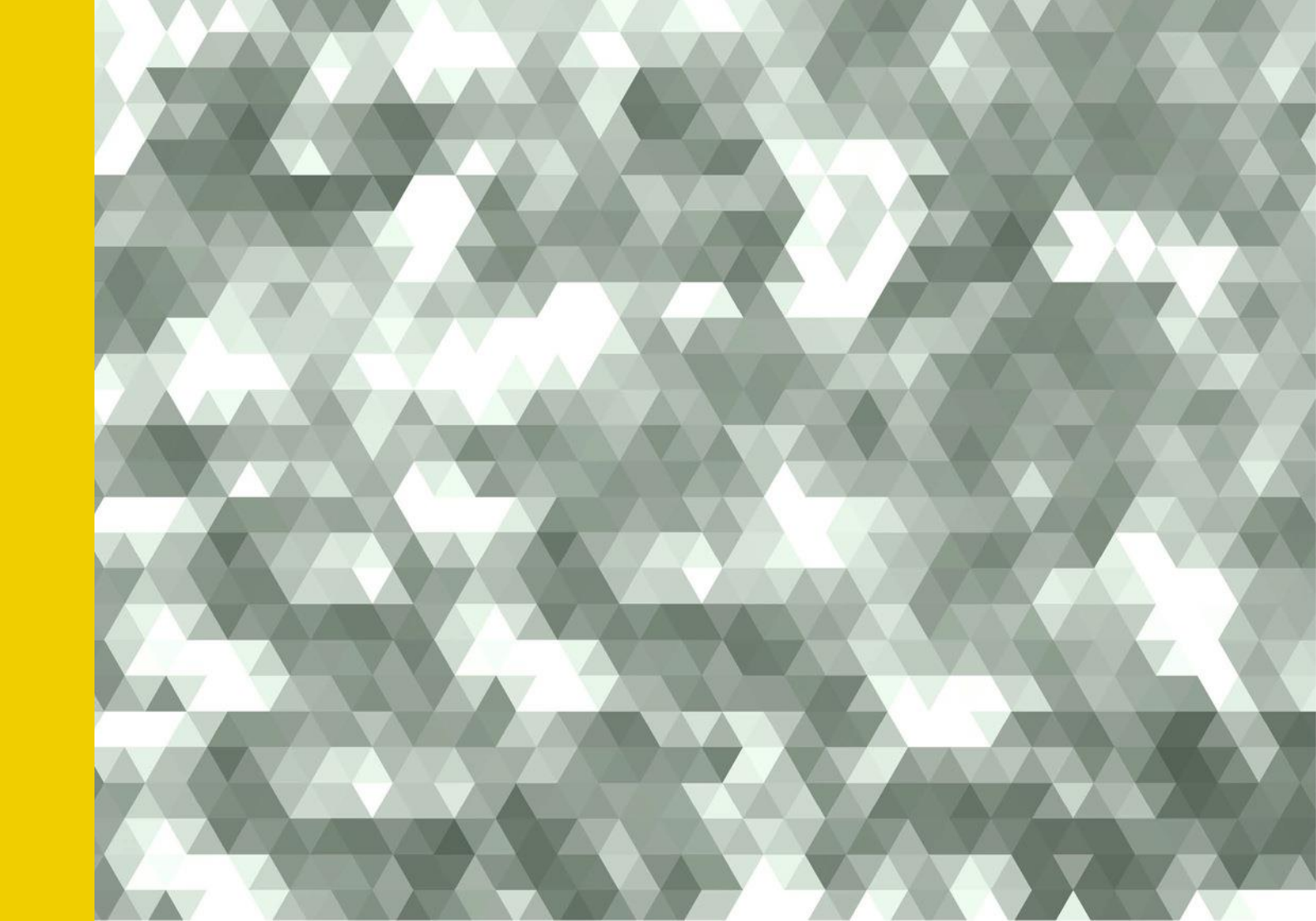




Rapport d'audit

Garantie du Fonds mondial au niveau du pays

GF-OIG-17-026
18 décembre 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.

+1 704 541 6918

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

Courrier postal :

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

Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258

Télécopie – Ligne de télécopie dédiée :

+41 22 341 5257

Courriel

ispeakoutnow@theglobalfund.org

Pour tout supplément d'information :

www.theglobalfund.org/oig

Ligne téléphonique gratuite :

Rapport d'audit

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

Rapport consultatif

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

Rapport d'enquête

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

Table des matières

1.	Résumé.....	4
1.1.	Opinion.....	4
1.2.	Réalisations clés et bonnes pratiques	4
1.3.	Principales difficultés et risques y afférents.....	5
1.4.	Notation.....	6
1.5.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	7
2.	Historique et contexte.....	8
2.1.	Contexte général.....	8
2.2.	Importance des garanties	8
2.3.	Évolution des garanties dans le pays au Fonds mondial	9
2.4.	Prestataires de garantie dans le pays	10
3.	Aperçu de l'audit	11
3.1.	Objectifs.....	11
3.2.	Portée	11
3.3.	Correction des faiblesses identifiées précédemment	11
4.	Constatations	13
4.1.	Manque d'alignement des activités de garantie sur les risques identifiés avant la finalisation d'un cadre de propension au risque	13
4.2.	Le rôle de l'agent local du Fonds reste pertinent, mais son efficacité opérationnelle pourrait être améliorée.....	18
4.3.	Le Secrétariat doit renforcer le suivi et la gestion de la garantie	23
4.4.	Les mandats de certains prestataires de garantie doivent être clarifiés	25
5.	Tableau des actions convenues	27
	Annexe A : Classification générale des notations de l'audit	28
	Annexe B : Méthodologie.....	29
	Annexe C : Message de la Directrice exécutive	30

1. Résumé

1.1. Opinion

Le Fonds mondial possède une structure allégée et contrairement à de nombreuses organisations internationales, il n'est pas présent dans les pays et n'a pas de bureaux locaux en dehors de son siège à Genève. Aussi le Secrétariat s'appuie-t-il sur divers prestataires de garanties pour évaluer si les risques sont efficacement atténués dans le cadre de la mise en œuvre de ses subventions. Depuis le dernier audit du Bureau de l'Inspecteur général sur la garantie publié en 2014, le Secrétariat a pris plusieurs mesures visant à améliorer ce domaine. Il a notamment adopté une démarche différenciée pour les pays à risque élevé ; mis en place des matrices des risques clés servant de fondement à l'évaluation des besoins en matière de garantie ; et établi des comités chargés de superviser et coordonner les activités de garantie dans plusieurs domaines fonctionnels. Les investissements du Secrétariat dans les systèmes et processus de soutien à la gestion de l'agent local du Fonds ont également entraîné une amélioration des évaluations et renforcé l'exactitude et la disponibilité des données relatives aux coûts et aux plans de travail.

Cependant, des faiblesses demeurent, le Secrétariat devant encore mettre en place certaines mesures clés essentielles à une garantie efficace. Les travaux relatifs à la définition de la propension au risque n'en sont qu'à leurs prémices et tant qu'ils ne seront pas suffisamment avancés, peu de documents informent sur le niveau de garantie requis. Par ailleurs, les activités de garantie ne sont pas suffisamment alignées sur les domaines de risques les plus élevés du portefeuille de subventions, notamment la gestion de la chaîne d'approvisionnement et les activités programmatiques. De ce fait, les activités de garantie au niveau du pays souffrent souvent de lacunes et de doubles emplois potentiels.

Les agents locaux du Fonds continuent de jouer un rôle central pour le cadre de garantie du Fonds mondial. En 2016, ils disposaient d'un budget de 48 millions de dollars US. Leur mandat reste justifié, puisque les circonstances et les conditions invoquées lors de leur établissement sont toujours applicables aujourd'hui. Néanmoins, les facteurs ci-après limitent leur efficacité opérationnelle : centrage insuffisant des services de garantie des agents locaux du Fonds sur les domaines de risques clés ; manque d'expertise fonctionnelle dans certains domaines de risques ; et manque d'outils orientant les travaux des agents locaux. De plus, le Fonds mondial est exposé à un risque important de concentration dans ce domaine, l'essentiel des services incombant aux agents locaux du Fonds étant confiés à un seul prestataire.

Du point de vue de la gouvernance et de la redevabilité, si les questions de garantie relèvent avant tout de la responsabilité du Département de la gestion des risques, les activités de garantie liées aux subventions sont principalement planifiées, exécutées et gérées par la Division de la gestion des subventions. L'audit relève des lacunes en matière d'identification des fonctions chargées de coordonner les activités de garantie et d'en rendre compte. De plus, la gestion de ces activités est cloisonnée par domaine fonctionnel, ce qui limite l'optimisation des ressources y afférentes sur l'ensemble du cycle de vie des subventions. Cela dit, en 2017, le Secrétariat a mis en place une gestion collaborative des activités de garantie commune à tous les domaines fonctionnels de l'institution.

1.2. Réalisations clés et bonnes pratiques

Le Secrétariat du Fonds mondial a recruté plusieurs prestataires de garantie dans les pays, chargés d'évaluer dans quelle mesure les contrôles atténuent efficacement les risques clés. Le modèle de garantie a évolué au fil des ans afin de s'adapter aux changements de l'institution. En conséquence, le Secrétariat a ajusté les types de garanties recherchées, mis en place différents prestataires de garantie et modifié ses outils. Aux fins d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles, le Secrétariat a différencié les garanties du portefeuille de subventions, renforçant la fréquence, la couverture et la portée des activités y afférentes pour les pays à fort impact et à risque élevé. Des

matrices des risques clés sont désormais préparées pour les pays essentiels et à fort impact en vue de la préparation des plans de garantie.

Les agents locaux du Fonds fournissent des garanties selon une démarche novatrice. Ainsi, le Fonds mondial supervise une multitude de programmes sans alourdir sa structure et sans présence dans les pays, alors qu'il mène ses activités dans plus de 100 pays. Ce modèle a permis au Secrétariat d'utiliser un large éventail de ressources techniques selon que de besoin. De plus, les services de garantie ont ainsi pu être déployés sur un portefeuille de subventions associant des contextes nationaux et des profils de risques disparates. Par ailleurs, le Secrétariat s'emploie à élargir la portée des garanties relatives aux risques importants, en particulier dans les domaines de la chaîne d'approvisionnement et des activités programmatiques. Des procédures de gestion solides ont été établies en soutien aux activités des agents locaux du Fonds, notamment en matière de recrutement, de gestion des résultats, d'examen des conflits d'intérêt, d'approbation des agents locaux spécialisés, de prise de fonctions, de formation et de gestion des coûts.

Le Secrétariat a également constitué le Comité des risques institutionnels, un forum de gestion de haut niveau chargé de discuter des risques et des modalités de garantie. Ce comité veille à ce que la direction examine régulièrement et systématiquement les risques internes à l'institution les plus importants. De plus, le Comité des risques opérationnels a été constitué sous forme de forum aux fins d'examiner les risques et les mesures d'atténuation prioritaires des portefeuilles de pays clés. Enfin, le Secrétariat a mis sur pied des outils de coordination, sous la direction du Département de la gestion des risques, à l'intention des parties prenantes clés afin qu'elles puissent identifier ensemble des moyens de renforcer les garanties dans différents domaines thématiques et fonctionnels.

1.3. Principales difficultés et risques y afférents

Difficultés de mise en œuvre de certains composants clés d'une garantie efficace dans le pays : Les travaux de définition d'un cadre clair de la propension aux risques institutionnels ont commencé récemment et n'en sont encore qu'à leurs débuts. Tant qu'ils ne sont pas achevés ou, à tout le moins, suffisamment avancés, peu de documents informeront des différents risques inhérents aux activités et en conséquence, de ce qui constitue un niveau approprié de garantie selon les expositions au risque dans divers contextes nationaux. Étant entendu qu'il n'est ni réalisable, ni économique d'obtenir le même niveau de garantie quel que soit le risque, il convient d'examiner minutieusement chaque cas afin de s'assurer que les risques et l'allocation de ressources sont alignés sur la propension au risque du Fonds. De plus, les activités de garantie ne sont pas suffisamment alignées sur les risques stratégiques auxquels le Fonds mondial est exposé. Le Secrétariat ne centre pas suffisamment ses activités sur les risques stratégiques liés aux activités programmatiques et à la chaîne d'approvisionnement. En témoignent les travaux entrepris par les prestataires de garanties clés indiqués ci-après, dans le cadre des activités de l'agent local du Fonds. Malgré les progrès réalisés, le Secrétariat doit encore améliorer la coordination des prestataires de garanties (agents locaux du Fonds, vérificateurs internes et externes) au niveau des pays, des lacunes et des doubles emplois potentiels ayant été relevés dans les 15 pays visés par le présent audit.

La fonction d'agent local du Fonds reste pertinente, mais son efficacité opérationnelle doit être améliorée : La fonction des agents locaux du Fonds reste pertinente. Pour autant, plusieurs faiblesses opérationnelles nuisent à son efficacité. Les activités des agents locaux sont largement définies par un mandat et leurs priorités sont définies par les équipes de pays. Le centrage de leurs activités n'est pas toujours aligné sur les domaines présentant les risques les plus importants pour les portefeuilles de subventions. Alors que 31 % des activités en 2015/2016 portaient sur l'examen de la procédure relative au rapport sur les résultats actuels/demande de décaissement, une attention relativement moindre a été portée aux examens dans les domaines présentant le plus de risques pour l'institution. Les garanties relatives à la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des activités programmatiques, à l'exclusion de la validation du rapport sur les résultats actuels, représentent chacune moins de 10 % des activités des agents locaux du Fonds, bien que ces domaines

présentent les risques les plus importants pour les subventions¹. Le manque de priorité accordée à ces domaines est aggravé par la modification des services et outils mis à la disposition des agents locaux aux fins de l'examen de ces risques. Les outils servant notamment à la validation des données sur site² et à l'évaluation rapide de la qualité des services³ ont été abandonnés car ils ne fournissaient pas le niveau de garantie requis. Ils ont été remplacés par plusieurs options de garantie programmatique, notamment des évaluations des établissements de santé, bien qu'ils n'aient pas encore été pleinement mis en place selon le plan de déploiement du Secrétariat. De plus, l'efficacité des garanties fournies par les agents locaux pourrait souffrir des faiblesses liées au manque de diversité des acteurs impliqués dans l'examen des domaines de risques clés. Le groupe d'entités recrutées en qualité d'agents locaux du Fonds reste largement composé de cabinets d'expertise comptable, un même prestataire accaparant 63 % des dépenses des agents prévues en 2016, couvrant 58 % des portefeuilles de pays. Cette prédominance d'un seul prestataire examinant un aspect stratégique du modèle d'activités et de l'architecture de supervision des subventions du Fonds mondial présente un risque de concentration majeur.

Gestion fragmentée des activités de garantie et des ressources y afférentes : Les activités de garantie sont actuellement planifiées, mises en œuvre et gérées séparément selon quatre domaines fonctionnels, par plus de six équipes différentes au sein du Secrétariat (département des finances programmatiques, pôle des instances de coordination nationale, département de la chaîne d'approvisionnement, coordination des agents locaux du Fonds, département de la gestion des risques, et équipe Suivi, évaluation et analyse des pays, en plus des équipes de pays). Les initiatives de renforcement et d'intégration des activités de garantie n'en sont qu'à leurs débuts. Bien que les risques de doubles emplois et de chevauchements soient relativement limités en raison des rôles spécifiques incombant à chaque équipe, la gestion des budgets alloués aux activités de garantie est fragmentée entre ces équipes. Or, cela limite la capacité du Fonds à examiner dans leur ensemble les ressources réservées à ces activités, à évaluer les risques inévitables et à allouer ces ressources au regard des priorités établies.

Lacunes en matière de mandat, de compétences et d'indépendance de certains prestataires de garanties : Bien que les activités de prestataires tels que les agents locaux du Fonds et les vérificateurs externes soit explicitement définies (dans les accords de subvention et dans les mandats), les mandats ou les rôles attendus d'autres prestataires, notamment les vérificateurs internes des maîtres d'œuvre, sont moins clairement définis. De plus, le manque de roulement des agents locaux du Fonds et la longévité de leur mandat, dans certains cas, peuvent finir par affecter leur aptitude à fournir un point de vue nouveau et suffisamment objectif.

1.4. Notation

Objectif n° 1. Adéquation et efficacité conceptuelles du modèle de garantie dans le pays et des cadres y afférents visant à faciliter l'identification et l'atténuation des risques liés aux subventions.

Notation du Bureau : Nécessite une nette amélioration. Faute de cadre clair définissant la propension aux risques institutionnels, les garanties ne sont pas suffisamment alignées sur les risques stratégiques auxquels le Fonds mondial est exposé. Les travaux des prestataires de garantie clé ne sont pas suffisamment centrés sur les risques stratégiques liés aux activités programmatiques, et à la chaîne d'approvisionnement. Tant que ces faiblesses ne sont pas résolues, rien ne garantit raisonnablement que le modèle de garantie dans le pays est apte à soutenir l'identification et l'atténuation des risques relatifs aux subventions.

Objectif n° 2. Adéquation et efficacité des structures et procédures du Secrétariat visant à gérer les garanties dans un souci d'utilisation optimale des ressources disponibles.

¹ Rapport 2015-16 sur la gestion des risques liés aux subventions, publié en août 2016

² La vérification des données sur site évaluait la qualité des résultats programmatiques communiqués, pour des subventions spécifiques et pour le portefeuille dans son ensemble, afin d'améliorer la redevabilité.

³ L'évaluation rapide de la qualité des services évaluait la qualité des services au niveau du pays. Elle visait à renforcer en continu les capacités et à faire de l'amélioration de la qualité une partie intégrante de la mise en œuvre des subventions.

Notation du Bureau : Partiellement efficace. Malgré l'adéquation des procédures du Secrétariat relatives aux activités de l'agent local du Fonds (procédures de recrutement, gestion des résultats, examen des conflits d'intérêts et gestion des coûts), des améliorations sont requises aux fins d'atténuer les risques de concentration, notamment au moyen d'un nouvel appel d'offres et d'un roulement des agents locaux du Fonds. La responsabilité et la redevabilité des activités de garantie doivent être clarifiées. Le Secrétariat doit mieux coordonner la gestion des activités de garantie.

1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

En réponse au rapport d'audit du Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat renforce l'alignement de ses activités de garantie sur les risques et les mesures d'atténuation. À ces fins, il établit et met en œuvre un manuel de garantie à l'intention des équipes de pays. Suite à une récente décision du Conseil d'administration, le Secrétariat actualise les procédures d'achat des agents locaux du Fonds afin d'atténuer les risques de concentration, sans perdre de vue la qualité des services et les coûts.

Le Secrétariat met également en place des outils à des fins de suivi des budgets alloués aux activités de garantie par portefeuille et type d'activité. Il actualise les directives relatives aux audits en vue de renforcer l'examen des contrôles internes dans le cadre de l'audit externe.

2. Historique et contexte

2.1. Contexte général

Le Fonds mondial mène ses activités dans un environnement marqué par une grande diversité de risques pouvant limiter l'impact des programmes s'ils ne sont pas atténués. Certains risques sont spécifiques à une subvention, d'autres sont généralisés et liés à des contraintes de grande ampleur au niveau des pays. Des obstacles majeurs à la mise en œuvre découlent d'une insuffisance des capacités, par exemple des infrastructures, des structures, des systèmes, du personnel, des outils et des politiques. Par ailleurs, de nombreux pays soutenus par le Fonds mondial sont fortement touchés par des problèmes de corruption, ce qui accroît les risques fiduciaires. Les 15 premiers pays partenaires du Fonds, qui reçoivent collectivement 41 % des subventions, sont classés dans le dernier tiers de la liste de Transparency International sur l'indice de perception de la corruption. Dans ces contextes très difficiles, le Secrétariat s'appuie sur les prestataires de garantie pour identifier les risques et s'assurer qu'ils sont efficacement atténués, afin de permettre l'atteinte des objectifs programmatiques.

2.2. Importance des garanties

Le modèle institutionnel du Fonds mondial ne repose pas sur une présence dans les pays sous forme de bureaux locaux. Il s'appuie sur des prestataires de garantie internes et externes pour s'assurer que les risques inhérents aux activités programmatiques sont gérés efficacement. Au niveau opérationnel, en l'absence d'une supervision directe de la mise en œuvre dans les pays, les outils de garantie fournissent une validation essentielle des données programmatiques servant de fondement au Fonds mondial dans le cadre des prises de décisions clés. Au niveau stratégique, les garanties rassurent le Conseil d'administration et la direction du Fonds sur le fait que les contrôles mis en place atténuent efficacement les risques à un niveau gérable.

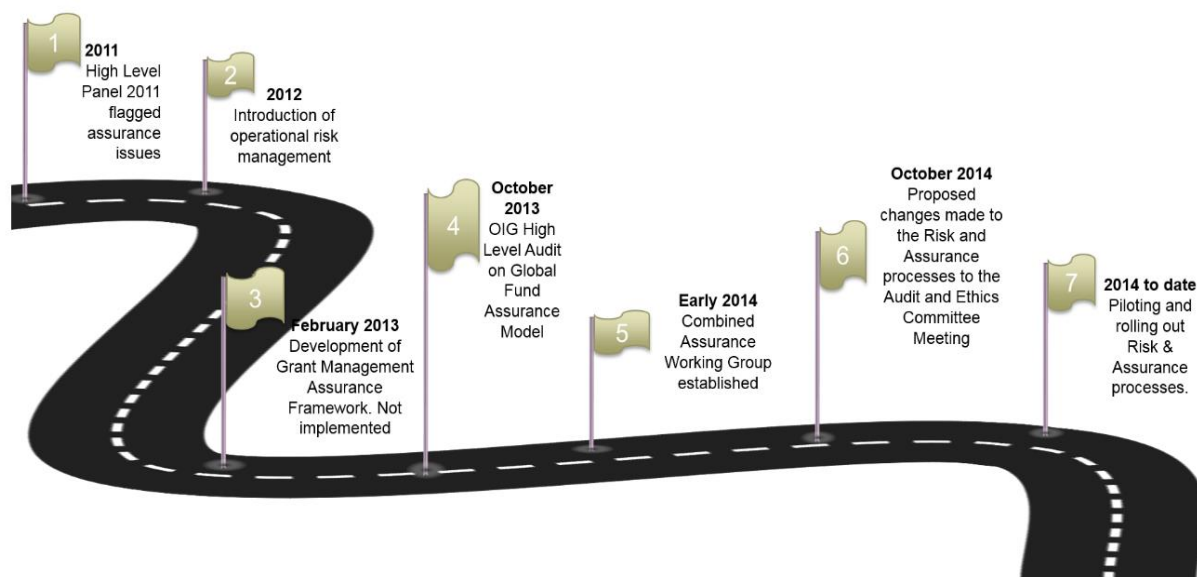
Il existe une multitude de définitions et d'interprétations de la notion de garantie. Aux fins du présent audit, comme indiqué dans le cadre de garantie du Secrétariat publié en février 2013⁴, on définit la garantie comme étant « *l'examen objectif et indépendant des procédures et contrôles mis en place aux fins de gérer les risques clés touchant les programmes soutenus par le Fonds mondial, dans le but ultime de garantir l'atteinte des objectifs de chaque subvention* ».

⁴ Cadre de garantie de gestion des subventions, février 2013

2.3. Évolution des garanties dans le pays au Fonds mondial

Le Fonds mondial a établi plusieurs mécanismes de garantie depuis sa création, dont la plupart ont contribué à des niveaux variables à renforcer la garantie, comme indiqué dans la figure ci-après :

Figure 1 - Évolution des activités de garantie depuis 2011



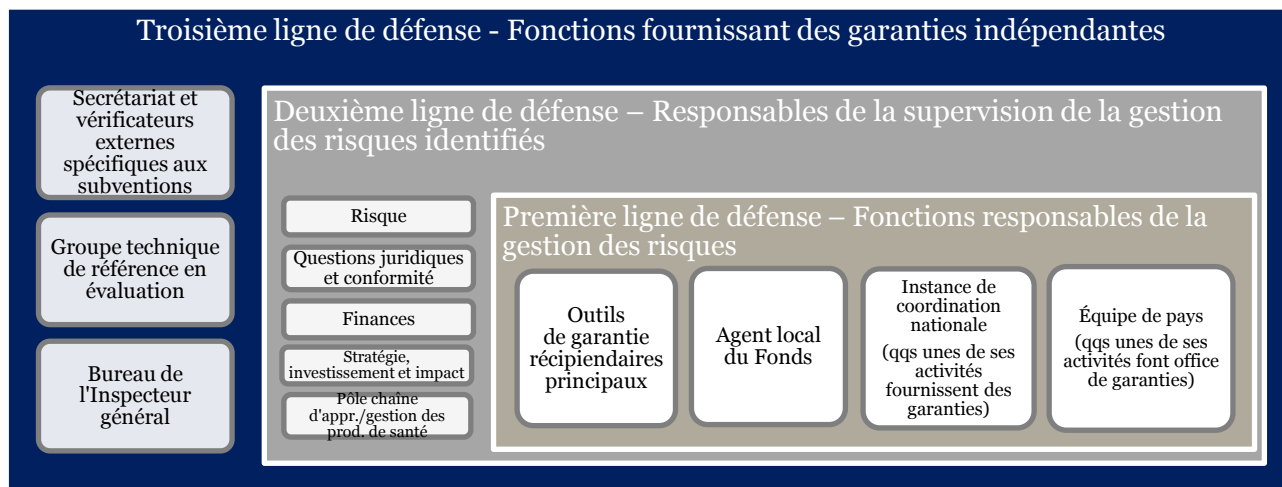
Les jalons clés de l'évolution des activités de garantie au Fonds mondial sont présentés ci-après :

- Selon un examen indépendant de haut niveau sur les contrôles fiduciaires et les outils de suivi stratégique publié en 2011, le Fonds mondial possède une quantité excessive de garanties relatives aux subventions apparemment non coordonnées, qui ne semblent pas renforcer la garantie.
- Dans le cadre de la réforme continue, un cadre de garantie de la gestion des subventions a été publié en 2013 suite aux préoccupations soulevées par le groupe chargé de cet examen. Ce cadre avait vocation à optimiser les prestations de garanties et à établir une démarche opérationnelle cohérente en matière de garantie. Il fournissait des orientations sur la différenciation des risques et les activités de garantie. Cependant, suite à un essai pilote limité dans quelques pays, le cadre n'a pas été déployé à grande échelle.
- À la demande du Comité d'audit et d'éthique en 2013, le Bureau de l'Inspecteur général a évalué dans quelle mesure le Conseil d'administration du Fonds pouvait s'appuyer sur les travaux des prestataires de garantie. Suite aux constatations du Bureau, le Secrétariat a constitué en 2014 un Groupe de travail sur la garantie combinée, dont le principal objectif visait à instituer une culture de redevabilité et de transparence au Fonds mondial, et à établir des priorités parmi les procédures relatives à l'évaluation des risques et aux activités de garanties.
- Conscient du fait que le Fonds mondial n'avait pas formellement défini son cadre de garantie censé veiller à la bonne exécution des stratégies de gestion des subventions, le Secrétariat a remplacé fin 2014 le Groupe de travail sur la garantie combinée par un Projet de gestion des risques et de garantie. Cependant, celui-ci ne reprend pas tous les objectifs de l'initiative précédente.
- Ce nouveau Projet vise à garantir l'adéquation des informations communiquées par les principaux prestataires de garantie. Il est géré sous la direction du Département de la gestion des risques. Les projets pilotes relatifs aux risques et aux garanties ont été menés à bien. La démarche est actuellement déployée dans les pays essentiels et à fort impact.

2.4. Prestataires de garantie dans le pays

La figure ci-après présente le cadre global selon lequel les prestataires de garantie dans le pays mènent leurs activités.

Figure 2 Le Fonds mondial a trois lignes de défense en matière de garanties⁵



Le Secrétariat considère les entités ci-après comme des prestataires de garantie dans le pays :

- i) Les agents locaux du Fonds constituent la pierre angulaire du modèle de suivi et de garantie des subventions du Fonds mondial. Parfois qualifiés des « yeux et des oreilles » du Fonds mondial, ce sont des organismes indépendants recrutés par le Secrétariat dans chaque pays, chargés d'examiner objectivement les différents aspects de la mise en œuvre des subventions et de fournir des conseils professionnels indépendants relatifs aux subventions et aux maîtres d'œuvre⁶.
- ii) Les vérificateurs externes sont des organismes chargés de réaliser un audit financier annuel des récipiendaires principaux et des sous-réceptaires, conformément aux dispositions des accords de subvention.
- iii) Les récipiendaires principaux utilisent des outils de contrôles internes, de gestion des risques et de suivi aux fins de garantir leur aptitude à atteindre les objectifs des subventions dans le respect des dispositions de l'accord de subvention. Les garanties sont obtenues au travers d'évaluations et d'examens menés par leurs responsables de la conformité, leurs responsables du suivi et de l'évaluation, leurs vérificateurs internes, etc.
- iv) Les instances de coordination nationale fournissent des garanties dans le cadre de leurs activités de suivi des programmes et en s'assurant, en principe, que les ressources sont utilisées de manière efficace et efficiente⁷.
- v) Les prestataires de garanties programmatiques dirigent les évaluations des établissements de santé et d'autres examens programmatiques. Ces évaluations sont des enquêtes nationales représentatives menées par divers spécialistes à l'aide d'un outil harmonisé afin d'évaluer la disponibilité, le niveau de préparation et la qualité des services dans les établissements de santé des pays, au regard de normes internationales.

⁵ L'agent local du Fonds rend compte directement à l'équipe de pays, qui définit son rôle et les activités qui lui incombent. Ainsi, l'agent local du Fonds est une extension de l'équipe de pays et les garanties qu'il fournit font également partie de la première ligne de défense du Fonds.

⁶ Protocole de communication de l'agent local du Fonds

⁷ <https://www.theglobalfund.org/fr/country-coordinating-mechanism/>

3. Aperçu de l'audit

3.1. Objectifs

L'audit évalue l'adéquation et l'efficacité des garanties au niveau du pays (notamment des activités des agents locaux du Fonds) relatives aux risques clés inhérents aux programmes du Fonds mondial. Il détermine en particulier :

- l'adéquation et l'efficacité conceptuelles du modèle de garantie au niveau du pays et des cadres y afférents en matière d'identification et d'atténuation des risques liés aux subventions ; et
- l'adéquation et l'efficacité des structures et procédures du Secrétariat en matière de gestion de la garantie afin d'optimiser les ressources disponibles allouées aux activités de garantie.

3.2. Portée

L'audit examine les outils de garantie dans 15 pays, notamment les agents locaux du Fonds, les responsables du suivi des bénéficiaires principaux, les vérificateurs externes, les vérificateurs internes, les responsables de l'évaluation des établissements de santé et les instances de coordination nationale. Aucune visite sur le terrain n'a été menée, mais l'audit s'appuie sur les données et les observations issues d'audits de pays du Bureau de l'Inspecteur général. Les 15 pays visés par l'audit sont présentés ci-après :

Figure 3 Les 15 pays sélectionnés

Catégorie de différenciation du Fonds mondial	Portefeuilles de pays	
Ciblé	Moldova Géorgie Gambie	Botswana
Essentiel	Guatemala Papouasie- Nouvelle-Guinée Namibie	Népal Rwanda Somalie
À fort impact	Soudan Myanmar Thaïlande	Kenya Viet Nam

3.3. Correction des faiblesses identifiées précédemment

En 2014, un audit du Bureau de l'Inspecteur général évaluait dans quelle mesure le Conseil d'administration et la direction du Fonds pouvaient s'appuyer sur les travaux des prestataires de garantie de première et deuxième lignes visant les subventions du Fonds. Selon les conclusions de l'audit, bien que le Secrétariat ait pris plusieurs mesures visant à renforcer ses outils de garantie depuis les conclusions du rapport 2011 du groupe de haut niveau sur la garantie, la coordination des prestataires de garantie et la gestion de l'information générée par leurs activités restaient insuffisantes. La qualité des garanties était incohérente et la couverture des activités présentait à la fois des doubles emplois et des lacunes. L'action convenue de la Direction émise dans le rapport de 2014 visait la constitution d'un groupe de travail sur la garantie combinée, instituant une culture de la redevabilité et de la transparence au sein du Fonds mondial, et établissant des priorités en matière de risques et de garanties. Deux initiatives sont nées de ce

Audit précédent du Bureau pertinent

Audit de haut niveau du modèle de garantie du Fonds mondial, GF-OIG-14-006

groupe de travail : le projet de gestion des risques et de garantie, dirigé par le Département de la gestion des risques, et un projet de garantie visant à établir des directives en matière de planification de la garantie financière des subventions du Fonds mondial, dirigé par le Département des finances. Ces initiatives ont contribué à résoudre certaines faiblesses relatives à la garantie. Cependant, le groupe de travail a été dissout avant de pouvoir atteindre son objectif global et un nouveau groupe de travail lui a succédé fin 2016.

4. Constatations

4.1. Manque d'alignement des activités de garantie sur les risques identifiés avant la finalisation d'un cadre de propension au risque

Le Secrétariat a pris plusieurs mesures qui améliorent la maturité du Fonds en matière de garantie. Par exemple, le projet pilote sur le risque et la garantie a entraîné la mise en place de matrices des risques clés et d'un groupe de gestion des risques (présenté à la section 4.3). Cependant, des lacunes continuent d'affecter deux éléments clés essentiels à l'efficacité de la garantie au niveau du pays : la définition de la propension au risque et l'alignement des activités de garantie sur les risques clés.

i) *Manque de clarté des niveaux appropriés de garantie en attendant la finalisation du cadre de propension au risque :*

Le Fonds mondial ne peut pas avoir de garantie absolue sur les risques inhérents à son portefeuille de subventions, un tel niveau de garantie n'étant généralement ni réalisable, ni efficace au regard des coûts. Selon une note de politique opérationnelle sur la gestion du risque, le Secrétariat tend à atténuer les risques jusqu'à les rendre proportionnels au niveau d'acceptation des risques. Cependant, le Secrétariat n'a toujours pas défini ces niveaux et le Conseil d'administration devra ensuite les approuver. Au moment de l'audit, des travaux étaient en cours sous la supervision du directeur de la gestion des risques, visant à définir un cadre de propension au risque et à le soumettre à l'approbation du Conseil. Cette absence de longue date d'une acceptation commune de la notion de risque complique encore à ce jour la définition de ce qui constitue un niveau approprié de garantie selon les circonstances et les risques inhérents aux portefeuilles de subventions.

Selon le rapport annuel 2016 du Bureau de l'Inspecteur général⁸, en l'absence de directives officielles du Conseil d'administration et sans définition de la propension au risque, le Fonds mène ses activités en grande partie selon des hypothèses implicites relatives aux risques, qui peuvent sensiblement différer selon les parties prenantes clés. Au niveau tactique, le Comité des risques institutionnels détermine ce qui constitue une garantie raisonnable et des niveaux acceptables de risques résiduels sans définir clairement les compromis au préalable. Au niveau opérationnel, cela entraîne souvent des prises de risques incohérentes, car les jugements ou perceptions individuels remplacent les normes et directives institutionnelles.

Privé de cadre de la propension au risque clairement défini, le Secrétariat a établi un modèle de différenciation couvrant notamment les activités de garantie⁹. Selon cette démarche, les pays les plus exposés au risque et à fort impact doivent fournir des garanties plus grandes. Cependant, cette démarche différenciée ne compense pas pleinement l'absence de cadre de la propension au risque, les équipes de pays restant incapables de déterminer ce qui constitue une garantie raisonnable selon les différents types de risques et les catégories de pays (à fort impact, essentiel et ciblé).

ii) *Manque d'alignement des activités de garantie sur les risques identifiés :*

- Le Secrétariat a réalisé des progrès en matière d'identification des risques depuis le dernier audit du Bureau de l'Inspecteur général, mais les procédures d'identification et l'alignement des activités de garantie sur ces risques présentent encore des faiblesses.
- *Les matrices des risques clés fournissent un bon point de départ pour l'alignement des activités de garantie, mais elles doivent être améliorées :* La préparation de matrices des risques clés initialement déployées dans le cadre des projets pilotes de planification des risques et de la garantie en 2016, fournit une compréhension commune des risques clés inhérents au portefeuille de subventions.

⁸ https://www.theglobalfund.org/media/6434/bm37_12-officeoftheinspectorgeneral2016annual_report_en.pdf

⁹ Le projet Différenciation pour l'impact vise à maximiser l'impact sur le VIH, la tuberculose et le paludisme en adaptant les investissements et les procédures du Fonds mondial aux caractéristiques spécifiques au portefeuille ou au programme d'un pays.

Sur les 15 pays visés par l'audit, quatre ont préparé des matrices des risques clés. Pour trois de ces quatre pays, ces matrices et les processus utilisés pour les créer ont facilité l'alignement des activités de garantie sur les risques au niveau opérationnel. Cependant, les matrices ne reflètent pas toujours l'intégralité des risques clés inhérents au portefeuille. Par exemple, la matrice d'un des pays n'incluait pas des risques importants, relevés ultérieurement dans un audit du Bureau visant ce portefeuille. Du fait des faiblesses des procédures d'identification, le Secrétariat pourrait ne pas donner la priorité aux risques les plus importants, et in fine, ne pas allouer efficacement les ressources en matière de garantie.

Au-delà des 15 pays visés par l'audit, le Bureau relève également des faiblesses majeures au niveau du déploiement des matrices des risques clés, qui nuisent à l'efficacité de ces outils :

- Le Secrétariat prévoit d'établir des matrices des risques clés dans 53 pays qu'il a classé dans les pays à fort impact et/ou à risque élevé. Aucune autre procédure d'identification des risques n'est mise en place pour les pays ciblés, qui ne sont pas tenus d'utiliser ces matrices. Conformément au cadre de différenciation, les procédures de gestion des risques applicables aux pays ciblés ont été dûment simplifiées, afin de refléter le niveau inférieur d'importance et de risques perçus. Cette démarche se conforme également au nouveau cadre de la propension au risque du Fonds. Cependant, bien que les risques perçus et les niveaux de garantie requis puissent être inférieurs pour ces pays, il reste nécessaire de planifier l'évaluation des risques et les activités de garantie efficacement selon les contextes, afin d'orienter l'allocation des ressources aux activités de garantie, qui sont encore plus limitées pour les pays ciblés. L'efficacité de certaines activités de garantie dans le contexte d'un pays ciblé est également traitée dans la section 4.2.
- À ce jour, le Secrétariat a établi les matrices des risques clés de 23 des 42 pays prévus d'ici décembre 2017. Les plans d'établissement des matrices des 19 pays restants étaient en cours d'élaboration au moment de l'audit.

Garantie limitée des domaines présentant les risques les plus importants pour le Fonds mondial :

Dans son registre des risques institutionnels (un outil créé en 2013 afin d'enregistrer les risques au niveau de chaque entité, actualisé trimestriellement) et dans les rapports sur la gestion des risques¹⁰, le Secrétariat a identifié plusieurs risques généralisés au sein du portefeuille. Sans surprise, les risques les plus importants touchent essentiellement les domaines programmatiques et la livraison de produits et de services de santé, comme indiqué ci-après.

¹⁰ Rapports sur la gestion des risques 2014, 2015 et 2016, préparés par le Département du Secrétariat chargé de la gestion des risques

Figure 3 Dix premiers risques du portefeuille de subventions

Importance du risque	% de subventions considérant que le risque est élevé	Dix premiers risques selon le rapport sur la gestion des risques ¹¹	Type de risque
1	46 %	Interruption des traitements	Risques liés aux produits et services de santé
2	42 %	Efficacité et pérennité de l'aide insuffisantes	Risques liés aux programmes et aux résultats
3	34 %	Faible accès, manque de promotion de l'équité et des droits de l'homme	Risques liés aux produits et services de santé
4	32 %	Mauvaise qualité des services de santé	Risques liés aux produits et services de santé
5	31 %	Suivi et évaluation inadéquats, et faible qualité des données	Risques liés aux programmes et aux résultats
6	28 %	Gouvernance et supervision des bénéficiaires principaux inappropriées	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion
7	27 %	Vol/détournement d'actifs non financiers	Risques financiers et fiduciaires
8	23 %	Faible capacité d'absorption ou surengagement	Risques financiers et fiduciaires
9	23 %	Communication de l'information financière insuffisante	Risques financiers et fiduciaires
10	22 %	Cibles de résultats et d'impact programmatiques non atteints	Risques liés aux programmes et aux résultats

Cependant, comme le Bureau l'avait déjà relevé dans son audit de 2014, les ressources allouées aux activités de garantie ciblent les risques financiers plutôt que les domaines programmatiques et la chaîne d'approvisionnement, qui présentent des risques plus importants. Dans le présent audit du Bureau de l'Inspecteur général, l'analyse de la couverture en garanties fournies par les principaux prestataires de garanties au niveau du pays, tant dans les 15 pays visés qu'à l'échelle internationale, indique que les principaux domaines de risques identifiés dans les domaines programmatiques et de la chaîne d'approvisionnement restent insuffisamment pris en charge.

- Les agents locaux du Fonds et les vérificateurs externes fournissent la couverture de garanties la plus grande sur les risques clés liés au portefeuille de subventions du Fonds. Cependant, sur le cycle 2015/16 examiné, les activités de garanties visant les domaines programmatiques et la gestion de la chaîne d'approvisionnement, en dehors de la validation du rapport sur les résultats actuels/demande de décaissement, représentaient moins de 10 % chacune du total des dépenses mondiales liées aux activités des agents locaux. Cela signifie que les garanties liées aux domaines programmatiques et à la fourniture de produits et services de santé, qui sont les plus exposés au risque, restent relativement limitées :
 - Depuis que le Secrétariat a abandonné l'outil de vérification des données sur site en 2016, peu de garanties ont été fournies à ce jour sur les risques liés à la qualité des données dans onze pays essentiels et à fort impact visés par le présent audit. De l'avis du Secrétariat, cet outil ne fournissait pas de garanties suffisantes. D'autres outils recommandés par l'OMS ont commencé à être utilisés plutôt que les outils spécifiques au Fonds mondial. En 2016, le Secrétariat a fourni des directives plus détaillées sur les garanties relatives aux programmes et à la qualité des données (comme indiqué dans une note de politique opérationnelle sur la qualité des programmes et des données). Cependant, le Secrétariat n'a pas terminé l'adaptation et l'alignement des activités de garantie au regard de la planification des risques dans le pays.
 - Les activités de garantie visent peu les risques liés au manque d'efficacité et de pérennité de l'aide, d'accès et de promotion de l'égalité et des droits de l'homme ; à l'interruption des traitements ; et à la qualité des services. Les évaluations rapides de la qualité des services ont pris fin en 2016, alors que peu d'outils permettent d'évaluer les risques liés à la qualité

¹¹ Les risques clés sont préparés à partir d'une analyse QUART du portefeuille clé, comme indiqué dans le rapport 2015-2016 sur la gestion des risques liés à la subvention publié en août 2016. L'importance est déterminée par la proportion de subventions considérant que ce risque est élevé pour le portefeuille visé.

des services dans les pays visés par l'audit. Les évaluations rapides ont été abandonnées pour la même raison que l'outil de vérification des données sur site invoquée ci-avant. Bien que les spécialistes de la gestion des produits de santé de l'agent local du Fonds couvrent la gestion de la chaîne d'approvisionnement, la majorité de ces travaux ciblent les activités en amont telles que les procédures d'achat, la quantification et la prévision. Les garanties visent moins les activités en aval de la chaîne d'approvisionnement, jusqu'aux établissements de santé et au dernier kilomètre de distribution, où la concrétisation des risques clés tels que l'interruption des traitements est la plus probable.

- Les outils mentionnés ci-avant ont été remplacés par plusieurs outils d'évaluations, dont les évaluations des établissements de santé, plus efficaces et alignés sur les procédures nationales selon le Secrétariat. Ces évaluations devraient fournir des garanties sur les risques liés à la qualité des données, la qualité des services et la chaîne d'approvisionnement, en particulier en matière de ruptures de stocks et d'expiration des produits dans les établissements. Cependant, leur aptitude à fournir efficacement des garanties pourrait être limitée par plusieurs facteurs.

Leur conception présente des faiblesses : i) *fréquence insuffisante*, ces évaluations étant prévues tous les deux ou trois ans. Ainsi, bien qu'elles puissent potentiellement fournir efficacement des évaluations périodiques de certains aspects des activités programmatiques, elles ne sont pas intrinsèquement conçues pour fournir des garanties continues et opportunes ; et ii) *portée limitée essentiellement centrée sur les établissements de santé*. En conséquence, ces activités ne ciblent pas obligatoirement des interventions hors des établissements de santé, ce qui est le cas de la plupart des interventions auprès des jeunes femmes et des adolescentes.

De plus, le déploiement des évaluations des établissements de santé a rencontré des difficultés. Les évaluations, mises en place en 2016 par l'équipe Suivi, évaluation et analyse des pays, ont été sensiblement retardées et n'ont donc pas été déployées par le Secrétariat selon le calendrier prévu. Ainsi, 15 % seulement du budget alloué aux évaluations des établissements de santé en 2016 ont été dépensés.

- La priorité des vérificateurs externes, comme stipulé dans leur mandat, consiste à donner une opinion sur les états financiers annuels. Ainsi, leurs activités de garantie portent principalement sur les risques fiduciaires et financiers.
- Dans le cadre des travaux continus sur la qualité des programmes et la garantie, le Secrétariat a récemment identifié d'autres sources de garantie, notamment les examens thématiques annuels des domaines programmatiques clés, les évaluations spécifiques à un pays par cycle de subvention (triennal), et les évaluations des pays potentiels menées par le groupe technique de référence en évaluation. Ces évaluations ayant été instituées cette année seulement, il est encore trop tôt pour déterminer leur efficacité.
- Par ailleurs, le Secrétariat identifie de plus en plus de partenaires techniques et stratégiques pouvant fournir des garanties. Cependant, bien que cette démarche reflète l'esprit du modèle de partenariat du Fonds mondial, le niveau de fiabilité et la nature attendue de ces garanties apportées par des partenaires doivent être minutieusement analysés et clairement formulés. Le Fonds mondial a peu de contrôle sur les activités de garantie, une visibilité souvent limitée sur les résultats spécifiques, et de manière générale, il doit encore définir un cadre de redevabilité mutuelle clairement formulé.

Dans le cadre de l'action convenue de la Direction n° 1 de l'[audit du Bureau de l'Inspecteur général sur les processus de gestion des risques](#) publié en 2017 (GF-OIG-17-010), le Secrétariat a convenu de présenter« au Conseil un document recommandant un cadre d'appétence pour le risque pour les principaux risques relatifs à la mise en œuvre de la stratégie 2017-22. Le document inclura des grands principes d'opérationnalisation du cadre d'appétence pour le risque. Si le Conseil approuve ce document, le Secrétariat mettra en œuvre les principes afin d'intégrer un certain niveau d'appétence pour le risque dans les décisions relatives au portefeuille ».

Action convenue de la Direction n° 1

Le Secrétariat élabore et diffuse un manuel de garantie à l'usage des équipes de pays selon une démarche différenciée, présentant des orientations sur i) l'alignement des garanties sur les risques et les mesures d'atténuation ; et ii) les rôles et responsabilités en matière de mise en œuvre des activités de garantie.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques

Date cible : 30 juin 2018

4.2. Le rôle de l'agent local du Fonds reste pertinent, mais son efficacité opérationnelle pourrait être améliorée

Suite à une décision du Conseil d'administration d'avril 2002, le Fonds mondial a établi la fonction d'agent local du Fonds, faisant de lui sa principale source de garantie. Ce rôle reste justifié puisque les circonstances (l'absence de présence dans les pays) et l'objet de son établissement (nécessité d'apporter des garanties programmatiques et financières) n'ont pas changé. Bien que sa fonction reste pertinente au niveau stratégique, plusieurs difficultés opérationnelles nuisent à son efficacité en matière de centrage des activités de garantie qui lui incombent, d'alignement des compétences engagées dans les différents domaines fonctionnels, d'adéquation des outils déployés, et globalement, de gestion des agents locaux du Fonds.

Les motifs justifiant la création de la fonction d'agent local du Fonds restent pertinents : Compte tenu de la nature de son modèle opérationnel et de la nécessité de conserver une structure allégée, le Fonds mondial ne possède pas de bureaux en dehors du siège de Genève. De fait, ce modèle opérationnel et ce profil de coût relativement peu élevé confèrent au Fonds une proposition de valeur importante aux yeux de nombreux donateurs. Ce modèle présente néanmoins l'inconvénient de réduire la visibilité directe sur la mise en œuvre des programmes. La décision du Conseil d'administration relative à l'institution des agents locaux du Fonds obéissait à la nécessité de superviser indirectement la mise en œuvre programmatique et la communication de l'information financière au niveau du pays.

Dans sa décision, le Conseil indiquait : « *En concertation avec le Secrétariat et l'Administrateur, les instances de coordination nationale identifient dans le pays une organisation partenaire appropriée, indépendante, légitime et expérimentée, chargée de vérifier l'état de préparation à la mise en œuvre et l'adéquation des normes programmatiques, financières et autres ; puis de superviser la redevabilité financière et la mise en œuvre programmatique des bénéficiaires principaux*¹². » Les circonstances entourant la création de la fonction d'agent local du Fonds en 2002 restent largement identiques aujourd'hui et confirment la pertinence conceptuelle du rôle. Cependant, la mise en œuvre de ses activités souffre également de faiblesses, dues à plusieurs manques d'alignement potentiels.

i) Alignement de l'allocation des ressources et des outils de l'agent local du Fonds sur les domaines de risques clés :

Les équipes de pays définissent les activités des agents locaux du Fonds au terme d'une planification annuelle et de l'attribution de mandats spécifiques. Or, au regard des ressources limitées, l'audit relève des faiblesses en matière d'établissement par le Secrétariat des activités prioritaires attribuées aux agents :

- *Examens des agents locaux du Fonds parfois non guidés par une évaluation des risques spécifiques au pays :* Bien qu'un outil appelé « Évaluation qualitative des risques, planification et suivi des mesures » identifie régulièrement la gestion des activités programmatiques et de la chaîne d'approvisionnement comme des domaines de risques plus importants, le centrage des activités de l'agent local du Fonds n'en tient pas compte. Cela témoigne du manque général d'alignement institutionnel des risques sur les activités de garantie, relevé dans la section 4.1. En 2015-2016, comme indiqué ci-avant, les activités des agents locaux du Fonds étaient centrées sur la validation des données du rapport sur les résultats actuels (31 % du total des activités), les activités d'établissement/de clôture des subventions (10 % du total des activités), les évaluations des maîtres d'œuvre au début de la période de mise en œuvre (6 %) et la participation aux réunions des équipes de pays et des partenaires (7 % du total des activités). Les agents locaux du Fonds conseillent le Secrétariat sur des questions complexes et difficiles, ce qui signifie qu'ils sont également impliqués dans de nombreux services parfois sans lien avec les activités de garantie. Bien que ce rôle de conseil constitue un élément clé de leur mandat, ce sont autant de

¹² Deuxième réunion du Conseil d'administration, avril 2002 (GF/Bo1/8.1.3)

temps et de ressources qui ne sont pas alloués aux activités de garanties ciblant les risques clés liés aux activités programmatiques et à la chaîne d'approvisionnement.

Le Bureau de l'Inspecteur général souligne depuis longtemps ce manque de centrage sur les risques liés à la chaîne d'approvisionnement. Dans son [audit de la chaîne d'approvisionnement](#) (GF-OIG-15-008) publié en 2015, le Bureau note qu'alors que 67 % des crédits décaissés aux bénéficiaires servent à l'achat de produits de santé et non sanitaires selon les estimations, 5 % seulement du budget de l'agent local du Fonds avaient été alloués aux garanties y afférentes.

- *Utilisation sous-optimale des budgets des agents locaux du Fonds* : Bien que les contraintes liées à la disponibilité des ressources soient souvent soulignées, les budgets annuels des agents locaux du Fonds ne sont pas pleinement utilisés, en particulier dans les domaines programmatiques et relatifs à la chaîne d'approvisionnement, pourtant classés dans les risques élevés. De fait, les équipes de pays ne commandent pas toujours des travaux inscrits au budget des plans de travail. Malgré une amélioration de l'utilisation globale du budget des agents locaux du Fonds au fil des ans, sur la période 2015-16, 3,7 millions de dollars US (18 % du budget alloué aux garanties programmatiques pour l'ensemble des agents locaux du Fonds) et 3,9 millions de dollars US (25 % du budget total alloué aux garanties liées à la gestion de la chaîne d'approvisionnement) n'ont pas été dépensés. Cette situation découle essentiellement d'un manque d'efficacité de la planification et de l'exécution du plan de travail.
- *Examens des agents locaux visant parfois un niveau de mise en œuvre inapproprié* : Dans les 15 pays visés par l'audit, les agents locaux du Fonds sont généralement invités à centrer leurs examens sur le bénéficiaire principal. Or, dans ces pays, 57 % des subventions sont utilisées par les sous-bénéficiaires ou par des entités de l'échelon inférieur, chargés de la majorité des activités de mise en œuvre. C'est là que les risques se concrétisent souvent, notamment en raison de faibles capacités.
- *Adéquation des outils servant aux examens des agents locaux du Fonds* : Le Secrétariat a établi plusieurs outils visant à orienter les services des agents locaux essentiels dans le cadre de la gestion des portefeuilles des équipes de pays. Ces outils fournissent une démarche structurée et cohérente, mais ils ont également leurs limites.
 - Alors que les outils orientant les services des agents locaux du Fonds relatifs aux risques financiers sont relativement aboutis, ceux visant les examens des activités programmatiques et de la gestion de la chaîne d'approvisionnement sont nettement moins avancés, étant aussi plus récents. De nombreux outils n'ont été établis que récemment ou étaient encore en cours d'élaboration au moment de l'audit. Le rapport sur l'état des stocks de produits de santé, un composant du rapport sur les résultats actuels/demande de décaissement, et l'examen ciblé de la qualité des données orienté par l'OMS (publié en 2015) ont été actualisés en janvier 2017. Les limites des outils programmatiques tels que l'outil de vérification des données sur site et l'outil d'évaluation rapide de la qualité des services, ainsi que leur remplacement par l'outil d'évaluation des établissements de santé, sont couvertes dans la section 4.1. Eu égard aux outils relatifs à la chaîne d'approvisionnement, comme indiqué dans l'[audit des processus de la chaîne d'approvisionnement du Fonds mondial dans les pays](#) (GF-OIG-17-008) de 2017, le rapport sur les résultats actuels/demande de décaissement contient peu d'informations sur la gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui ne couvrent pas tous les domaines des risques clés. Par exemple, l'agent local du Fonds signale les ruptures de stocks au niveau central. Ainsi, le rapport ne fournit pas toujours d'information opportune sur les risques clés tels que les interruptions de traitement, qui se concrétisent souvent en aval, au niveau local.
 - Pour l'agent local du Fonds, le rapport sur les résultats actuels/demande de décaissement est un élément clé de la vérification et de l'analyse des informations programmatiques et financières. Au fil des ans, ce rapport a été modifié afin de tenir compte des nouvelles informations dont le Secrétariat a besoin pour prendre des décisions. Cependant, si un outil uniforme garantit la cohérence, il encourage également une démarche universelle

applicable à une multitude de pays présentant des contextes et des risques disparates. Comme indiqué dans l'[audit du Bureau de l'Inspecteur général sur les procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions au Fonds mondial](#) (GF-OIG-17-022) publié en 2017, les rapports sur les résultats actuels ne sont pas efficacement différenciés selon les catégories de pays (à fort impact, ciblé et essentiel), les efforts visant davantage à ajuster la fréquence des examens selon la classification, plutôt que l'examen en soi.

ii) Alignement des compétences sur la nature et/ou le niveau de risque :

La décision du Conseil d'administration de 2002 fournit des directives sur le profil général de l'agent local du Fonds et recommande « *un organisme partenaire approprié, indépendant, légitime et expérimenté au niveau du pays* ». La décision laisse néanmoins une marge de manœuvre importante dans le cadre de la sélection des agents, indiquant que « *divers organismes ou institutions partenaires peuvent être engagés et chargés du suivi de la mise en œuvre des programmes et de la communication de l'information financière. Ces entités peuvent être choisies parmi des organismes locaux ou internationaux, bilatéraux ou multilatéraux, ou d'autres organismes pertinents reconnus tels que des organisations non gouvernementales ou commerciales... les modalités pouvant varier selon le contexte et la situation spécifiques au pays* ». L'audit du Bureau de l'Inspecteur général note ceci :

- **Difficultés de dotation en personnel :** L'agent local du Fonds est notamment chargé de fournir au Secrétariat des connaissances contextuelles approfondies sur le pays. Cependant, le manque de disponibilité de personnel compétent dans de nombreux pays a souvent contraint les agents à recruter des consultants étrangers, qui couvrent généralement plusieurs portefeuilles de pays. Dans près de deux tiers des 15 pays visés par l'audit, les spécialistes de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des activités programmatiques n'étaient pas résidents dans le pays. De ce fait, ils pourraient posséder une connaissance moins étendue du pays et des difficultés chroniques de mise en œuvre, et être moins aptes à remédier promptement aux défis émergents. La capacité du Secrétariat ou des agents locaux du Fonds à combler cette lacune est largement entravée par le manque de ressources compétentes dans de nombreux pays, un écueil dont la résolution n'est pas de leur ressort immédiat.
- **Critères des agents locaux du Fonds devant être périodiquement examinés :** Le Secrétariat a défini des critères applicables aux différents spécialistes sélectionnés. Des procédures sont en place aux fins de garantir que les personnels proposés possèdent les compétences requises. Cependant, il est impératif d'examiner périodiquement les qualifications et la combinaison de spécialistes requis, afin de garantir leur pertinence au regard de l'évolution des risques. Par exemple, l'audit du Bureau de l'Inspecteur de 2017 sur les processus de la chaîne d'approvisionnement du Fonds mondial dans les pays note un manque de consensus sur les qualifications requises des spécialistes de la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Ces critères doivent également être vérifiés au vu des circonstances propres à chaque pays, en particulier pour les spécialistes des activités programmatiques. Quatre des 15 équipes de pays visées par le présent audit expriment des préoccupations quant aux capacités programmatiques/stratégiques de leurs agents locaux du Fonds.
- **Personnel approuvé parfois non disponible pour mener les travaux :** Une fois recruté, le personnel n'est pas toujours disponible pour réaliser les travaux, et ce pour diverses raisons. Dans certains cas, des membres expérimentés étaient inscrits au budget, alors que les travaux étaient au final réalisés par un spécialiste débutant. Or, ceci peut affecter la qualité des activités de garantie si le niveau technique des travaux prévus exige une expertise confirmée. Deux des 15 pays visés par le présent audit avaient prévu des spécialistes techniques expérimentés au vu de la complexité des travaux, alors que des personnels débutants sont intervenus. Le même problème a été relevé par l'audit du Bureau de l'Inspecteur général de 2017 sur la gestion de la chaîne d'approvisionnement, trois pays touchés par des faiblesses importantes de la chaîne d'approvisionnement ayant été examinés par des débutants.

Selon que de besoin, le Secrétariat examine et actualise périodiquement sa procédure d'approbation des agents locaux du Fonds spécialisés clés. Ce document comprend également les exigences minimales visant ces spécialistes. La dernière mise à jour date de février 2017. Le Secrétariat

continue de renforcer les contrôles visant à garantir la sélection de spécialistes possédant une expertise et une expérience appropriées aux fins des activités de l'agent local du Fonds.

iii) **Gestion des agents locaux du Fonds :**

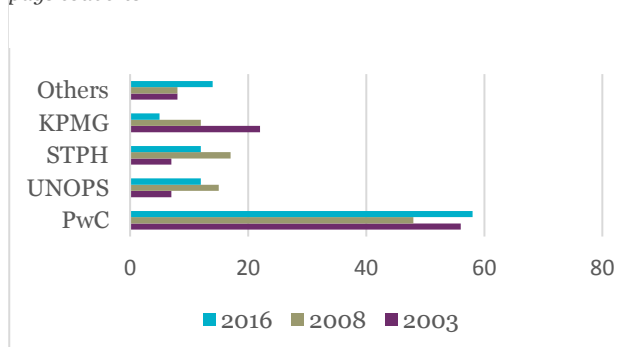
Une équipe spéciale de la Division de la gestion des subventions assure dûment la coordination des questions liées aux agents locaux du Fonds. Des systèmes solides ont été établis aux fins de gérer centralement leur administration, notamment l'évaluation des résultats, les plans de travail et la gestion des coûts. En conséquence, la gestion des données et la communication de l'information utilisée à des fins décisionnelles se sont sensiblement améliorées, globalement et individuellement. Cependant, l'audit relève également des faiblesses résiduelles au niveau de la gestion des appels d'offre des agents locaux et des risques de dépendance.

Nouveaux appels d'offres et roulement des agents locaux du Fonds : À sa 15^e réunion d'avril 2007, suite aux recommandations de l'ancien Comité du portefeuille, le Conseil d'administration a demandé au Secrétariat de renouveler les contrats des agents locaux du Fonds tous les quatre ans et de mener des examens à mi-parcours. Néanmoins, en pratique, la procédure adoptée par le Secrétariat ne se conforme pas à cette décision, notamment du fait de difficultés importantes et d'une incapacité à renouveler efficacement les appels d'offres dans les temps impartis. En octobre 2017, le Secrétariat a proposé une nouvelle démarche en remplacement de la décision du Conseil de 2007, suivant un processus d'appels d'offres par roulement.

Ainsi, au lieu d'appels d'offres tous les quatre ans, plusieurs démarches sont désormais utilisées. Dans certains cas, une demande d'information est émise afin de tester le marché et d'obtenir une vue des offres disponibles. Bien qu'elle fournisse la plupart des informations qui seraient obtenues au terme d'une demande de propositions, la demande d'information n'entraîne pas souvent de nouvel appel d'offres. Dans d'autres cas, suite aux procédures d'achat du Fonds mondial, une demande de propositions complète est émise et le contrat d'agent local du Fonds est soumis à un nouvel appel d'offres. Dans quelques cas isolés, le Secrétariat nomme directement des agents locaux du Fonds sans appel d'offres, au moyen d'une « note d'exception à la concurrence », comme ce fut le cas pour dix nouvelles subventions régionales en 2015 et 13 nouvelles subventions régionales en 2016. Le Secrétariat a invoqué plusieurs facteurs justifiant son choix de recourir à une procédure plutôt qu'une autre, notamment la date de la dernière demande liée à un portefeuille, un changement du contexte ou des circonstances du pays, les coûts actuels de l'agent local du Fonds, la qualité des résultats, etc.

Au total, entre 2013 et 2016, 85 demandes d'information sur les services des agents locaux du Fonds et 51 demandes de propositions ont été émises. La démarche adoptée par le Secrétariat tient compte

Figure 4 Couverture des agents locaux du Fonds et proportion de pays couverts



de plusieurs critères avant le lancement d'un nouvel appel d'offres et est moins complexe à gérer que les procédures globales précédentes selon la directive du Conseil. Cependant, elle n'a pas entraîné de concurrence importante entre les prestataires, bien que le marché ait été testé dans de nombreux pays. Par exemple, dix des 15 pays visés par le présent audit n'ont pas lancé de nouvel appel d'offres au cours des quatre dernières années et neuf font appel au même prestataire depuis dix ans ou plus.

La fidélisation des prestataires de services accroît la mémoire institutionnelle et l'expérience du portefeuille. Cependant, un manque de concurrence et de roulement périodique peut également encourager une certaine complaisance ou un manque d'objectivité au fil du temps. Malgré les différences fondamentales distinguant les rôles et services des agents locaux du Fonds de ceux des vérificateurs externes, des préoccupations similaires à celles notées ici poussent depuis plusieurs années l'industrie de la garantie à contraindre au roulement les vérificateurs externes dans de multiples juridictions.

De plus, la plupart des services fournis par les agents locaux du Fonds n'ayant pas été soumis à de nouveaux appels d'offres concurrentiels depuis 2007, il est difficile de déterminer objectivement si les taux actuels sont encore les plus concurrentiels du marché à niveau de qualité de service équivalent. Cela étant, le budget des agents locaux n'a cessé de baisser depuis 2012, passant de 85 millions en 2012 à 48 millions en 2016, soulignant l'amélioration de leur efficacité. Les coûts liés aux agents locaux du Fonds représentent 21 % du budget total des dépenses de fonctionnement du Fonds mondial, mais moins de 2 % des crédits des subventions.

Dépendance envers les prestataires de services : La décision du Conseil d'administration de 2007 visait à encourager la diversité des candidats répondant aux appels d'offres en vue du recrutement d'agents locaux du Fonds. Cependant, suite au nouvel appel d'offres de 2007, les agents locaux en place ont conservé 93 % des activités, alors que la proportion des travaux confiés aux trois agents principaux avait chuté à 67 %, contre 85 % auparavant. Actuellement, le premier prestataire de services accapare encore 63 % du budget 2016 des agents locaux et 58 % des portefeuilles de pays.

Si la prédominance d'un prestataire de services présente des avantages en matière de gestion des fournisseurs, de coordination des activités et de partage des connaissances, elle expose également le Fonds mondial à un risque élevé de concentration. Un degré élevé de dépendance accroît les risques d'interruption des services si l'entité n'est plus en mesure ou refuse de fournir les services. Cependant, il importe également de noter que les avantages potentiels d'une diversification du vivier d'agents locaux du Fonds doivent être soigneusement étudiés au regard de la nécessité globale de maintenir ou d'améliorer la qualité des services et de gérer les coûts efficacement.

Action convenue de la Direction n° 2

En novembre 2017, le Conseil d'administration a approuvé de nouveaux principes relatifs aux achats des agents locaux du Fonds, en remplacement de sa décision de 2007. Suite à l'approbation du Conseil, le Secrétariat établit les procédures d'achat gouvernant l'ensemble des achats liés aux agents locaux du Fonds, en veillant à l'équilibre entre la nécessité d'atténuer les risques de concentration et la nécessité de maintenir la qualité des services et de gérer les coûts efficacement.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 30 septembre 2018

4.3. Le Secrétariat doit renforcer le suivi et la gestion de la garantie

Dans le cadre du renforcement du cadre de suivi des risques du Fonds mondial, le Secrétariat a continuellement amélioré le niveau de coordination entre les différents domaines fonctionnels investis dans les activités de garantie. Des directives et des méthodologies relatives à l'identification des risques et aux activités de garantie ont été établies aux fins d'aider les équipes de pays à améliorer la planification des activités de garantie. En 2017, le Secrétariat s'est employé à définir, documenter et chiffrer les options de garantie disponibles ou en cours d'élaboration au sein du Fonds mondial dans chacun des domaines fonctionnels. Grâce à ces initiatives, le Fonds accède progressivement à l'état « d'intégration » sur l'échelle de la maturité. Cependant, la garantie reste largement gérée de manière cloisonnée. Les rôles et responsabilités sont souvent mal définis, ce qui limite la redevabilité.

i) *Manque de clarification de l'appropriation et de la redevabilité des activités de garantie :*

Les équipes de pays soutiennent l'établissement des programmes des pays, supervisent leur mise en œuvre et sont les premiers responsables de s'assurer que les maîtres d'œuvre possèdent des contrôles efficaces d'atténuation des risques programmatiques clés. Elles gèrent également la procédure complète de garantie relative à l'évaluation, d'une part de la qualité de mise en œuvre des programmes et d'autre part, de l'efficacité des mesures d'atténuation des risques, en particulier pour le premier prestataire de garantie, l'agent local du Fonds. Elles sélectionnent les agents locaux du Fonds, déterminent la portée des travaux, gèrent leurs plans de travail et leurs budgets, examinent les conclusions et évaluent leurs résultats. Cette prédominance des équipes de pays dans les procédures de garantie reflète dûment leur rôle de gestionnaire de première ligne des risques. À ce titre, elles doivent impérativement jouer un rôle central dans la gestion des risques clés et s'assurer que ces risques sont atténués efficacement. Cela étant, cette fonction étant la première à devoir prendre des risques, elle peut avoir une influence disproportionnée sur les garanties relatives au degré d'efficacité de gestion de ces risques.

Cette vulnérabilité et les conflits potentiels pouvant en découler peuvent être sensiblement atténués dès lors qu'une fonction de suivi de deuxième ligne solide, par exemple le Département de la gestion des risques, le Département de la chaîne d'approvisionnement ou la Division des finances, assure efficacement le suivi et le contrôle des risques et des activités de garantie afin de garantir la redevabilité liée au recours à l'agent local du Fonds par la fonction de première ligne. À cet égard, certaines fonctions de suivi de deuxième ligne parviennent généralement plus efficacement à s'assurer qu'une garantie suffisante est obtenue dans leurs domaines fonctionnels. C'est en particulier le cas de la gestion des risques financiers et fiduciaires, pour lesquels la Division des finances a assumé un suivi efficace des activités de garantie. Inversement, le suivi de deuxième ligne est habituellement plus flou et plus faible dans les domaines liés aux activités programmatiques et à la gestion de la chaîne d'approvisionnement, bien que les risques y afférents soient relativement élevés. En conséquence, le suivi de première ligne manque de centrage sur les risques liés à la chaîne d'approvisionnement et aux activités programmatiques, comme indiqué dans les sections 4.1 et 4.2, et les ressources ne sont pas utilisées efficacement aux fins de fournir une garantie solide dans ces domaines.

ii) *Faiblesses de planification, de coordination et de gestion des activités de garantie :*

Le Secrétariat a mis en place des systèmes de planification, de coordination et de gestion des activités de garantie, mais des lacunes persistent. Le cadre de responsabilité¹³ établi en 2017 par le Secrétariat confie la responsabilité des activités de garantie liées aux subventions au Département de la gestion des risques. Cependant, ces activités sont réparties entre six équipes et départements du Fonds mondial, chacun disposant d'un budget, de directives et de priorités fonctionnelles spécifiques. Or, cette répartition nuit à l'efficacité de coordination et de gestion d'une démarche de garantie exhaustive, propre à gérer globalement les risques stratégiques liés aux subventions.

¹³ Cadre de responsabilité et de recours du Fonds mondial, mai 2017

Comme indiqué ci-avant, la matrice des risques clés renforce la planification. Cependant, une fois remplie cette matrice, les équipes de pays ne mettent pas toujours en œuvre les activités de garantie y afférentes. De fait, en 2016, la procédure d'établissement des plans de garantie dans le cadre des matrices des risques clés a été conçue indépendamment de la procédure de planification des activités des agents locaux du Fonds, sans réellement tenir compte des avantages croisés potentiels. De plus, même dans les pays visés par le présent audit ne possédant pas de matrice des risques clés (11 sur 15), peu d'éléments indiquent que les évaluations des risques orientaient l'allocation des ressources aux agents locaux dans le cadre de la procédure de planification annuelle. C'était pourtant une opportunité d'aligner les activités de garantie sur les domaines de risque les plus élevés.

Il importe de noter que la coordination s'améliore depuis le début de 2017, avec la création d'un groupe de gestion des risques, qui tient des réunions mensuelles de coordination entre les différents domaines fonctionnels. Cela étant, les mesures issues de ces réunions restent à mettre en œuvre.

Action convenue de la Direction n° 3

Le Secrétariat met en place une fonctionnalité permettant le suivi des budgets et des dépenses réelles par pays et par type d'activité de garantie pour divers prestataires de garantie, dont les coûts des travaux sont imputés aux frais de fonctionnement, aux initiatives stratégiques et aux audits externes.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions, Directeur financier, Directeur de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact

Date cible : 31 décembre 2019

4.4. Les mandats de certains prestataires de garantie doivent être clarifiés

Le niveau de confiance que le Fonds mondial peut accorder aux prestataires de garantie est influencé par trois facteurs clés : un mandat solide, des compétences en matière de services de garantie, et l'objectivité et l'indépendance. Le Secrétariat peut généralement s'appuyer sur les agents locaux du Fonds et les vérificateurs externes, moins sur les mécanismes de supervision des instances de coordination nationale, les modalités de suivi du récipiendaire principal ou les prestataires de services chargés des évaluations des établissements de santé.

Les activités des vérificateurs externes et des agents locaux du Fonds sont clairement définies dans les accords de subvention et au moyen de mandats spécifiques. Cependant, le Bureau de l'Inspecteur général relève des faiblesses au niveau d'autres prestataires :

- *Mandats de certains prestataires de garantie non définis* : Le Secrétariat investit dans des mécanismes de supervision supplémentaires dans les pays, notamment des fonctions de suivi des récipiendaires principaux et des vérificateurs internes susceptibles de fournir des garanties supplémentaires. Cependant, il ne peut accorder qu'une confiance limitée dans ces fonctions pour lui fournir des garanties actuellement, notamment du fait d'un manque de définition claire des mandats. En général, les fonctions d'audit interne des maîtres d'œuvre des subventions ne possèdent pas d'actes constitutifs officiels, de mandats clairs et de lignes de comptes-rendus adéquates. Ces limitations, ajoutées à des ressources généralement faibles, entravent sensiblement leur efficacité. De même, bien que les activités de supervision des instances de coordination nationale fournissent un certain niveau de garantie, ces entités ont été établies à des fins autres et à ce titre, ne possèdent pas de mandat clair relatif aux activités de garantie.

Au titre de l'action convenue de la Direction n° 2 de l'[audit du Bureau de l'Inspecteur général de 2016 sur l'instance de coordination du Fonds mondial](#) (GF-OIG-16-004), « le Secrétariat élabore un mécanisme pour renforcer le suivi stratégique des instances de coordination nationale » et dans le cadre du projet d'évolution de l'instance de coordination nationale, il s'emploie à actualiser le document d'orientation sur le suivi stratégique des instances et à clarifier leur rôle de supervision.

- *Examens des contrôles internes non soulignés dans les mandats des prestataires de garantie* : Le Secrétariat a normalisé les mandats des vérificateurs externes. Il publie également des mandats définissant les activités des agents locaux du Fonds. Cependant, ces mandats ciblent généralement les vérifications des transactions et négligent l'examen des contrôles internes, contrairement aux mandats utilisés par d'autres organismes donateurs. Par exemple, le mandat des vérificateurs externes des récipiendaires de crédits d'USAID comprend des objectifs liés à l'examen des contrôles internes et contraint les vérificateurs à fournir un rapport spécifique sur les contrôles internes. De même, le mandat utilisé par la Banque mondiale contraint les vérificateurs à fournir une opinion dans trois domaines distincts : le caractère raisonnable des états financiers du projet et de l'information financière complémentaire ; l'adéquation de la structure des contrôles internes du projet ; et la conformité de l'entité aux dispositions de l'accord de prêt et aux législations et réglementations applicables.

Dans le cas du Fonds mondial, les directives actuelles relatives aux audits annuels des états financiers des programmes de subvention n'exigent pas d'évaluation des contrôles internes des maîtres d'œuvre et de communication de l'information y afférente. Cette lacune n'est pas non plus comblée par l'agent local du Fonds. Les agents locaux sont généralement tenus d'examiner les contrôles internes dans le cadre de la procédure d'établissement des subventions uniquement, mais pas nécessairement au cours de la mise en œuvre. Du fait de ce manque d'attention portée aux contrôles internes, il est souvent arrivé que d'autres examens tels que les audits périodiques du Bureau de l'Inspecteur général sur les pays ou dans un cas, un examen des mécanismes de contrôle financier mené en 2016¹⁴, identifient des faiblesses importantes au niveau des mécanismes de contrôle, qui n'avaient pas été relevées auparavant par les vérificateurs externes et les agents locaux du Fonds.

¹⁴ Examen des mécanismes de contrôle financier relatifs aux subventions du Fonds mondial au Nigéria en 2016

Le Secrétariat a déjà pris plusieurs mesures. Ainsi, une initiative d'audit régional regroupant plus d'une vingtaine de subventions souligne la nécessité d'examiner la conception et l'efficacité opérationnelle des contrôles, aux niveaux des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires clés. De même, les directives internes relatives au chiffrage des services financiers des agents locaux du Fonds clarifient les rôles du vérificateur externe et de l'agent local du Fonds en matière d'examen des contrôles internes.

Action convenue de la Direction n° 4

Le Secrétariat actualise les directives relatives à la vérification, aux fins de renforcer l'examen des contrôles internes dans le cadre de l'audit externe.

Titulaire : Directeur financier

Date cible : 30 septembre 2018

5. Tableau des actions convenues

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
Le Secrétariat élabore et diffuse un manuel de garantie à l'usage des équipes de pays selon une démarche différenciée, présentant des orientations sur i) l'alignement des garanties sur les risques et les mesures d'atténuation ; et ii) les rôles et responsabilités en matière de mise en œuvre des activités de garantie.	30 juin 2018	Directeur de la gestion des risques
En novembre 2017, le Conseil d'administration a approuvé de nouveaux principes relatifs aux achats des agents locaux du Fonds, en remplacement de sa décision de 2007. Suite à l'approbation du Conseil, le Secrétariat établit les procédures d'achat gouvernant l'ensemble des achats liés aux agents locaux du Fonds, en veillant à l'équilibre entre la nécessité d'atténuer les risques de concentration et la nécessité de maintenir la qualité des services et de gérer les coûts efficacement.	30 septembre 2018	Directeur de la gestion des subventions
Le Secrétariat met en place une fonctionnalité permettant le suivi des budgets et des dépenses réelles par pays et par type d'activité de garantie pour divers prestataires de garantie, dont les coûts des travaux sont imputés aux frais de fonctionnement, aux initiatives stratégiques et aux audits externes.	31 décembre 2019	Directeur de la gestion des subventions Directeur financier Directeur de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact
Le Secrétariat actualise les directives relatives à la vérification, aux fins de renforcer l'examen des contrôles internes dans le cadre de l'audit externe.	30 septembre 2018	Directeur financier

Annexe A : Classification générale des notations de l'audit

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

Annexe B : Méthodologie

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

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

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

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

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

Annexe C : Message de la Directrice exécutive

Les pays dans lesquels le Fonds mondial investit sont touchés non seulement par des épidémies et des structures de santé inadéquates, mais également par une multitude de contraintes en matière de capacités et de mise en œuvre. Nombre de ces pays sont également fortement touchés par la corruption et par des situations instables, des catastrophes naturelles ou des conflits. Le Fonds mondial n'hésite pas à investir dans des contextes d'intervention difficile. Il adopte au contraire une démarche stratégique et volontariste face au risque, intégrant la gestion des risques au cœur des procédures opérationnelles et des partenariats clés, dans un souci de grande transparence.

Une mise en œuvre efficace propre à fournir un impact durable implique nécessairement une gestion du risque et des garanties solides. Les programmes soutenus par le Fonds mondial ont sauvé plus de 22 millions de vies et le nombre de décès liés au VIH, à la tuberculose et au paludisme a chuté d'un tiers depuis 2002. L'impact de nos investissements est clair. Dans le cadre de notre engagement à améliorer en permanence la gestion du risque, nous avons pris des mesures importantes visant à renforcer le cadre de garantie du Fonds, ce qui a déjà permis de renforcer la supervision des risques à l'échelle de l'institution. Une partie cruciale de ces travaux consiste à sélectionner des contrôles solides et stratégiques et à prendre les mesures d'atténuation appropriées. Il en va de même d'une stratégie différenciée des activités de garantie dans les pays essentiels à la mission du Fonds, qui nous permette d'examiner pleinement les ressources disponibles en matière de garantie, d'évaluer les compromis et d'allouer ces ressources au vu des risques prioritaires. Il convient par ailleurs de veiller en permanence à aligner les activités des différents prestataires de garantie, notamment les agents locaux du Fonds et les vérificateurs externes.

Nous avons clairement donné la priorité aux garanties financières et nous avons étendu la portée et la fiabilité des options de garantie. La planification des risques et de la garantie intègre de plus en plus les nouvelles options de garanties relatives à la chaîne d'approvisionnement et à la qualité des données, et les plans de garantie de tous les pays à fort impact et de certains pays essentiels devraient être finalisés au premier semestre 2018. Les initiatives visant à établir et intégrer des procédures et outils améliorés en matière de risque et de garantie (notamment un manuel de la garantie) visent à sélectionner des options de garantie solides et chiffrées couvrant les risques pertinents auxquels les subventions sont exposées, de manière différenciée. Nous améliorons notre capacité à adapter la garantie programmatique afin de tirer parti des données existantes autant que des systèmes de garantie des pays et des partenaires. Nous établissons un cadre de propension au risque qui sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration en 2018 et garantira l'alignement des ressources allouées aux activités de garantie sur les risques à l'échelle du portefeuille.

Comme le laisse deviner le présent résumé, nous avons pleinement conscience d'avoir besoin de garanties indépendantes solides dans de nombreux domaines et nous prenons des mesures fortes aux fins d'optimiser l'efficacité de nos investissements autant que faire se peut. Le Bureau de l'Inspecteur général est un acteur clé important des activités de garantie. Il mène des audits et des enquêtes indépendants en complément de la gestion des risques et des contrôles mis en place par le Secrétariat sous la supervision du Conseil d'administration du Fonds mondial. Le rapport d'audit du Bureau sur la garantie du Fonds mondial dans le pays valide nos travaux approfondis et fait état d'améliorations importantes. Il relève également des faiblesses systémiques qui ne sont pas spécifiques au Fonds mondial et émet des recommandations dans les domaines pouvant être améliorés, conseillant notamment d'établir des directives claires en matière de propension au risque et d'élargir la portée des activités de garantie dans les domaines de la chaîne d'approvisionnement et des activités programmatiques, ce à quoi nous nous employons déjà.

J'aimerais ajouter que l'agent local du Fonds demeure un élément central du cadre de garantie du Fonds mondial. Ces dernières années, le Fonds mondial a sensiblement renforcé ses procédures relatives à la gestion des agents locaux du Fonds aux fins d'accroître la valeur ajoutée des services, de renforcer les contrôles, d'améliorer les évaluations, l'exactitude et l'accessibilité des données liés aux coûts et aux plans de travail, de façon à renforcer la qualité et le rapport coût-efficacité. Nous cherchons en permanence à déterminer si les agents locaux du Fonds fournissent des services présentant une utilisation optimale des ressources et restent compétitifs, au moyen de rapports

annuels d'évaluation des résultats des agents locaux du Fonds et de retour d'information, qui nous permettent de suivre la qualité de leurs services et de leur fournir des observations.

Le partenariat du Fonds mondial a accompli des progrès extraordinaires. Pour autant, il nous reste encore beaucoup à faire et nous devons veiller à faire fructifier chaque dollar. Nous accueillons volontiers les suggestions d'amélioration de la garantie et continuerons d'œuvrer en ce sens.

Cordialement, Marijke Wijnroks