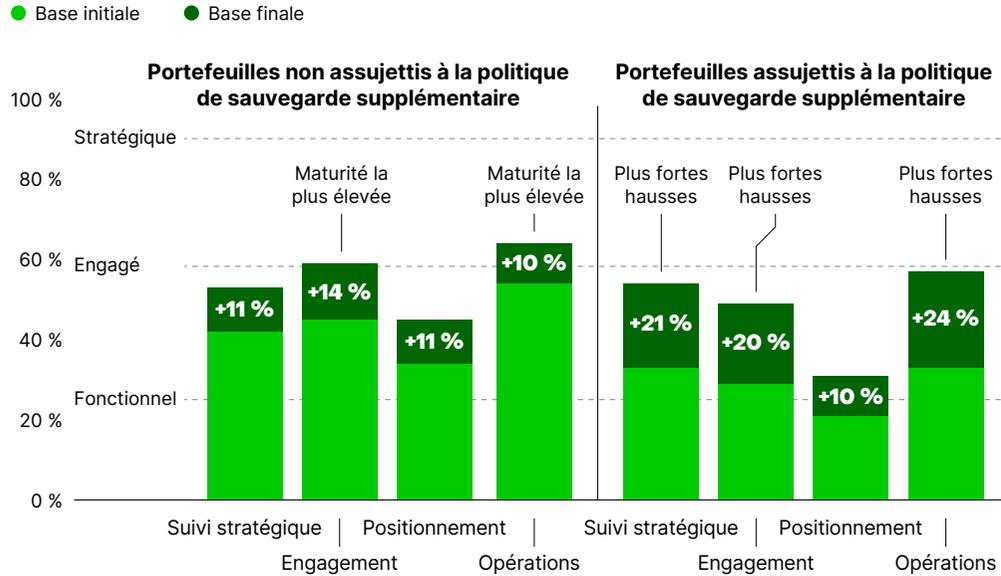
L'ICN de Guinée a participé au projet Évolution des ICN à partir de 2021. Cette initiative visait à identifier, en étroite collaboration avec l'ICN, les possibilités d'amélioration dans quatre domaines, à savoir le suivi stratégique, l'engagement, les opérations et le positionnement. Durant le CS6, le modèle de l'ICN a été réformé en Guinée, après que le gouvernement nouvellement installé ait dissous l'assemblée générale de cette instance. Dans ce contexte difficile, le projet Évolution des ICN a apporté un soutien technique à la mise en place d'une nouvelle instance capable de répondre aux exigences et aux principes stratégiques du Fonds mondial, tout en s'adaptant à son nouveau statut juridique. L'assistance technique du Fonds mondial a consisté à actualiser la structure et la composition de l'ICN, à désigner de nouveaux membres, à renforcer les capacités des structures de l'ICN – en particulier de son Comité de suivi stratégique et de son Secrétariat – ainsi qu'à financer un poste de responsable de la supervision de l'ICN et à recruter un responsable financier. Le renforcement des capacités de l'ICN se poursuivra durant le CS7, grâce au partenariat avec Expertise France, qui complétera l'assistance technique du Fonds mondial dans la mise à jour des procédures de l'ICN et l'accroissement de la maturité de la supervision.

58 Audit du BIG « Subventions du Fonds mondial à la République du Tchad », 2023 (GF-OIG-23-001).

59 Le projet Évolution des ICN a été lancé en 2020, après une phase pilote dans quelques pays, afin d'apporter un soutien technique ciblé aux ICN pour faire « mûrir » les mécanismes à quatre niveaux : Suivi stratégique, Engagement, Positionnement et Opérations.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

FIGURE 14
Scores de maturité moyens des ICN par zone avant et après le projet Évolution des ICN



Source : Évolution des ICN Résultats de l'évaluation finale pour 52 instances de coordination nationales/régionales au 1^{er} février 2024.

Note : Le groupe de portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire de l'échantillon comprend sept pays : Nigéria, Mali, Zimbabwe, République centrafricaine, Guinée-Bissau, Tchad et République du Congo.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Recommandations

La politique de sauvegarde supplémentaire se veut transitoire. L'application de cette politique et des mesures connexes doit rester en place jusqu'à ce que les entités de mise en œuvre des subventions nationales puissent garantir l'utilisation responsable des financements du Fonds mondial. Toutefois, certaines procédures du Secrétariat du Fonds mondial doivent être modifiées afin d'adopter une approche plus proactive pour soutenir une transmission progressive vers un contrôle national des subventions, dans la mesure du possible.

3.2.A

Le Secrétariat doit soutenir l'élaboration, sous l'égide des pays, d'un plan de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire.

- Fournir des modèles, des conseils et un soutien aux ICN pour élaborer un **plan de sortie détaillé**, qui, selon les capacités des pays, peut couvrir plusieurs cycles de subvention. Le plan de sortie doit refléter les activités requises pour atteindre les critères de sortie. Il doit décrire l'appropriation des processus, les étapes clés et, idéalement, être budgétisé et complété par une stratégie de financement.
- Créer des opportunités de discussion entre l'ICN et les prestataires d'assistance technique, lorsqu'il y a un intérêt et des capacités, pour un éventuel **soutien ad hoc** dans l'élaboration, la mise en œuvre et/ou le suivi du plan de sortie.
- Demander et suivre un plan pour le **transfert des activités de mise en œuvre et de gestion des subventions des bénéficiaires principaux internationaux** selon le même calendrier que le plan de sortie et aligné sur ses étapes clés.

3.2.B

Les activités de renforcement des capacités doivent devenir une priorité et faire l'objet d'une planification, d'une mise en œuvre et d'un suivi plus efficaces.

- Veiller à l'existence d'un **plan consolidé de renforcement des capacités**, idéalement pris en charge par l'ICN, intégrant les contributions et les responsabilités de toutes les parties prenantes et agences partenaires. S'assurer également que le plan aborde les principales lacunes à combler dans le cadre du plan de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire, y compris le renforcement des contrôles internes, des processus et des procédures au niveau des entités de mise en œuvre.
- Envisager de **changer de prestataires de renforcement des capacités** dans les cas où l'efficacité de la mise en œuvre a été faible, p. ex. en passant des bénéficiaires principaux internationaux à des prestataires d'assistance technique spécialisés (d'autres modèles à envisager comprennent l'appel à propositions de Gavi sur le renforcement des capacités de gestion et de leadership des programmes). Le Secrétariat du Fonds mondial doit assurer le suivi de la mise en œuvre lorsque le plan reste sous la responsabilité d'un bénéficiaire principal international.
- Déclencher des conversations avec les pays autour de **plans de renforcement des capacités à long terme** pour combler des lacunes plus systémiques.

Note : la plupart des problèmes de renforcement des capacités ne sont pas spécifiques aux portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire et restent de la responsabilité des parties prenantes nationales (p. ex. rétention du personnel, différences culturelles, leadership, etc.). Des efforts plus larges sont probablement nécessaires pour traiter ces questions et optimiser la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités.

3.2 Mise en œuvre des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire

Recommandations

3.2.C

Lorsqu'un pays se dote des capacités nécessaires et progresse dans la mise en œuvre de son plan de sortie, le Fonds mondial doit soutenir la suppression progressive des mesures liées à la politique de sauvegarde supplémentaire.

Continuer d'étudier les options pour un **transfert progressif des responsabilités** vers l'ICN pour la sélection des bénéficiaires principaux et vers les entités nationales pour la gestion des subventions financées par le Fonds mondial (et la sélection des sous-bénéficiaires), le cas échéant. Voici quelques exemples d'une évolution progressive vers la prise en charge de la gestion des subventions par des entités nationales :

- i) l'introduction d'un modèle de **beneficiaire principal conjoint** (p. ex. Tchad),
- ii) la nomination d'un **coordinateur de programme au sein du ministère de la Santé** non chargé de la gestion de fonds (p. ex. Népal),
- iii) une approche progressive faisant appel à un bénéficiaire principal local pour des **subventions de moindre ampleur ou plafonnées** (p. ex. Burundi),
- iv) envisager l'application de la politique de sauvegarde supplémentaire sur **des composantes de maladie ou des subventions spécifiques** (p. ex. axée sur les populations clés) plutôt que sur l'ensemble du portefeuille.

Les meilleures pratiques et les enseignements tirés doivent être partagés au sein du Secrétariat du Fonds mondial.

3.2.D

Les équipes de pays doivent permettre aux ICN d'assurer un suivi efficace des subventions assujetties à la politique de sauvegarde supplémentaire.

- (Re)mettre l'accent sur **les responsabilités du bénéficiaire principal envers les ICN** et ses obligations liées à la communication en temps voulu des informations relatives aux programmes (conformément à la note de politique opérationnelle relative aux ICN).
- Souligner l'importance pour les **équipes de pays de jouer un rôle en veillant à ce que les ICN reçoivent les informations nécessaires** sur les subventions liées au bénéficiaire principal international pour accomplir leur mission de supervision – en intercedant auprès du bénéficiaire principal international au nom de l'ICN si nécessaire.
- Explorer les options – pays par pays – pour que les ICN disposent des **ressources appropriées** pour gérer les responsabilités supplémentaires liées au statut de sauvegarde supplémentaire d'un portefeuille (p. ex. l'élaboration et le suivi d'un plan de sortie). Il peut s'agir notamment de faciliter l'accès aux différentes options de financement disponibles (p. ex. financement de l'ICN, fournisseurs d'assistance technique, etc.).

3.2.E

Le Secrétariat doit élaborer des orientations qui clarifient les différentes options de sélection des bénéficiaires principaux/sous-bénéficiaires par le Fonds mondial, tout en maintenant la nature flexible de ce processus de prise de décision.

- Tirer parti des efforts préexistants (p. ex. les « directives de sélection du bénéficiaire principal et les procédures de gestion d'un processus d'appel » par l'instance de coordination du Kenya⁶⁰) pour :
 - **Fournir des principes fondamentaux** (p. ex. l'indépendance du processus de supervision de la sélection du bénéficiaire principal) ;
 - **Proposer des critères de sélection** (p. ex. expérience de la gestion de subventions, connaissance des systèmes de santé nationaux, capacités institutionnelles, etc.) ;
 - **Proposer un processus étape par étape** avec des points de décision clairs et des parties responsables.
- **Créer des orientations pertinentes** sur, par exemple, la manière de décider de maintenir en l'état ou de modifier l'accord de mise en œuvre, d'identifier des critères de sélection du bénéficiaire principal, d'exécuter un appel à manifestation d'intérêt, de communiquer les décisions à l'ICN, de planifier l'intégration d'un nouveau bénéficiaire principal dans les systèmes de santé du pays, etc.

⁶⁰ Le Kenya n'est pas un portefeuille assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire. L'instance de coordination du Kenya a décidé d'élaborer ces orientations afin de soutenir un processus décisionnel efficace lors de la sélection des entités de mise en œuvre.

3.3 Suivi et révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et mesures associées

Constatations

Les processus de suivi et de sortie sont clairement définis dans la note de politique opérationnelle. Toutefois, le suivi effectif a été insuffisant jusqu'à présent, en partie en raison de l'absence de définition des critères de sortie. La transition de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire a été gérée au cas par cas, et seuls trois portefeuilles ont bénéficié d'une révocation de cette politique (tous dans des circonstances différentes).

3.3.1

Le suivi de la politique de sauvegarde supplémentaire et des mesures associées n'est pas effectué de manière efficace, ce qui entrave la capacité des pays à sortir de cette politique.

Selon la note de politique opérationnelle du Fonds mondial relative à la politique de sauvegarde supplémentaire (voir la Figure 15)⁶¹, l'équipe de pays doit surveiller les facteurs de risque, les accords de mise en œuvre, les mesures supplémentaires d'atténuation des risques et les conditions de sortie de la politique de sauvegarde supplémentaire dans le cadre de ses fonctions courantes de gestion des risques opérationnels. Pour les portefeuilles à fort impact et les portefeuilles essentiels, l'examen des risques liés à la politique de sauvegarde supplémentaire doit être effectué dans le cadre de l'examen annuel des risques du portefeuille par l'équipe de pays et le Département de la Gestion des risques⁶². Pour les portefeuilles ciblés, cet examen doit être effectué chaque année dans le cadre du processus de décision annuelle de financement.

Comme l'a demandé l'équipe de pays, l'agent local du Fonds doit suivre les mesures d'atténuation de la politique de sauvegarde supplémentaire par le biais d'évaluations approfondies des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires, et examiner les progrès réalisés vis-à-vis des conditions de révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire appliquée à un portefeuille.

Lorsqu'une organisation internationale a été choisie comme bénéficiaire principal à la suite de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire pour un portefeuille, l'examen doit prendre en compte le rapport coût-efficacité des coûts de gestion supplémentaires dans le cadre des discussions globales axées sur les risques.

Durant le processus de suivi régulier, l'équipe de pays peut proposer la révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire pour un portefeuille particulier.

Le Comité de performance du portefeuille doit examiner la proposition et recommander la révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire si les conditions suivantes sont remplies :

- Les circonstances qui ont donné lieu à la décision initiale d'invoquer la politique de sauvegarde supplémentaire ont sensiblement évolué et/ou le pays ou les entités chargées de la mise en œuvre des subventions ont mis en place des systèmes et des protections pour garantir une utilisation responsable des financements du Fonds mondial, ou
- L'expérience de la mise en œuvre des subventions supplémentaires a démontré que les risques identifiés au moment de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire ne se sont pas matérialisés, de sorte que les mesures de sauvegarde supplémentaires applicables ne sont plus justifiées.

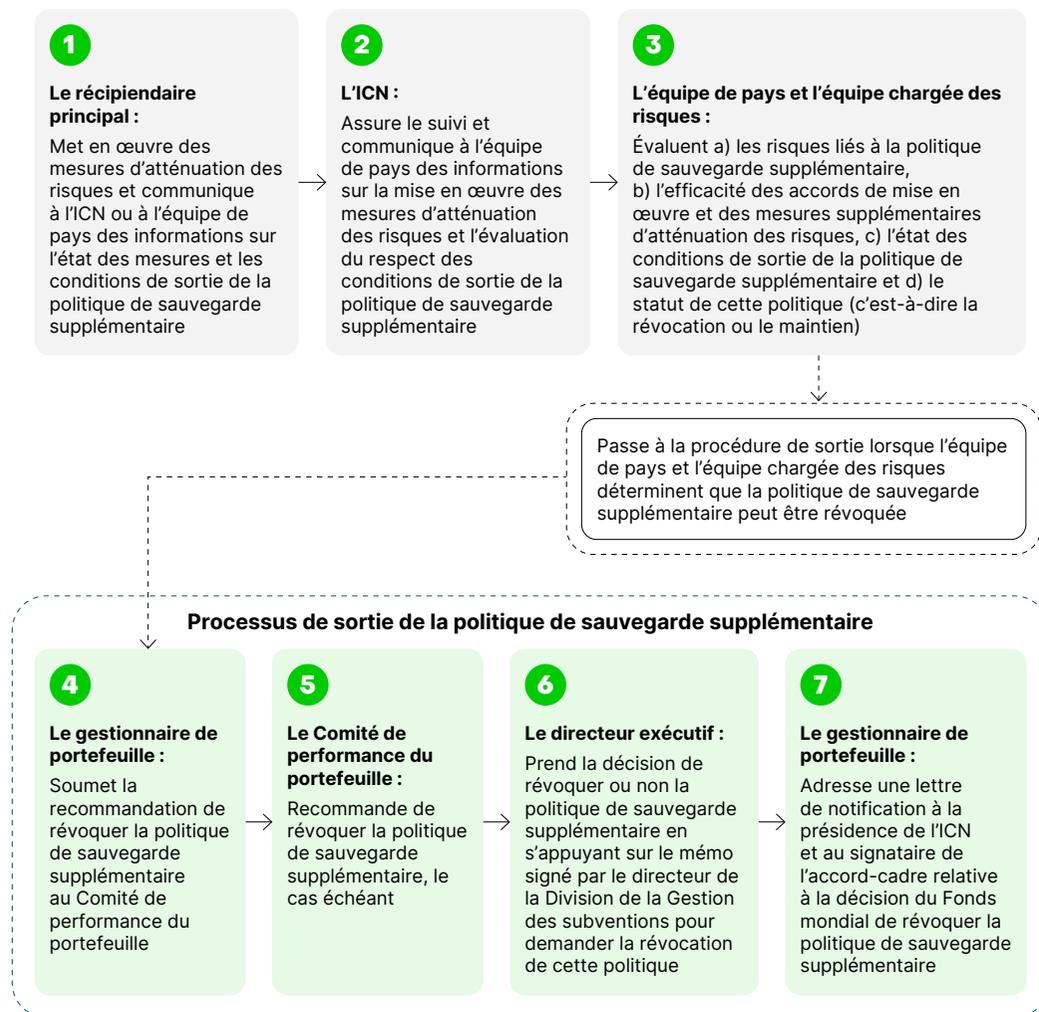
61 Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, approuvée par le Comité exécutif de gestion des subventions en 2019.

62 Selon la note de politique opérationnelle relative à la gestion des risques au cours du cycle de la subvention (2018).

3.3 Suivi et révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et mesures associées

Constatations

FIGURE 15
Vue d'ensemble du processus de suivi et de révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire



Source : Note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire de 2019

En août 2024, on observe cependant une **insuffisance majeure dans le suivi de la politique et des mesures de sauvegarde supplémentaire**. Les équipes de pays présentent généralement la politique de sauvegarde supplémentaire comme une mesure d'atténuation essentielle de leur matrice des risques clés et ne mentionnent la mise en place de cette politique que lors de la présentation de l'examen du portefeuille au Comité de performance du portefeuille. Toutefois, l'examen global requis par la note de politique opérationnelle (comprenant un examen de l'efficacité des mesures) sur une base annuelle n'est généralement documenté qu'à la suite d'une demande du pays ou d'une mesure de gestion convenue du BIG.

Aucune orientation spécifique ni aucun modèle n'ont été fournis aux équipes de pays à ce jour pour aligner les attentes sur les processus de suivi, et le Secrétariat ne dispose actuellement pas de mécanisme pour vérifier la conformité vis-à-vis des processus de suivi.

En outre, toute modification du fondement de la politique de sauvegarde supplémentaire ou des critères de sortie résultant du suivi – p. ex. à la suite d'évolutions du paysage des risques du pays – est laissée à la discrétion de chaque équipe de pays. Il n'existe pas **de processus formel pour examiner ou valider de telles modifications**. Cela peut limiter la capacité du Fonds mondial à assurer une cohérence entre les différents pays dont le portefeuille est assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire, mais augmente également le risque de perte de connaissances institutionnelles – ce qui a été observé au cours du présent examen consultatif, ainsi que signalé par le Secrétariat.

De plus, la note de politique opérationnelle **manque d'orientations sur la manière de préparer et de mettre en œuvre la transition d'un portefeuille hors de la politique de sauvegarde supplémentaire**, et sur la manière de soutenir les parties prenantes nationales et les récipiendaires principaux internationaux pendant la transition.

L'insuffisance du suivi et le manque d'orientations concernant la transition hors de la politique de sauvegarde supplémentaire ont probablement contribué au nombre de portefeuilles assujétis à cette politique pour une longue période, ainsi qu'à la perception – par certaines parties prenantes nationales – que la mesure est un statut permanent.

Enfin, **les discussions avec les pays portant sur des sujets liés à la politique de sauvegarde supplémentaire sont fragmentées**. Elles interviennent généralement au moment de la demande de financement et visent souvent à répondre à un problème particulier soulevé par le pays (p. ex. la charge administrative de certaines mesures). Cela peut contribuer à accroître les tensions entre les dirigeants du pays et le Secrétariat. En outre, cela confirme le fait que la mise en œuvre de la politique de sauvegarde supplémentaire dans les pays ne fait pas l'objet d'un suivi permanent, afin d'examiner le statut de cette politique, l'évolution des risques associés et les progrès accomplis vers une réalisation des critères de sortie.

3.3 Suivi et révocation de la politique de sauvegarde supplémentaire et mesures associées

Recommandations

Le Secrétariat du Fonds mondial doit veiller à ce que des mécanismes de suivi solides soient mis en place et respectés pour aider les pays à sortir de la politique de sauvegarde supplémentaire, le cas échéant.

3.3.A

Les équipes de pays doivent assurer un suivi plus efficace de la politique de sauvegarde supplémentaire.

- Veiller à ce que l'équipe de pays procède à un **examen annuel** du statut de la politique de sauvegarde supplémentaire appliquée à un portefeuille. Il s'agit notamment d'évaluer le fondement de ce statut, l'efficacité des mesures mises en place pour s'attaquer aux risques associés à ce fondement, et de veiller à ce que des progrès soient accomplis en direction des critères de sortie, conformément à la note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire.
- Procéder à un **examen plus détaillé** de la politique de sauvegarde supplémentaire et évaluer la nécessité et valider toute modification du statut de la politique de sauvegarde supplémentaire, de son fondement ou des critères de sortie de cette politique avec la direction exécutive au moins une fois par cycle de subvention⁶³. Ces examens doivent être fondés sur des preuves factuelles, comme :
 - Évaluation personnalisée de l'outil d'évaluation des capacités (en relation avec le fondement de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire/les critères de sortie) et/ou, si elle est disponible et pertinente, évaluation de la performance du bénéficiaire principal (notation du bénéficiaire principal) ;
 - Critères d'admissibilité de l'instance de coordination nationale ;
 - Évaluation régulière des risques/Matrice des risques clés ;
 - Autres rapports, p. ex. du BIG, de l'agent local du Fonds, des partenaires.

Toute modification du fondement de la politique de sauvegarde supplémentaire, du statut, des mesures ou des critères de sortie doit être **communiquée et discutée avec le pays** en temps utile.

- Tout ce qui précède doit **s'appuyer autant que possible sur les processus et systèmes existants**, p. ex. si la vérification des progrès par rapport aux critères de sortie doit être soutenue par l'agent local du Fonds, cela pourrait être fait juste après la préparation du RADD pour exploiter les informations collectées, intégrer les processus de suivi dans **l'outil de gestion intégrée des risques**.

3.3.B

Les discussions avec les parties prenantes nationales sur la politique de sauvegarde supplémentaire doivent être régulières, avec un examen officiel du statut du portefeuille au moins une fois par cycle de subvention.

- Les discussions avec les parties prenantes du pays sur la politique de sauvegarde supplémentaire doivent être permanentes dans le cadre des **processus réguliers de suivi et de soutien** (p. ex. progrès vers les critères de sortie, renforcement des capacités, etc.).
- Les équipes de pays doivent planifier une **communication formelle pour chaque cycle de subvention**. Cela doit inclure :
 - Une référence à la décision d'invoquer ou de maintenir la politique de sauvegarde supplémentaire, comme mentionné dans la lettre d'allocation ;
 - Une lettre de notification précisant i) les résultats de l'examen détaillé de la politique de sauvegarde supplémentaire (p. ex. les mises à jour du fondement de cette politique, l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par cette politique pour s'attaquer aux risques, etc.), ii) une évaluation des progrès en direction des critères de sortie.

Cette communication formelle doit être discutée avec l'ICN et les partenaires, en personne si possible.

63 L'examen détaillé remplacera l'examen annuel pour l'année en question (il ne sera pas effectué en plus de l'examen annuel habituel).

3.4 Problèmes transversaux

Constatations

L'analyse du BIG a mis en évidence deux éléments qui devraient être améliorés dans l'ensemble du « cycle de vie » de la politique de sauvegarde supplémentaire – de son invocation à son suivi et à la sortie de celle-ci : au sujet de la gouvernance interne au sein du Secrétariat du Fonds mondial et au sujet de l'ampleur et de l'efficacité des communications du Secrétariat destinées aux parties prenantes nationales sur le thème de la politique de sauvegarde supplémentaire.

3.4.1

Le Secrétariat du Fonds mondial ne s'approprie pas suffisamment la politique de sauvegarde supplémentaire et les processus connexes, ce qui contribue à des incohérences entre les portefeuilles et à un manque général d'orientation et de suivi.

Jusqu'en 2023, aucune équipe dédiée à la supervision de la gouvernance de la politique de sauvegarde supplémentaire et des processus liés à cette politique n'avait été nommée au sein du Secrétariat, et l'**appropriation était fragmentée**. Toute discussion relative à la politique de sauvegarde supplémentaire a jusqu'à présent impliqué des équipes de plusieurs divisions du Secrétariat : Gestion des subventions, Gestion des risques, Affaires juridiques, Finances et le pôle chargé des ICN. En outre, il existe des **lacunes au niveau des modèles et des orientations concernant les processus de la politique de sauvegarde supplémentaire**, au-delà de la note de politique opérationnelle.

Par conséquent, les problèmes suivants ont été observés :

- **Processus retardés.** La plupart des décisions (p. ex. l'établissement des critères de sortie) nécessitent de longues consultations pour parvenir à un consensus. Cela a contribué à retarder la communication des décisions aux parties prenantes des pays.
- **Incohérences.** Alors que la flexibilité est nécessaire en ce qui concerne la sélection et la gestion des mesures de la politique de sauvegarde supplémentaire, le présent rapport consultatif a identifié plusieurs problèmes et incohérences liés à 1) la communication aux pays, 2) la documentation interne, et 3) la conformité aux processus de la note de politique opérationnelle.
- **Perte des connaissances institutionnelles.** Il n'y a pas de gestion centrale des connaissances (p. ex. notes de transfert, rapports de situation, etc.), ce qui a entraîné dans certains cas une perte de connaissances institutionnelles.

En 2023, le Secrétariat a nommé l'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles en qualité de responsable d'activité dédié aux processus et à la gouvernance de la politique de sauvegarde supplémentaire. Alors que l'équipe était déjà en place au moment du présent examen consultatif, le Secrétariat a considéré les résultats de son rapport comme une contribution importante aux décisions nécessaires pour s'attaquer aux problèmes susmentionnés. Les rôles, les responsabilités et les processus doivent encore être pleinement établis.

3.4.2

Le manque de transparence et le manque de clarté de la communication avec les pays contribuent aux idées fausses et à la stigmatisation qui entourent la politique de sauvegarde supplémentaire.

On observe une **stigmatisation générale associée au fait qu'un portefeuille soit assujéti à la politique de sauvegarde supplémentaire**. Les parties prenantes nationales, ainsi que certaines équipes du Secrétariat du Fonds mondial, ont qualifié la politique de sauvegarde supplémentaire de « liste noire », de « condamnation à perpétuité » ou de « sanction inutile ».

De nombreuses causes principales ont été identifiées :

- **L'absence de critères de sortie et de voie à suivre** limite la capacité des pays à comprendre ce qui est nécessaire pour sortir de la politique de sauvegarde supplémentaire et alimente le sentiment que l'application de cette politique est une mesure à long terme. Le fait que la politique de sauvegarde supplémentaire ne soit pas présentée comme une mesure « temporaire » dans certaines communications destinées aux pays que nous avons consultés peut contribuer à renforcer cette perception erronée de la politique.



La politique de sauvegarde supplémentaire semble être une **directive sans issue**, car il semble impossible d'en sortir une fois qu'on y est entré.

Représentant des circonscriptions des entités de mise en œuvre

3.4 Problèmes transversaux

Constatations

- **L'utilisation d'un certain langage stigmatisant** (p. ex. « pays assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire ») a également été entendue dans des entretiens lorsqu'il était question de portefeuilles assujettis à cette politique. Cela s'est avéré avoir un impact sur les perceptions de certains acteurs nationaux. En outre, la formulation des lettres d'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire suggère que la politique est invoquée en raison d'éléments déclencheurs spécifiques (p. ex. « antécédents de non-respect d'engagements spécifiques en matière de produits de base »). Les risques et l'impact potentiel sur la mise en œuvre des subventions ne sont généralement pas abordés. Cela contribue au fait que certains acteurs nationaux ont l'impression que la politique de sauvegarde supplémentaire est appliquée comme une forme de punition.



Nous devons décoloniser notre langage : **mettre fin aux listes et aux stigmatisations**. Parlons plutôt de mesures d'atténuation des risques, ensemble avec le pays.

Ancien gestionnaire de portefeuille, portefeuille assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire

- **Éducation incohérente et, dans certains cas, limitée au sujet de la politique de sauvegarde supplémentaire.** Suite à la révision de la note de politique opérationnelle relative à la politique de sauvegarde supplémentaire de 2019, des progrès ont été réalisés par le Secrétariat pour préparer des documents décrivant la politique et ses processus. Cependant, des malentendus persistent, tant au niveau des pays qu'au sein du Secrétariat. Citons, par exemple, la distinction et la complémentarité de la politique de sauvegarde supplémentaire et de la politique relative aux CID ou la dissociation de la politique de sauvegarde supplémentaire d'autres mesures d'atténuation des risques financiers (telles que le recours à l'agent fiscal ou l'application de la politique de trésorerie sujette à des restrictions). Les parties prenantes nationales ont fait état d'un manque de transparence et/ou de hiérarchisation des discussions sur les sujets liés à la politique de sauvegarde supplémentaire de la part du Secrétariat du Fonds mondial, en particulier au moment de l'invocation.



La politique de sauvegarde supplémentaire ne nous a été communiquée que de manière informelle. Nous n'avions **pas de connaissances préalables concernant cette politique**. Nous avons dû « apprendre sur le tas ». Cela a été difficile, car nous recevions des **orientations contradictoires** de la part de l'équipe de pays, de l'agent local du Fonds, de l'agent fiscal et des auditeurs.

Réципиентаire principal national, portefeuille assujetti à la politique de sauvegarde supplémentaire

Des améliorations ont été observées au niveau des communications formelles concernant le fondement de la politique de sauvegarde supplémentaire, les conséquences et les critères de sortie à la suite de la note de politique opérationnelle relative à cette politique de 2019 (p. ex. au Libéria et au Burkina Faso).

Il convient également de noter que, dans une minorité de cas, la communication aux parties prenantes nationales des fondements justifiant le recours à la politique de sauvegarde supplémentaire, des risques associés et des critères de sortie peut être limitée pour des raisons justifiables (p. ex. lorsqu'elle peut perturber la mise en œuvre des subventions ou avoir un impact préjudiciable sur les relations du Secrétariat avec les entités nationales).

3.4.A

L'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles doit s'investir dans le rôle de responsable des processus et de la gouvernance de la politique de sauvegarde supplémentaire.

- **L'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles doit être reconnue** par toutes les équipes concernées par les thèmes de la politique de sauvegarde supplémentaire en tant que responsable des activités transversales, des processus et de la gouvernance liés à cette politique, ainsi que des produits finaux (p. ex. documents d'appui, suivi interne des portefeuilles assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire). Elle doit servir de **point de contact unique en interne**.
- L'Équipe chargée de la mise en œuvre et des contextes d'intervention difficiles doit préparer et mettre à la disposition des équipes de pays **des ressources pour soutenir la gestion de la politique de sauvegarde supplémentaire et assurer un processus plus cohérent**, tout en maintenant la nature flexible du processus décisionnel du Secrétariat concernant les questions liées à cette politique, telles que :
 - Une présentation « éducative » normalisée sur la politique de sauvegarde supplémentaire,
 - Des modèles et conseils pour i) les critères de sortie (soutien à la co-création pour les équipes de pays, Gestion des risques et Finances), ii) le suivi,
 - Des orientations pour la sélection des entités de mise en œuvre par le Fonds mondial,
 - Des conseils pour l'élaboration d'un plan de transition.
- La **note de politique opérationnelle relative à la matrice RACI⁶⁴ doit être examinée** pour différencier les rôles des différentes équipes du Secrétariat du Fonds mondial pour les situations identifiées comme manquant de clarté (p. ex. lors de l'examen des critères de sortie), et pour rendre compte de tous les processus nouvellement convenus.

3.4.B

Le langage utilisé autour des thèmes de la politique de sauvegarde supplémentaire doit être simple, clair et non stigmatisant, en particulier au moment de communiquer l'invocation de cette politique pour un portefeuille.

- L'objectif de la politique de sauvegarde supplémentaire doit être décrit comme la recherche d'un équilibre entre **l'appropriation par le pays, l'impact programmatique et le risque**, tout en articulant les arbitrages potentiels et les conséquences opérationnelles (p. ex. dans la lettre de notification du Burkina Faso au ministère de la Santé, il est clairement indiqué que l'impact sur les coûts de la sélection des bénéficiaires principaux internationaux entraînera des modifications budgétaires).
- La sélection du bénéficiaire principal et/ou des accords de mise en œuvre doit être clairement définie comme une mesure de « **dernier recours** » (par rapport à d'autres mesures d'atténuation des risques) et **temporaire** dans son application.
- Des efforts supplémentaires doivent être consacrés pour communiquer les raisons **pour lesquelles une telle mesure de « dernier recours » est nécessaire** afin de s'attaquer aux risques observés, de traiter l'impact sur un portefeuille et les conséquences que la politique aura à court et à moyen terme pour la mise en œuvre des subventions, la prestation de services aux bénéficiaires et la collaboration avec le Fonds mondial.
- **Toutes les références externes aux « pays assujettis à la politique de sauvegarde supplémentaire » doivent être évitées** – en privilégiant l'expression « portefeuille/subvention assujetti(e) à la politique de sauvegarde supplémentaire », en mettant l'accent sur la mesure d'atténuation des risques plutôt que sur le statut « d'assujettissement d'un pays à la politique de sauvegarde supplémentaire ».

3.4.C

S'agissant des portefeuilles de pays sans ICN, la communication de l'invocation de la politique de sauvegarde supplémentaire doit être différenciée et la note de politique opérationnelle doit être mise à jour en conséquence.

- **La communication à destination des portefeuilles de pays sans ICN** (ou dans les cas où il n'y a pas de dialogue avec le gouvernement en activité) doit être adaptée et dirigée vers les organisations partenaires qui mettent en œuvre la subvention.