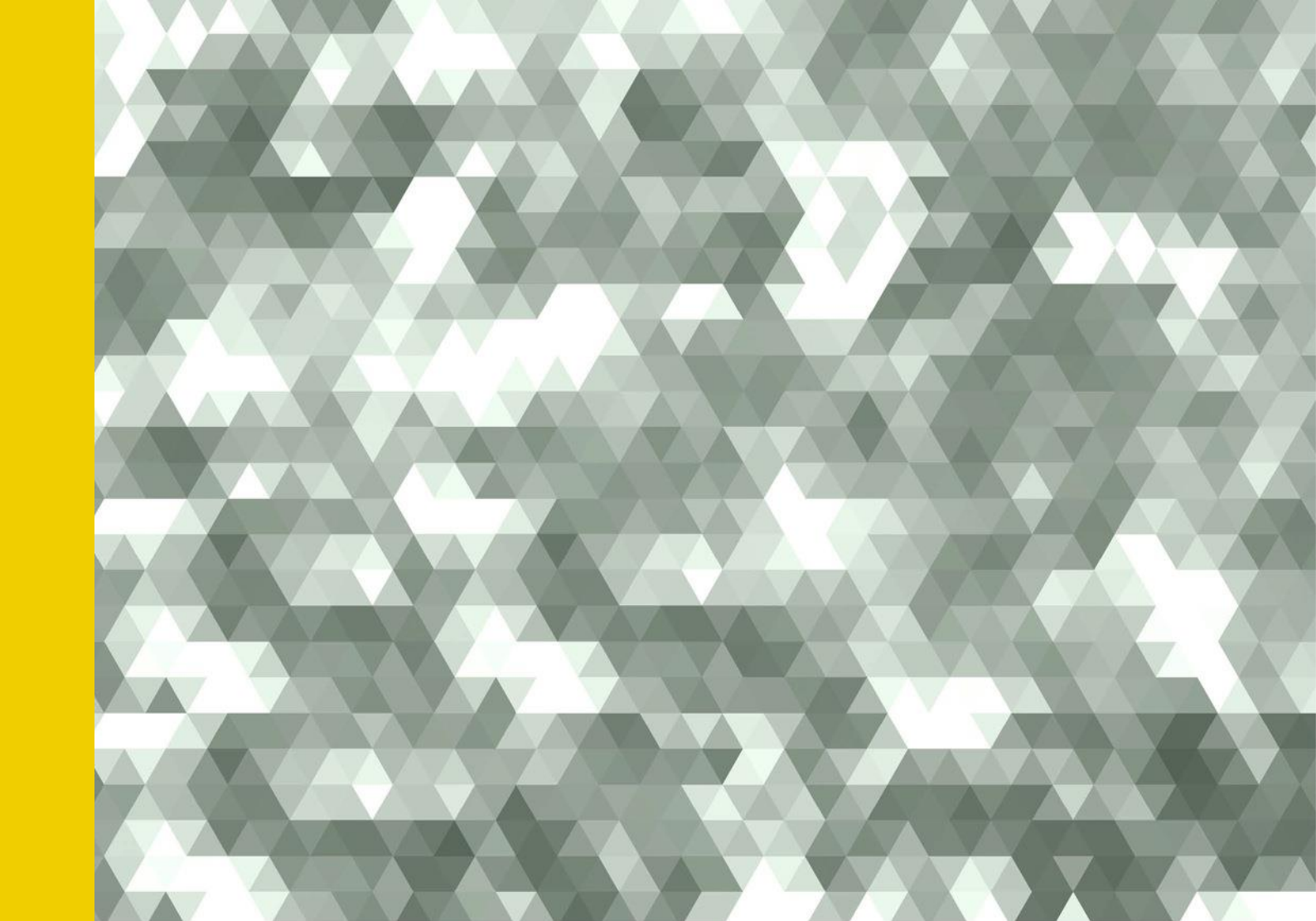




Rapport d'audit

Subventions du Fonds mondial en Haïti

GF-OIG-17-012
6 juin 2017
Genève, Suisse

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

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

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

Créé en 2005, le Bureau de l'Inspecteur général est une unité indépendante du Fonds mondial, mais qui en fait néanmoins partie intégrante. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité d'audit et d'éthique, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial. Il exerce ses activités conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Nous contacter

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

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe.

Courrier postal :

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

Courriel

ispeakoutnow@theglobalfund.org

Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918

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

Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258

Télécopie – Ligne de télécopie dédiée :

+41 22 341 5257

<https://www.theglobalfund.org/fr/oig/>

Rapport d'audit

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

Rapport consultatif

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

Rapport d'enquête

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

Table des matières

1.	Résumé.....	4
1.1.	Opinion.....	4
1.2.	Réalisations clés et bonnes pratiques	4
1.3.	Principales difficultés et risques y afférents.....	4
1.4.	Notation.....	5
1.5.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	6
2.	Historique et contexte.....	7
2.1.	Contexte général.....	7
2.2.	Classification des pays - Haïti	7
2.3.	Subventions du Fonds mondial dans le pays	8
2.4.	Les trois maladies en Haïti.....	8
3.	Aperçu de l'audit	10
3.1.	Objectifs.....	10
3.2.	Portée	10
3.3.	Correction des faiblesses identifiées précédemment	11
4.	Constatations	12
4.1.	Faible taux d'atteinte des indicateurs des subventions, en raison de retards liés à la signature des contrats avec les sous-réциpiendaires et au démarrage des activités.....	12
4.2.	Cadre d'assurance mal équilibré, contenant des lacunes au niveau programmatique.....	15
4.3.	Pérennité limitée des activités de renforcement des capacités.....	17
4.4.	Lacunes au niveau des outils de contrôle financier	19
4.5.	Faiblesses des contrôles relatifs à la gestion des données liées aux programmes et aux produits de santé, et de la communication de l'information à la source	22
5.	Tableau des actions convenues	24
	Annexe A : Classification générale des notations de l'audit	26
	Annexe B : Méthodologie.....	27

1. Résumé

1.1. Opinion

Haïti a réalisé des avancées considérables face aux trois maladies, malgré les infrastructures limitées et le contexte politique instable. Le Secrétariat du Fonds mondial et le récipiendaire principal, Population Services International (PSI), ont établi des dispositions d'assurance financière et de mise en œuvre propres à garantir une utilisation efficace et efficiente des crédits des subventions. Néanmoins, des inexactitudes ont été relevées liées à la manière dont les programmes sont évalués, ainsi qu'en matière de renforcement des capacités y afférentes afin de garantir une utilisation optimale des ressources du Fonds mondial et un impact maximal sur la santé. Par exemple, PSI n'a pas cherché à déterminer si ses sous-réceptaires possédaient les ressources, l'équipement, les stratégies et les systèmes requis pour atteindre les objectifs programmatiques établis. Ces facteurs, ajoutés aux retards de signature des contrats avec les sous-réceptaires et au démarrage tardif des activités, ont pu contribuer aux faibles résultats programmatiques la première année de mise en œuvre.

PSI a également établi des contrôles internes adéquats relatifs aux risques financiers et à la gestion des sous-réceptaires, aux fins de garantir l'efficacité d'utilisation des crédits du Fonds mondial. Il possède des procédures dûment conçues en matière de gestion des sous-réceptaires et de gestion financière, mais leur efficacité doit encore être évaluée pleinement.

1.2. Réalisations clés et bonnes pratiques

Avancées en matière de réduction de la charge de morbidité. Les investissements du Fonds mondial, dépassant 376 millions de dollars US en Haïti depuis 2003, ont contribué à accroître sensiblement le nombre de patients séropositifs à VIH placés sous traitement antirétroviral. Actuellement, plus de 82 500 personnes sont ainsi prises en charge, soit 64 % du nombre total de personnes vivant avec le VIH selon les estimations. La prévalence du VIH chez les adultes reste stable, indiquant que les activités de prévention et de prise en charge parviennent à endiguer la transmission du virus et à fournir un traitement aux personnes séropositives à VIH.

Le pays est en voie d'éliminer le paludisme. L'incidence du paludisme a chuté d'environ 50 % entre 2010 et 2015. Le succès des activités de prévention du paludisme a permis au pays d'adopter un plan stratégique national visant à éliminer la transmission locale de la maladie à l'horizon 2020.

Les capacités de mise en œuvre de PSI sont suffisantes. PSI gère les activités liées aux trois maladies. Par le passé, PSI a géré avec succès les activités de lutte contre le paludisme en Haïti. Bien que l'ONG assume pour la première fois les fonctions de récipiendaire principal de la subvention liée au VIH et à la tuberculose, elle a su mettre à profit son expérience au service de la mise en œuvre de ces nouvelles activités.

Les programmes sont mis en œuvre par des sous-réceptaires issus du secteur public et de la société civile. Le récipiendaire principal travaille en étroite collaboration avec cinq entités publiques et neuf organisations de la société civile, sous-réceptaires des subventions. Ces dispositions devraient encourager l'appropriation par le pays et renforcer les capacités des partenaires nationaux à long terme.

1.3. Principales difficultés et risques y afférents

Situation nationale difficile. La première année de mise en œuvre de la subvention VIH/tuberculose/RSS, le taux d'absorption du budget annuel était de 52,3 % seulement, et de 55,6 % pour la subvention liée au paludisme, selon l'examen de l'agent local du Fonds, en partie du fait de la situation nationale difficile. Haïti est le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental, et il fait également partie des contextes d'intervention difficiles selon le Fonds mondial. Celui-ci a par ailleurs invoqué la politique de sauvegarde supplémentaire vis-à-vis du pays (voir la section 2.2). Le pays est

continuellement confronté à des difficultés majeures du fait de la faiblesse des infrastructures et des ressources humaines limitées en général et dans le secteur de la santé en particulier.

Contrôle inapproprié des domaines programmatiques. Le récipiendaire principal n'a pas évalué les capacités programmatiques des sous-réceptaires avant de signer les contrats avec eux. En 2016, la priorité n'a pas été donnée au cadre d'assurance, bien que le pays soit classé dans les contextes d'intervention difficiles. Cette priorité aurait dû être établie, conformément à la volonté du Conseil d'administration du Fonds de garantir l'évaluation fréquente des avancées dans ces pays. De plus, l'évaluation du récipiendaire principal fait état de faiblesses au niveau du contrôle de la qualité des données relatives aux produits de santé et aux programmes à la source, et d'une insuffisance d'outils visant à garantir l'exactitude et la complétude des informations qui lui sont communiquées à tous les niveaux.

Pérennité limitée des activités de renforcement des capacités. Les principaux bailleurs de fonds du pays sont investis dans des initiatives de renforcement des capacités, sans qu'aucune partie solide ne coordonne l'identification de synergies et ne garantisse une démarche pérenne dans ce domaine. Le Fonds mondial veille au renforcement des capacités dans le cadre des subventions, par exemple au moyen des activités de renforcement des systèmes de santé liées au recrutement et à la formation d'agents de santé. La pérennité de ces activités de renforcement des capacités risque d'être compromise si les autorités publiques ne sont pas en mesure d'assumer la responsabilité des agents de santé à l'issue de la subvention.

Faiblesses au niveau des modalités de contrôle financier. Le partenaire local de PSI (le récipiendaire principal local dans le pays) ne possède pas d'outil fonctionnel relatif à la prévention, la détection ou le signalement des fraudes. Il convient de renforcer le lien entre les contrôles financiers et les activités programmatiques. De fait, certaines dépenses ne sont pas liées aux activités prévues. Le personnel du récipiendaire principal chargé des vérifications financières auprès des sous-réceptaires doit recevoir une formation supplémentaire afin d'améliorer ce point. Les capacités financières des sous-réceptaires, en particulier des entités publiques, sont insuffisantes et manquent notamment de contrôles financiers de base. Les systèmes comptables ne sont pas fiables, les politiques et procédures ne sont pas actualisées et il n'existe pas de vérificateur interne.

1.4. Notation

Objectif n° 1. Adéquation des modalités de mise en œuvre et des outils d'assurance

Note du BIG : **partiellement efficace.** Les problèmes identifiés sont susceptibles de faire courir un risque modéré pour la concrétisation des objectifs. Les modalités de mise en œuvre actuelles ont entraîné un niveau moyen d'avancées programmatiques. Cependant, des difficultés telles que la situation du pays, des retards de mise en œuvre des activités et la pérennité limitée des activités de renforcement des capacités, réduiront l'efficacité des accomplissements si les risques ne sont pas atténués. Le Secrétariat et le récipiendaire principal doivent également donner la priorité à l'outil d'assurance afin de garantir un suivi adéquat des domaines programmatiques.

Objectif n° 2. Adéquation des contrôles internes relatifs à la gestion financière et à la gestion des sous-réceptaires

Note du BIG : **partiellement efficace.** Les problèmes identifiés sont susceptibles de faire courir un risque modéré pour la concrétisation des objectifs. Bien que les contrôles financiers internes soient globalement conçus comme il se doit, ils n'ont pas toujours été appliqués efficacement, ce qui a entraîné quelques cas de manquements aux règles établies ou un manque possible de prise en compte du rapport coût/efficacité. Ces faiblesses sont dues à une formation inadéquate du personnel du récipiendaire principal chargé de superviser les contrôles, ou de capacités financières insuffisantes au vu des contrôles prévus, en particulier au niveau des sous-réceptaires des programmes nationaux.

1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial prévoit de remédier aux faiblesses identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général au moyen des actions convenues ci-après :

- Le Secrétariat du Fonds mondial actualise le cadre d'assurance, aux fins de combler les faiblesses liées à l'assurance programmatique. Il s'assure que le Récipiendaire Principal établit également des procédures et un outil aux fins d'évaluer les capacités programmatiques des sous-récipiendaires. Eu égard aux résultats insuffisants des indicateurs, le Secrétariat s'assure que pour la prochaine période de mise en œuvre, les subventions sont prêtes au décaissement, les budgets et activités étant approuvés.
- Deux mesures viseront à remédier au manque de pérennité des activités de renforcement des capacités : a) s'assurer que les subventions futures comprennent une composante de renforcement des capacités ; et b) mettre en œuvre le plan de renforcement des capacités des sous-récipiendaires approuvé.
- Aux fins de combler les lacunes liées aux outils de contrôle financier, un examen complet des activités liées à la prise en charge des frais de scolarité sera réalisé auprès de tous les sous-récipiendaires ; et un plan d'action sera établi afin de remédier aux faiblesses actuelles en matière de contrôle.
- En vue de remédier au manque de contrôle en matière de gestion des données programmatiques et sanitaires, et de communication de l'information à la source, l'agent local du Fonds sera chargé de vérifier la mise en œuvre des mécanismes d'assurance qualité dans le cadre du plan de suivi et d'évaluation récemment approuvé, notamment sa mise en œuvre par le récipiendaire principal.

2. Historique et contexte

2.1. Contexte général

Haïti partage l'île caribéenne d'Hispaniola avec la République dominicaine. Ce pays à faible revenu a un PIB de 818 dollars US par habitant, ce qui en fait le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental¹. Plus de la moitié (58,5 %) des 10,7 millions d'habitants vivent dans la pauvreté². L'indice de développement humain du PNUD le classe au 163^e rang sur 188 pays³, et Transparency International 159^e sur 176 selon son indice de perception de la corruption⁴. Haïti a également été classée parmi les pays en « situation critique » selon l'indice des États fragiles en 2016⁵. L'indice d'évaluation des risques INFORM classe Haïti dans les pays présentant un « risque très élevé », du fait d'un manque de gouvernance, d'un manque d'accès aux soins de santé et d'inégalités marquées⁶. Haïti a été frappée par plusieurs catastrophes naturelles. En janvier 2010, un tremblement de terre de magnitude 7.0 a eu des conséquences dévastatrices. Plus de 220 000 personnes ont péri, plus de 100 000 maisons ont été détruites et 1,2 million de personnes ont été déplacées. Le pays connaît une pénurie de professionnels de santé, de faibles taux de rétention et des lacunes en matière de services à tous les niveaux du système de santé. Le manque d'agents de santé s'est aggravé suite au séisme de 2010, coûtant la vie à de nombreux professionnels de santé et étudiants. Haïti est également instable sur le plan politique. Après la période de crise politique qui a suivi les élections présidentielles de 2016, le président actuel a finalement pris ses fonctions en février 2017. Au moment de l'audit, 19 des principaux hôpitaux publics étaient en grève depuis décembre 2016, ce qui a entraîné des interruptions des services aux patients, en particulier aux personnes les plus vulnérables n'ayant pas les moyens d'utiliser les services de soins privés. Avant la grève actuelle, les hôpitaux venaient de mettre fin à une autre grève de six mois.

2.2. Classification des pays - Haïti

Le Fonds mondial a classé les pays dans lesquels il soutient des programmes en trois grandes catégories de portefeuille : ciblés, de base et à fort impact. Ces catégories sont essentiellement définies par la taille de la somme allouée, la charge de morbidité et l'impact sur la mission du Fonds mondial, visant à mettre un terme aux trois épidémies. Les pays peuvent également être classés en deux catégories transversales : contextes d'intervention difficiles et pays régis par la Politique de sauvegarde supplémentaire. Les contextes d'intervention difficiles sont des pays ou des régions caractérisés par une faible gouvernance, un faible accès aux services de santé et des crises naturelles ou d'origine humaine. La Politique de sauvegarde supplémentaire se compose d'une série de mesures supplémentaires que le Fonds mondial peut établir afin de renforcer les contrôles financiers et de suivi dans un contexte particulièrement risqué.

Selon l'allocation 2014/2016, Haïti fait partie des pays ciblés et reçoit du Conseil d'administration du Fonds mondial une enveloppe de 120 millions de dollars US. Le pays supporte 0,46 % de la charge de morbidité liée au VIH, 0,24 % de la charge de morbidité liée à la tuberculose, et 0,078 % de la charge de morbidité liée au paludisme. Suite au séisme de janvier 2010, le Fonds mondial a invoqué la Politique de sauvegarde supplémentaire en avril 2010, en raison des risques accrus liés aux faiblesses de gouvernance de l'instance de coordination nationale, au manque de responsabilité des acteurs, aux faibles capacités des autorités publiques et aux résultats insuffisants du récipiendaire principal de l'époque, la Fondation Sogebank. Ces mesures de sauvegarde restent applicables pour la période d'allocation 2017/2019.

¹ Données de la Banque mondiale, 2015 <http://data.worldbank.org/country/haiti>

² Données de la Banque mondiale 2012 et 2015 <http://data.worldbank.org/country/haiti>

³ Rapport 2015 du PNUD sur le développement humain

⁴ Indice de perception de la corruption de Transparency International, 2016

⁵ Indice des États fragiles de Fund for Peace, 2016, <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>

⁶ Indice INFORM <http://www.inform-index.org/>

- ☐ Ciblé : (petits portefeuilles, faible charge de morbidité, faible risque inhérent à la mission)
- ☒ **De base : (portefeuilles vastes, charge de morbidité élevée, risque élevé)**
- ☐ À fort impact : (portefeuilles très vastes, charge de morbidité stratégique au vu de la mission)

- ☒ **Contexte d'intervention difficile**
- ☒ **Politique de sauvegarde supplémentaire**

2.3. Subventions du Fonds mondial dans le pays

Depuis 2003, le Fonds mondial a investi plus de 376 millions de dollars US dans la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme en Haïti. Deux subventions sont actuellement actives dans le pays.

Tableau. 1 : Subventions du Fonds mondial actives en Haïti

Subvention active	Réциpiendaire principal	Composante	Durée de la subvention	Total USD
HTI-C-PSI	Population Services International	VIH/sida	novembre 2015 – décembre 2017	63 652 083
		Tuberculose	avril 2016 – décembre 2017	
		Renforcement des systèmes de santé	juillet 2016 – décembre 2017	
HTI-M-PSI	Population Services International	Paludisme	janvier 2016 – décembre 2017	16 583 909
Total				80 235 992

PSI, le réциpiendaire principal des deux subventions est une organisation internationale à but non lucratif enregistrée à Washington DC. Il met en œuvre les subventions par l'entremise de son partenaire local Organisation Haïtienne de Marketing Social pour la Santé (OHMaSS), qui assume les fonctions de réциpiendaire principal dans le pays.

PSI est également réциpiendaire principal de subventions du Fonds mondial dans huit autres pays, au titre d'un accord-cadre mondial signé en janvier 2015.

PSI est réциpiendaire principal de la subvention liée au paludisme depuis 2011. L'organisation a également repris la gestion de la subvention conjointe VIH/tuberculose à la suite du PNUD en novembre 2015. Par l'entremise d'OHMaSS, PSI met en œuvre les activités du Fonds mondial confiées à cinq entités publiques et neuf organisations non gouvernementales. Le réциpiendaire principal alloue 56 % de son budget 2016/2017 à 14 sous-réциpiendaires⁷.

2.4. Les trois maladies en Haïti



VIH/sida : Haïti est touchée par une épidémie de VIH généralisée, dont la transmission se fait principalement dans le cadre de rapports hétérosexuels, mais affectant plus lourdement les populations-clés (hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes,

78 676 personnes actuellement sous antirétroviraux, soit 64 % des personnes vivant avec le VIH selon les estimations, ce qui représente une hausse de 6 000 personnes en 2006⁹

⁷ Le réциpiendaire principal consacre 18 % du budget des deux subventions actives aux ressources humaines, à la gestion des subventions et aux contrats, aux évaluations institutionnelles, au suivi et à l'évaluation, aux formations et aux coûts administratifs. Ce budget est partagé entre le siège social de PSI et son partenaire local, OHMaSS, en Haïti. Les achats représentent 26 % du budget, gérés à 90 % par le mécanisme volontaire d'achat groupé du Fonds mondial. Les 56 % restants du budget sont gérés par les 14 sous-réциpiendaires.

⁹ Données validées par l'agent local du fonds lors d'une demande de décaissement; site web du Fonds mondial, Présentation de pays – Haïti

professionnelles du sexe et jeunes âgés de 15 à 24 ans)⁸. En juillet 2016, Haïti a adopté la stratégie « Dépister et traiter », en vue de placer sous traitement toutes les personnes testées séropositives à VIH.

Le Fonds mondial et le Plan d'urgence du Président des États-Unis pour la lutte contre le sida (PEPFAR) sont les deux principaux bailleurs de fonds investis dans la lutte contre le VIH en Haïti.

Prévalence du VIH (population adulte) : 1,7 %¹⁰

Nombre de personnes vivant avec le VIH : 123 030¹¹



Paludisme : L'île d'Hispaniola est la seule région des Caraïbes où le paludisme est encore endémique. Haïti, avec neuf autres pays d'Amérique centrale et l'île d'Hispaniola, se sont engagés à éradiquer le paludisme dans le cadre de l'initiative EMMIE¹² du Fonds mondial, en réduisant la transmission locale de la maladie à zéro à l'horizon 2020, et à déclarer la région « exempte de paludisme » à l'horizon 2025¹³. À ces fins, le gouvernement d'Haïti a établi un plan d'élimination du paludisme.

Tous les cas sont dus au parasite *Plasmodium falciparum*.

Le Fonds mondial est le principal donateur investi dans l'élimination du paludisme en Haïti, avec le consortium Zero Malaria.

3 370 000 moustiquaires imprégnées d'insecticide distribuées

Nombre de cas de paludisme signalés en 2015 : 17 583¹⁴

Population vivant dans des zones à transmission élevée : 53 %

Population vivant dans des zones à faible transmission : 47 %



Tuberculose : Haïti a la charge de morbidité liée à la tuberculose la plus élevée de l'hémisphère occidental. La zone urbaine entourant Port-au-Prince concentre près de la moitié des cas détectés.

Pendant le séisme de 2010, quatre grands centres de prise en charge de la tuberculose ont été détruits, les patients ont dû interrompre leur traitement et ont été déplacés dans des camps, ce qui a entraîné un doublement du nombre d'infections et une flambée de tuberculose multirésistante.

Le Fonds mondial est le premier contributeur à la lutte contre la tuberculose en Haïti.

67 700 nouveaux cas de tuberculose à frottis positif détectés et traités

Nouveaux cas et rechutes détectés en 2015 : 16 431¹⁵

Coinfection VIH/tuberculose : 16 % (2 426 patients)¹⁶

Taux de traitement : 79 %¹⁷

Taux de guérison : 78 %¹⁸

⁸ Bien que la charge de morbidité des hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes soit difficile à établir, elle est estimée à 12,9 %, avec des variations importantes selon les régions⁸. La prévalence nationale au sein des professionnelles du sexe est estimée à 8,7 % (ONUSIDA, Aidsinfo 2015).

¹⁰ ONUSIDA : Aidsinfo 2015 <http://aidsinfo.unaids.org/>

¹¹ Données validées par l'agent local du fonds lors d'une demande de décaissement

¹² Initiative d'élimination du paludisme en Amérique centrale et sur l'île d'Hispaniola

¹³ Plan national d'élimination du paludisme en Haïti

¹⁴ Rapport 2016 sur le paludisme dans le monde. Estimation du nombre de cas comprise entre 42 000 et 100 000

¹⁵ Rapport 2016 sur la tuberculose dans le monde

¹⁶ Rapport 2016 sur la tuberculose dans le monde

¹⁷ Rapport 2016 sur la tuberculose dans le monde

¹⁸ Rapport 2016 sur la tuberculose dans le monde. Nouveaux cas et rechutes enregistrés en 2014

3. Aperçu de l'audit

3.1. Objectifs

L'audit visait à fournir au Conseil d'administration des garanties raisonnables sur l'adéquation des modalités de mise en œuvre et des outils d'assurance des subventions du Fonds en Haïti aux fins d'atteindre les objectifs établis dans un souci d'efficacité et d'efficience. L'audit visait à évaluer :

- 1) l'adéquation des modalités de mise en œuvre et des outils d'assurance ; et
- 2) l'adéquation des contrôles internes liés à la gestion financière et à la gestion des sous-récipiendaires.

3.2. Portée

L'audit a été réalisé conformément à la méthodologie présentée en annexe B, et couvrait la période de novembre 2015 à janvier 2017 des deux subventions actives. L'audit comprenait des examens du récipiendaire principal, Population Services International, et des sept sous-récipiendaires ci-après :

Tableau 2 : Sous-récipiendaires visés par les examens des vérificateurs

Sous-récipiendaires publics	Programme national de lutte contre la tuberculose (PNLT)	
	Programme national de lutte contre le sida (PNLS)	
	Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP)	
	Programme national de sécurité transfusionnelle (PNST)	
Sous-récipiendaires non publics		Groupe haïtien d'étude du sarcome de Kaposi et des infections opportunistes (GHESKIO)
		Partners in Health (PIH)
		Fondation pour la santé reproductrice et l'éducation familiale (FOSREF)

Les vérificateurs ont consulté les partenaires dans le pays pendant l'audit et se sont rendus au siège de PSI à Washington DC, aux fins d'évaluer les outils d'assurance et l'appui fourni par PSI à son partenaire local en Haïti.

L'audit ne s'intéressait pas aux activités d'achat réalisées dans le cadre du mécanisme volontaire d'achat groupé du Fonds mondial ou par l'entremise de PSI. Le BIG s'est appuyé sur les travaux de l'auditeur externe visant des transactions spécifiques réalisées au siège de PSI dans le cadre d'un accord établi avec le Secrétariat du Fonds mondial.

Le Bureau de l'Inspecteur général s'est également appuyé sur les travaux de l'agent local du Fonds, dont les examens couvraient environ 80 % des transactions enregistrées en 2016. Les vérificateurs ont examiné 22 % des transactions enregistrées au quatrième trimestre 2016, aux fins d'évaluer l'efficacité des contrôles financiers établis.

3.3. Correction des faiblesses identifiées précédemment

Il s'agit du deuxième audit du Bureau de l'Inspecteur général des subventions du Fonds mondial en Haïti. Le premier audit avait été réalisé en 2009.

Le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas vérifié l'application des recommandations émises dans le rapport d'audit précédent, les modalités de mise en œuvre ayant sensiblement évolué depuis.

La Fondation Sogebank était le seul récipiendaire principal à l'époque. Suite à son départ, l'instance de coordination nationale a confié la gestion des subventions au PNUD et à PSI en 2011. En 2014, elle a nommé PSI récipiendaire principal de toutes les subventions en Haïti.

Précédent audit du BIG pertinent :

GF-OIG-09-13, audit des subventions du Fonds mondial à la République d'Haïti

4. Constatations

4.1. Faible taux d'atteinte des indicateurs des subventions, en raison de retards liés à la signature des contrats avec les sous-réциpiendaires et au démarrage des activités

La mise en œuvre des subventions a été retardée du fait de la signature tardive de certains contrats avec les sous-réциpiendaires. Ces retards ont affecté les résultats des indicateurs la première année de mise en œuvre des subventions. De plus, la capacité programmatique des sous-réциpiendaires n'a pas été évaluée.

PSI met en œuvre les subventions du Fonds mondial liées au paludisme en Haïti depuis 2011 et a repris la gestion de la subvention VIH/tuberculose/RSS en novembre 2015. Cette nouvelle responsabilité a entraîné une hausse considérable des activités d'OHMaSS, le partenaire local du réциpiendaire en Haïti, et nécessité le recrutement de personnels supplémentaires.

Le faible taux d'atteinte de certains indicateurs des subventions est lié à des retards de mise en œuvre des activités, essentiellement en raison de la signature tardive des contrats avec les sous-réциpiendaires.

Selon le nouveau modèle de financement du Fonds mondial, les subventions doivent être prêtes au décaissement lors de leur signature, afin d'éviter des retards de mise en œuvre liés à la mise en route des subventions. Cela signifie que les activités et les indicateurs doivent être définis et que la mise en œuvre doit être finalisée, notamment que les sous-réциpiendaires doivent être identifiés dès que possible.

La signature de subventions qui ne sont pas prêtes au décaissement et dont les sous-réциpiendaires n'ont pas été sélectionnés entraîne des retards de mise en route et de mise en œuvre des activités. Ces retards ont entraîné un faible taux d'atteinte des indicateurs des subventions et ont également pu avoir des effets négatifs pour les patients. Au vu de la période relativement courte des subventions (deux ans), il est impératif de commencer les activités dès que possible afin de garantir leur mise en œuvre complète avant la fin de la subvention.

Cependant, 2016, la première année de mise en œuvre des subventions actuelles, a été marquée par des retards de recrutement et de signature des contrats avec certains sous-réциpiendaires, et des retards de mise en route des activités, de sorte que certains indicateurs de subvention n'ont pas été atteints.

- Un module Financement en fonction des résultats de la composante Renforcement des systèmes de santé affichait un taux d'absorption de 0 % en 2016, ce qui signifie qu'aucun crédit n'avait été dépensé. Dans un premier temps, il avait été proposé que le Ministère des Finances d'Haïti soit nommé réциpiendaire principal de cette composante. Cependant, les conditions ne se prêtaient pas à une collaboration efficace avec le Ministère. De fait, aucun accord-cadre n'avait été signé avec le Fonds mondial et les autorités publiques ne s'étaient pas impliquées dans l'évaluation des capacités. La situation avait déjà entraîné des retards de mise en route, motivant le Fonds à suggérer une modification des modalités de mise en œuvre. La composante RSS a finalement été intégrée dans la subvention HTI-C-PSI, confiée à PSI. Néanmoins, les retards ont affecté le taux d'absorption global en 2016.
- L'indicateur relatif à la notification des cas de tuberculose parmi les groupes à haut risque (notamment les personnes incarcérées)¹⁹ avait atteint un peu plus de la moitié (54 %) de son objectif annuel en décembre 2016, suite à des retards de mise en œuvre des activités liées à la tuberculose en milieu carcéral. Un contrat avec le sous-réциpiendaire Health through Walls,

¹⁹ Indicateur DOTS-6 : « Nombre de cas déclarés de TB (toutes formes confondues) parmi les populations-clés touchées / groupes à haut risque »

chargé de prendre en charge la tuberculose dans les prisons, n'avait toujours pas été signé au moment de l'audit, en février 2017, et les activités n'avaient pas encore commencé.

- Le pays a adopté un plan visant à éliminer la transmission locale du paludisme. Les activités de prévention, de détection des cas et d'enquête au niveau communautaire sont des étapes essentielles à l'élimination de la maladie. L'atteinte des indicateurs programmatiques liés à l'enquête sur les cas n'était que de 3 % en décembre 2016²⁰. Le récipiendaire principal a chargé deux sous-réceptiendaires de mettre en œuvre les activités de prévention et de détection des cas de paludisme au niveau communautaire. L'appel d'offres a été publié en février 2016, mais du fait de procédures de sélection particulièrement longues, le contrat avec l'organisation Fondation pour la santé reproductrice et l'éducation familiale (FOSREF) n'a été signé que fin août 2016 et le contrat avec Volontariat pour le développement d'Haïti (VDH) en novembre 2016.

PSI a repris la gestion de la composante VIH/sida à la suite du réceptiendaire principal précédent en novembre 2015, et a eu besoin d'une phase d'acclimatation. Il a ensuite repris la gestion des composantes tuberculose et RSS en 2016. Plusieurs procédures de sélection et de recrutement des sous-réceptiendaires ont pris du temps (jusqu'à huit mois), échappant parfois au contrôle direct du réceptiendaire principal, notamment dans le cas d'une enquête visant l'un des candidats²¹.

Une reprogrammation des deux subventions est en cours. Sa réussite est indispensable au rattrapage des retards et à l'amélioration des taux d'absorption et de mise en œuvre.

Les contrats sont signés sans que les capacités programmatiques des sous-réceptiendaires soient évaluées

Conformément aux obligations définies dans le Règlement sur les subventions du Fonds mondial (2014), avant de signer un contrat avec un sous-réceptiendaire, le réceptiendaire principal évalue les capacités de celui-ci afin de déterminer son aptitude à mettre en œuvre les activités du programme. Cet exercice est une autoévaluation du sous-réceptiendaire, qui est ensuite examinée par le réceptiendaire principal. Elle couvre les domaines financier et administratif, mais ne porte pas sur des domaines programmatiques, de suivi ou d'évaluation spécifiques. Le réceptiendaire principal ne réalise aucune autre évaluation des capacités programmatiques avant de signer les contrats avec les sous-réceptiendaires.

Suite à la signature des contrats avec les sous-réceptiendaires chargés des activités de prévention du VIH auprès des populations-clés, PSI a constaté au sein de ces organismes des lacunes en matière de capacités et des difficultés liées à la mise en œuvre. Ces points n'avaient pas été relevés avant la signature des contrats, de sorte qu'aucun plan chiffré n'avait été établi afin d'y remédier. Cela a contribué au fait que les activités de prévention n'ont pas atteint leurs objectifs en 2016.

L'indicateur « Pourcentage d'hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes et ayant subi un test VIH au cours de la période de communication de l'information et connaissant le résultat du test » a atteint 28 % seulement de son objectif. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat, notamment des lacunes en matière de capacités et de mise en œuvre au sein des deux sous-réceptiendaires (Promoteurs objectif zérosida (POZ) et Volontariat pour le développement d'Haïti' (VDH)) chargés d'activités de prévention auprès des hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes. En raison de la stigmatisation en Haïti, de nombreux hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes préfèrent ne pas dévoiler leur statut sérologique. Il devient alors difficile d'identifier et d'atteindre les bénéficiaires des services. En conséquence, les sous-réceptiendaires sélectionnés doivent impérativement posséder des stratégies et des capacités solides en matière d'identification des bénéficiaires et de la fourniture de services y afférente. Une fois la mise en œuvre démarrée, des lacunes ont été observées au niveau des capacités des sous-réceptiendaires en matière d'identification des bénéficiaires, ce qui a entraîné un faible taux d'atteinte des indicateurs. Le réceptiendaire

²⁰ Indicateur 1.9 – « Pourcentage de cas confirmés ayant fait l'objet d'une enquête complète (phase d'élimination du paludisme) » - 3 % atteints

²¹ L'unité d'enquête de PSI a conduit cet examen. Elle a examiné la question et n'a pas procédé à une enquête approfondie. Le dossier a été fermé au moyen d'une note de clôture.

principal et le Secrétariat du Fonds mondial mettent actuellement en place un appui technique aux sous-récipiendaires afin de combler ces lacunes, en étroite collaboration avec les partenaires clés.

La note de politique opérationnelle du Fonds mondial sur l'établissement des subventions stipule que l'évaluation des sous-récipiendaires incombe au récipiendaire principal. Cependant, l'équipe de pays du Fonds peut dans certains cas décider de s'en charger, par exemple si le pays est visé par la politique de sauvegarde de sécurité, ce qui est le cas d'Haïti. Néanmoins, l'équipe de pays du Fonds mondial n'a été impliquée dans aucune évaluation des capacités programmatiques des sous-récipiendaires.

Le partenaire local du récipiendaire principal, OHMaSS, n'avait pas établi de procédures aux fins d'évaluer les capacités programmatiques de manière systématique, et le siège de PSI n'a pas fourni d'appui en ce sens. Plusieurs sous-récipiendaires ayant déjà mis en œuvre les subventions du Fonds sous la direction des récipiendaires principaux précédents, leurs capacités étaient considérées connues.

L'absence d'évaluation des capacités programmatiques des sous-récipiendaires ouvre la voie à des résultats insuffisants. Si ces lacunes ne sont pas identifiées avant la signature des contrats et l'établissement des budgets, il sera également plus difficile de planifier et chiffrer des mesures de renforcement des capacités par la suite.

Action convenue de la Direction

Voir l'action convenue de la Direction n° 1

4.2. Cadre d'assurance mal équilibré, contenant des lacunes au niveau programmatique

Un cadre d'assurance fonctionnel a été établi afin de préserver les crédits du Fonds mondial, mais l'équilibre entre garanties financières et programmatiques n'est pas approprié. L'assurance financière est conçue convenablement, mais les garanties relatives aux données programmatiques et à la qualité des services sont limitées.

Le Fonds mondial et le récipiendaire principal ont mis en place des outils d'assurance financière à plusieurs niveaux, afin de préserver les investissements du Fonds mondial en Haïti :

i) **Agent local du Fonds.** L'agent local du Fonds, Analytics.ht, réalise régulièrement des évaluations financières et des examens de la chaîne des achats et des stocks. Les examens financiers couvrent une grande partie des dépenses du récipiendaire principal dans le pays (80 % en moyenne). Cependant, le mandat de l'agent relatif à l'examen des données programmatiques et de la qualité des données reste limité, durant la période couverte par ce rapport. Par exemple, en 2016, le Fonds mondial ne lui a pas demandé de se pencher sur ces domaines, par exemple la vérification des données sur site, l'évaluation des centres de santé ou des audits de la qualité des données.

ii) **Vérificateur externe.** Avec l'accord du Fonds mondial, PSI a confié à BDO USA LLP l'audit des transactions financières de l'ensemble des programmes qu'il gère au nom du Fonds mondial, notamment en Haïti. Le Fonds demande à BDO de lui fournir une assurance supplémentaire dans quatre domaines spécifiques (achats, frais de gestion, appui technique/coûts de consultants, et dépenses liées aux ressources humaines). L'audit 2015 de BDO sur la subvention liée au paludisme a émis une opinion sans réserve, et l'audit 2016 de BDO sur les deux subventions du Fonds mondial en Haïti devrait être finalisé en mai 2017.

iii) **Fonction d'audit interne au niveau central.** PSI Global Internal Audit (GIA) inclut les programmes du Fonds mondial en Haïti dans son plan d'audit interne fondé sur les risques pour 2016 et 2017. En général, l'équipe chargée de ces audits ne communique pas ses rapports au Fonds, conformément à ses politiques internes, de sorte que l'efficacité de la démarche fondée sur les risques ne peut pas être évaluée. Selon le mandat établi, l'audit 2016 des programmes du Fonds mondial en Haïti couvre principalement les aspects relatifs aux finances et à la conformité, et ne s'intéresse pas à la qualité des données ou des programmes.

iv) **Fonction d'audit interne au sein d'OHMaSS.** La fonction d'audit interne au sein d'OHMaSS a été créée à l'été 2016. Cette nouvelle unité n'adopte pas encore pleinement une démarche fondée sur le risque, mais s'attache à fournir un appui à la direction.

Aucun des fournisseurs d'assurance ci-avant n'a régulièrement inclus de vérification des résultats programmatiques dans ses examens.

Selon la note politique opérationnelle datée du 13 juillet 2016, le Fonds mondial classe Haïti dans les pays ciblés, contraignant l'agent local du Fonds à examiner les communications de l'information programmatique annuellement, des examens en milieu d'exercice étant facultatifs, et la qualité des programmes tous les deux ans. Cependant, Haïti étant également considéré comme un contexte d'intervention difficile, le Secrétariat pourrait faire preuve de souplesse, comme le prévoit la politique y afférente, et évaluer les résultats programmatiques plus fréquemment.

Le manque d'assurance programmatique en 2016 a affecté le suivi de la qualité des données et des résultats programmatiques. De plus, les opportunités de garantir la mise en corrélation de l'assurance financière avec l'assurance des résultats programmatiques ne sont pas toujours saisies. Le Secrétariat a cependant prévu de déployer des outils d'assurance programmatique en 2017, notamment une évaluation des centres de santé et un audit de la qualité des données

Action convenue de la Direction n° 1

En collaboration avec le récipiendaire principal, le Secrétariat du Fond mondial :

- a) s'assure que pour la prochaine période de mise en œuvre, les subventions sont prêtes au décaissement, les budgets et les activités étant approuvés. Des mesures doivent être prises afin de signer/prolonger (le cas échéant) sans délai les accords avec les sous-réceptaires, de manière à éviter les retards de signature des contrats ;
- b) développe un outil et des procédures à des fins d'évaluation des capacités programmatiques des sous-réceptaires, avant la signature d'accords avec de nouveaux sous-réceptaires ; et
- c) met à jour le cadre d'assurance programmatique du Secrétariat du Fonds mondial afin de remédier aux faiblesses programmatiques identifiées en 2016.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 31 mars 2018

4.3. Pérennité limitée des activités de renforcement des capacités

La nécessité de renforcer la coordination entre les donateurs, la situation difficile dans le pays et la conception des subventions sont autant d'éléments qui entravent la capacité du Fonds mondial à renforcer les capacités locales et à appuyer la pérennité des programmes à long terme.

Aux fins de garantir un impact programmatique durable à long terme, les subventions du Fonds mondial doivent également contribuer au renforcement des capacités des systèmes de santé et des partenaires locaux. Or, le Fonds peut renforcer les capacités nationales au niveau stratégique, au niveau tactique dans le cadre de la conception des activités, et au niveau opérationnel en améliorant les ressources et les compétences des sous-récepteurs.

- **Renforcement des capacités stratégiques au niveau national**

Plusieurs grands donateurs en Haïti s'investissent dans des projets de renforcement des capacités au niveau national. Notamment, le gouvernement canadien contribue à la rénovation d'hôpitaux et au renforcement de l'enseignement universitaire médical ; les États-Unis fournissent un appui technique à la plupart des directions centrales ; la France renforce les capacités de l'instance de coordination nationale ; et plusieurs autres donateurs contribuent à la réhabilitation des infrastructures et au financement des professionnels de santé. Cependant, la coordination entre les donateurs des activités visant à combler les lacunes en matière de renforcement des systèmes de santé nationaux et de renforcement des capacités des acteurs nationaux reste limitée.

Les subventions telles qu'elles ont été signées initialement, ne comprenaient pas de plan de renforcement à long terme des capacités des partenaires locaux. Selon la note politique opérationnelle du Fonds mondial relative à la politique de sauvegarde supplémentaire, le récepteur principal est tenu de renforcer les capacités locales et s'assurer que les partenaires locaux sont en mesure de prendre le relais de la mise en œuvre du portefeuille dans la continuité des mesures de sauvegarde. La reprogrammation continue des activités sera essentielle à la mise en place d'un plan de renforcement des capacités.

- **Renforcement des capacités tactiques dans le cadre des activités programmatiques**

Les subventions du Fonds mondial en Haïti visent à renforcer les systèmes de santé et les capacités locales au moyen de plusieurs activités, notamment dans le cadre de la composante Renforcement des systèmes de santé. Par exemple, celle-ci soutient la rénovation de centres de santé et le recrutement, la formation et le paiement des salaires de 415 professionnels de santé. La subvention paiera ces salaires jusqu'au 31 décembre 2017. La prise en charge des salaires au-delà de cette date dépendra de la capacité du Ministère de la Santé à en prendre le relais. Ces agents risquent donc de ne plus être payés, ce qui affecterait la pérennité de la composante liée au renforcement des systèmes de santé.

- **Renforcement des capacités opérationnelles des sous-récepteurs**

Le récepteur principal a soumis au Fonds mondial un plan de renforcement des capacités pour chaque sous-récepteur le 29 novembre 2016. Cependant, le plan n'avait toujours pas été approuvé au début de l'audit en février 2017. Cependant, le récepteur principal avait déjà pris des mesures aux fins de renforcer les capacités opérationnelles des sous-récepteurs avant l'approbation du plan, notamment des formations et des sessions d'information, le développement d'outils et de documents-types, et la nomination de référents au sein des sous-récepteurs publics. Cependant, le plan n'ayant été approuvé que récemment, et les informations communiquées étant limitées, l'efficacité des activités de renforcement des capacités n'a pas pu être évaluée.

La situation difficile du pays et le manque de partie gouvernementale forte, apte à assumer le rôle de coordonnateur des donateurs, ont contribué au manque d'attention portée au renforcement des capacités à long terme. Le pays n'a pas signé d'accord-cadre avec le Fonds mondial, et celui-ci a peu d'opportunités d'échanger avec les parties prenantes nationales aux fins de renforcer les capacités à long terme dans le cadre de ses subventions. Le pays ne possède pas de plan national de renforcement des capacités du système de santé, que le Fonds mondial pourrait soutenir dans le cadre de ses subventions. La première année de mise en œuvre, la priorité visait davantage à garantir qu'aucun service ne soit interrompu, et moins à renforcer les capacités des sous-réциpiendaires.

Le renforcement des capacités, durablement et à long terme, à plusieurs niveaux (notamment des systèmes de santé nationaux au moyen d'un effort coordonné avec les autres donateurs dans le cadre des activités des subventions ; et des capacités opérationnelles des sous-réциpiendaires), constitue une des principales améliorations nécessaires avant que la Politique de sauvegarde supplémentaire puisse être durablement levée en Haïti. Sans cela, des opportunités de renforcer les capacités locales risquent d'être ignorées, au détriment d'une amélioration de la mise en œuvre et de l'impact des subventions.

Action convenue de la Direction n° 2

En collaboration avec le réциpiendaire principal et les parties prenantes pertinentes dans le pays, le Secrétariat du Fonds mondial :

- a) s'assure que pour la prochaine période de mise en œuvre, les subventions incluent des activités de renforcement des capacités ciblant les maîtres d'œuvre nationaux de subventions du Fonds mondial dont les capacités sont les plus faibles, en coordination avec d'autres donateurs ; et
- b) met en œuvre le plan de renforcement des capacités des sous-réциpiendaires établi, et y intègre les conclusions du Bureau de l'Inspecteur général relatives aux faiblesses en matière de gestion financière. À ces fins, PSI Global Internal Audit (GIA) fournit un appui technique à chaque sous-réциpiendaire et des orientations claires, notamment des listes de contrôle interne applicables à chaque transaction-clé, à la détection des fraudes et au suivi.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2018

4.4. Lacunes au niveau des outils de contrôle financier

Le récipiendaire principal a établi des contrôles financiers adéquats, notamment des systèmes comptables fiables, un système de suivi budgétaire, une séparation des tâches et une fonction d'audit interne. Des améliorations sont néanmoins requises en matière de prévention des fraudes, d'outils de communication de l'information, et de contrôles internes relatifs aux dépenses, en particulier au niveau des sous-réциpiendaires publics.

Le récipiendaire principal alloue 18 % des budgets liés aux deux subventions actives aux ressources humaines, à la gestion des subventions et aux contrats, aux évaluations institutionnelles, au suivi et à l'évaluation, aux formations et aux coûts administratifs. Cette part du budget est répartie entre le siège de PSI et son partenaire local en Haïti, OHMaSS. Les achats représentent 26 % du budget et sont gérés à 90 % par le mécanisme volontaire d'achat groupé du Fonds mondial. Les 56 % restants sont gérés par 14 sous-réциpiendaires dans le cadre d'autres activités liées aux subventions. Les analystes financiers du récipiendaire principal examinent mensuellement les dépenses des sous-réциpiendaires et émettent des rapports de vérification.

Outils de prévention, de détection et de communication de l'information inappropriés

Les outils du récipiendaire principal en matière de prévention, de détection, de suivi et de signalement des cas de fraudes potentielles ne sont pas adéquats. Les informations et les formations relatives à la détection des fraudes fournies à OHMaSS par PSI n'ont pas suffi à garantir de démarche cohérente en matière d'identification des signes précurseurs de fraudes et de suivi des cas identifiés.

Le siège de PSI fournit un appui à OHMaSS par l'entremise de son équipe d'enquêteurs. La procédure de signalement à l'unité d'enquête de PSI est faible du fait du manque de procédures systématiques indiquant quels types de cas doivent être signalés, comment et quand, et lesquels doivent être gérés localement.

Le BIG a relevé deux cas de signes précurseurs de fraudes identifiés au sein de sous-réциpiendaires qui n'ont pas été dûment suivis :

- Dans un cas, OHMaSS a relevé des documents irrecevables et falsifiés concernant 109 enfants inscrits au programme de paiement des frais de scolarité géré par un sous-réциpiendaire. OHMaSS lui a demandé de lui fournir des explications, mais n'a pas enquêté ou transmis l'affaire à l'unité d'enquête de PSI. Les 109 enfants ont été exclus de la liste des bénéficiaires éligibles et aucun paiement n'a été effectué en leur nom. Pour autant, aucun examen n'a cherché à déterminer les causes premières de cette irrégularité, à identifier des faiblesses potentielles des contrôles internes ou à savoir s'il s'agissait d'un problème systémique.

L'audit n'a identifié aucun cas de fraude, mais les vérificateurs constatent que les contrôles visant à prévenir les fraudes sont généralement faibles. Les documents utilisés pour déterminer l'admissibilité des bénéficiaires sont générés en interne ; sans qu'aucune pièce justificative externe ne soit demandée.

- Dans un autre cas relatif à des dépenses de carburant frauduleuses, OHMaSS a demandé un remboursement, sans enquêter davantage sur l'affaire. Il n'a ainsi pas été possible de déterminer si le problème s'étendait à d'autres cas de fraude, d'identifier les possibles expositions au risque de fraude, et de dissuader les détournements de fonds.

PSI encourage les parties prenantes à faire connaître les fraudes et les détournements de fonds au moyen du mécanisme de signalement appelé Ethics Point²². Cet outil a été déployé dans tous les bureaux locaux de PSI chargés de mettre en œuvre les subventions du Fonds mondial, notamment au sein d'OHMaSS en Haïti. L'outil n'a cependant pas été appliqué au niveau des sous-réциpiendaires, bien qu'ils soient également exposés à des risques de fraude.

²² Ethics Point <https://secure.ethicspoint.com/domain/media/en/gui/17670/index.html>

Manque de liens entre les contrôles financiers et les activités programmatiques

Les budgets des subventions actuelles du Fonds mondial sont conçus aux fins de corrélérer les données financières, les données relatives aux produits de santé et les activités programmatiques, de manière à garantir une utilisation des crédits en lien direct avec les objectifs établis. Cependant, dans le cadre de l'examen des dépenses des sous-réциpiendaires, le réциpiendaire principal ne vérifie pas que chaque dépense est liée à une activité programmatique approuvée.

Lors de son examen des dépenses des sous-réциpiendaires, le réциpiendaire principal vérifie avant tout les pièces justificatives accompagnant les dépenses, sans réellement chercher à mettre en corrélation les dépenses avec les activités programmatiques entraînant une utilisation inefficace des fonds. Par exemple, un sous-réциpiendaire a utilisé des fonds du programme pour acheter des billets d'avion pour l'étranger en vue de participer à une formation. Mais les participants n'ont pas voyagé, et n'ont pas participé à la formation.

Bien que l'agent local du Fonds ait validé les notes B1 (adéquat) et B2 (inadéquat, mais au potentiel avéré) attribuées aux résultats des subventions le 30 juin 2016, le réциpiendaire principal n'a pas cherché à déterminer les causes de ces faibles résultats lors de son examen des données financières des sous-réциpiendaires sur cette période, hormis pour l'un d'eux, en vue d'établir des plans de rattrapage.

Lors de sa vérification des résultats actuels et des demandes de décaissement, l'agent local du Fonds met en corrélation les dépenses avec les activités de groupe, sans vérifier les transactions individuelles dans le cadre de contrôles ponctuels.

De plus, ces vérifications n'identifient pas les sous-réциpiendaires affichant des résultats insuffisants, et le personnel du réциpiendaire principal n'est pas formé à ces fins. L'incapacité des systèmes actuels à rapprocher les dépenses et les activités programmatiques ouvre la voie à des dépenses sans lien direct avec les objectifs des subventions.

Manque d'adéquation et d'efficacité des contrôles relatifs aux dépenses des sous-réциpiendaires

Faiblesses au niveau des procédures de vérifications financières

La procédure de vérification financière des dépenses des sous-réциpiendaires établie par le réциpiendaire principal comprend un examen détaillé des crédits alloués à chaque sous-réциpiendaire au moyen de contrôles mensuels des rapports financiers. Le personnel du réциpiendaire principal examine l'intégralité des dépenses mensuelles et tamponne chaque transaction examinée, sans pour autant en conserver d'archive. De ce fait, il est difficile de prouver que les transactions ont été vérifiées.

PSI exclut les transactions rejetées du bilan financier mensuel et laisse au sous-réциpiendaire l'opportunité de les soumettre à un nouvel examen le mois suivant. Or, la rectification des transactions rejetées n'est ensuite pas contrôlée, bien que les crédits des subventions aient servi à les financer.

Examen du Bureau de l'Inspecteur général des dépenses des sous-réциpiendaires

Le Bureau de l'Inspecteur général a examiné les dépenses de sept sous-réциpiendaires. Globalement, les contrôles financiers internes visant les sous-réциpiendaires publics doivent être améliorés. De fait, ces entités ne possèdent pas de systèmes comptables fiables, n'ont pas établi de fonction d'audit interne, et les politiques et procédures ne sont pas actualisées.

Les sous-réциpiendaires gèrent 56 % du total des budgets alloués à Haïti. Les sous-réциpiendaires publics mettent en œuvre 20 % de cette enveloppe et collaborent régulièrement avec dix départements au niveau provincial. Ils doivent sensiblement améliorer les vérifications financières des dépenses engagées par les départements. Notamment, les contrôles des procédures de paiement doivent être plus rigoureux et la qualité des pièces justificatives doit être améliorée. Dans certains cas, il n'existait aucune trace des contrôles entrepris par les sous-réциpiendaires publics ou ceux-ci n'avaient pas été tamponnés. De plus, les départements tardent régulièrement à communiquer leurs

pièces justificatives aux sous-réциpiendaires. Les faiblesses identifiées sont dues aux capacités financières insuffisantes des sous-réциpiendaires, qui doivent donc être renforcées.

L'examen du BIG des dépenses au quatrième trimestre 2016 fait état de faiblesses systématiques au niveau des contrôles des dépenses relatives aux déplacements, aux formations, à la consommation de carburant, aux frais de scolarité et aux procédures d'achat y afférentes. Ces lacunes ont eu les conséquences ci-après :

- **Procédures d'achat fastidieuses au niveau des sous-réциpiendaires** : Au vu d'un échantillon des transactions d'achat, les vérificateurs ont relevé plusieurs achats d'urgence non conformes aux exigences en matière d'appels d'offres (qui nécessitent trois devis ou plus), ayant pu affecter le rapport coût/efficacité. De plus, le manuel d'achat n'avait pas été mis à jour et le seuil monétaire nécessitant trois devis est faible selon les sous-réциpiendaires, ce qui signifie que de nombreuses transactions peu élevées ont dû se plier à des règles d'achat contraignantes. Aucun accord à long terme n'a été établi avec les fournisseurs réguliers, ce qui aurait pu faciliter les procédures d'achat et garantir une meilleure optimisation des ressources. Le réциpiendaire principal s'emploie actuellement à établir un processus visant à renforcer ces contrôles.
- **Pièces justificatives inadéquates** : Les pièces justificatives relatives aux frais de déplacement étaient inappropriées, et les documents externes relatifs à des frais de scolarité n'avaient pas été fournis. Ces lacunes étaient dues à des incohérences des politiques définissant les documents à fournir afin de justifier les frais de déplacement des sous-réциpiendaires et à une absence de politiques relatives aux confirmations externes des transactions. L'audit a confirmé qu'elles étaient essentiellement dues à des pratiques incohérentes des sous-réциpiendaires quant au type de pièces justificatives jointes aux dépenses.
- **Contrôles budgétaires insuffisants** : Les vérificateurs ont relevé des dépenses excédentaires non justifiées au regard du budget approuvé, et des dépenses non budgétées d'un montant total de 185 000 dollars US. Ainsi, les sous-réциpiendaires n'ont pas toujours respecté la politique budgétaire applicable, notamment l'obligation de demander une lettre de non-objection au réциpiendaire principal en cas de dépenses non conformes au budget.
- **Manque de méthodologie de partage des coûts communs** : La plupart des sous-réциpiendaires reçoivent des fonds d'autres donateurs ou gèrent plusieurs subventions du Fonds mondial. Pourtant, certains n'utilisent pas systématiquement d'outil de répartition des coûts communs entre les donateurs ou les subventions, ou afin d'éviter que plusieurs donateurs ne paient pour une même activité. Le réциpiendaire principal s'emploie actuellement à établir un processus visant à renforcer la méthodologie de partage des coûts communs.

Action convenue de la Direction n° 3

En collaboration avec le réциpiendaire principal, le Secrétariat du Fonds mondial réalise un examen complet des activités de chaque sous-réциpiendaire liées au paiement des frais de scolarité (avec l'appui de l'agent local du Fonds, le cas échéant) et établit un plan d'action aux fins de combler les lacunes actuelles en matière de contrôle.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2017

4.5. Faiblesses des contrôles relatifs à la gestion des données liées aux programmes et aux produits de santé, et de la communication de l'information à la source

Le récipiendaire principal ne contrôle pas suffisamment la qualité des données programmatiques et des données liées aux produits de santé à la source, et possède peu d'outils aux fins de s'assurer que les données qui lui sont communiquées sont exactes et complètes. Il risque alors de s'appuyer sur des données inexactes pour quantifier les produits de santé et établir la priorité des interventions, ce qui pourrait affecter l'efficacité de prise en charge des patients et les résultats des subventions la deuxième année de mise en œuvre.

Les sous-réceptaires transmettent mensuellement au réceptaire principal des informations sur l'avancée des programmes et les produits de santé (consommation et prise en charge). Le réceptaire principal vérifie trimestriellement les données programmatiques des sous-réceptaires et compare à cette occasion les données communiquées par ceux-ci aux données provenant de la source.

Cependant, les vérifications du réceptaire principal ne couvrent pas systématiquement la source. En 2016, aucun outil n'avait été établi aux fins de garantir la collecte, l'enregistrement et la communication exacts à intervalles réguliers des données programmatiques. Aucun outil officiel ne permettait au réceptaire principal de vérifier les données liées aux produits de santé à la source ou au niveau des sous-réceptaires.

Ce contrôle insuffisant des données par le réceptaire principal est aggravé par le manque de ponctualité et de complétude des rapports envoyés par les sous-réceptaires, malgré des tentatives répétées du réceptaire visant à améliorer ce point. De plus, des divergences ont été relevées au niveau des données des sous-réceptaires, du fait d'un manque de compréhension des indicateurs à inclure dans les rapports. Par exemple, les centres de santé ont indiqué le nombre de tests de dépistage du VIH fournis aux femmes enceintes, et non pas le nombre de femmes enceintes diagnostiquées, ce qui peut entraîner des doubles emplois.

L'agent local du Fonds n'était pas chargé de vérifier les données sur site ou la qualité des données programmatiques à la source pendant la période visée par l'audit, comme indiqué à la section 4.2.

Les faiblesses relatives au contrôle et à la gestion de la qualité des données à tous les niveaux de la chaîne de communication de l'information sont liées à un manque de ressources humaines au sein du réceptaire principal. Elles s'expliquent également par le manque de politiques claires applicables au réceptaire principal, soulignant son obligation de veiller à ce que les données soient de qualité appropriée tout au long de la chaîne de communication de l'information.

Les gestionnaires des subventions, tant au sein du réceptaire principal que du Fonds mondial, doivent pouvoir s'appuyer sur des données fiables, exhaustives et ponctuelles pour prendre des décisions éclairées, allouer les ressources et évaluer les avancées des activités. Si les données programmatiques et liées aux produits de santé ne sont pas collectées, enregistrées et communiquées de manière systématique et exacte et que leur qualité n'est pas fiable, les décisions risquent de se fonder sur des données inexactes ou incomplètes. En conséquence, cela peut affecter les processus de quantification et le classement des interventions par ordre de priorité, et indirectement nuire à la disponibilité des services aux patients et aux résultats des subventions.

Le réceptaire principal a déjà relevé des problèmes de qualité des données au niveau périphérique et a pris des mesures afin d'améliorer la vérification et la qualité des données :

- Au second semestre 2016, le réceptaire principal a effectué sa première vérification des données programmatiques sur site des trois sous-réceptaires investis dans la prévention du VIH²³. Ces examens couvraient l'évaluation des systèmes de gestion des données, l'évaluation des données relatives aux indicateurs clés sur les sites sélectionnés, et la vérification de l'efficacité de la participation des bénéficiaires aux activités clés. Ils ont

²³ Le rapport sur la vérification des données sur site a été publié en janvier 2017

souligné des faiblesses importantes en matière de validation des données et de gestion des outils de collecte des données. Des mesures correctives sont en cours.

- Le récipiendaire principal a récemment recruté 20 responsables de l'assurance qualité, chargés de renforcer ses capacités en matière de supervision des programmes et des produits de santé et de vérification des données.
- En collaboration avec les sous-réceptaires et d'autres partenaires, PSI s'emploie également à améliorer la qualité des données, notamment l'identification des hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes pouvant bénéficier des services, en concertation avec l'organisme Linkages.

Action convenue de la Direction n° 4

Le Secrétariat du Fonds mondial demande à l'agent local du Fonds de vérifier la mise en œuvre des mécanismes d'assurance qualité prévus dans le cadre du plan de suivi et d'évaluation récemment approuvé, et de déterminer si le récipiendaire principal s'emploie à remédier aux faiblesses en matière d'assurance qualité identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 30 juin 2018

5. Tableau des actions convenues

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1. En collaboration avec le récipiendaire principal, le Secrétariat du Fonds mondial : a) s'assure que pour la prochaine période de mise en œuvre, les subventions sont prêtes au décaissement, les budgets et les activités étant approuvés. Des mesures doivent être prises afin de signer/prolonger (le cas échéant) sans délai les accords avec les sous-réceptaires, de manière à éviter les retards de signature des contrats ; b) développe un outil et des procédures à des fins d'évaluation des capacités programmatiques des sous-réceptaires, avant la signature d'accords avec de nouveaux sous-réceptaires ; et c) met à jour le cadre d'assurance programmatique du Secrétariat du Fonds mondial afin de remédier aux faiblesses programmatiques identifiées en 2016.	31 mars 2018	Directeur de la gestion des subventions
2. En collaboration avec le récipiendaire principal et les parties prenantes dans le pays pertinentes, le Secrétariat du Fonds mondial : a) s'assure que pour la prochaine période de mise en œuvre, les subventions incluent des activités de renforcement des capacités ciblant les maîtres d'œuvre nationaux de subventions du Fonds mondial dont les capacités sont les plus faibles, en coordination avec d'autres donateurs ; et b) met en œuvre le plan de renforcement des capacités des sous-réceptaires établi, et y intègre les conclusions du Bureau de l'Inspecteur général relatives aux faiblesses en matière de gestion financière. À ces fins, PSI Global Internal Audit (GIA) fournit un appui technique à chaque sous-réceptaire et des orientations claires, notamment des listes de contrôle interne applicables à chaque transaction-clé, à la détection des fraudes et au suivi	31 décembre 2018	Directeur de la gestion des subventions
3. En collaboration avec le récipiendaire principal, le Secrétariat du Fonds mondial réalise un examen complet des activités de chaque sous-	31 décembre 2017	Directeur de la

réciplendaire liées au paiement des frais de scolarité (avec l'appui de l'agent local du Fonds, le cas échéant) et établit un plan d'action aux fins de combler les lacunes actuelles en matière de contrôle.		gestion des subventions
4. Le Secrétariat du Fonds mondial demande à l'agent local du Fonds de vérifier la mise en œuvre des mécanismes d'assurance qualité prévus dans le cadre du plan de suivi et d'évaluation récemment approuvé, et de déterminer si le réciplendaire principal s'emploie à remédier aux faiblesses en matière d'assurance qualité identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général.	30 juin 2018	Directeur de la gestion des subventions

Annexe A : Classification générale des notations de l'audit

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

Annexe B : Méthodologie

Le Bureau de l'Inspecteur général réalise ses audits conformément à la définition mondiale de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA), aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du Bureau de l'Inspecteur général.

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

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

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

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