

**Rapport d'audit**

# **Évaluation de la maturité de la gestion du risque de fraude au Fonds mondial**

GF-OIG-22-010  
6 juillet 2022  
Genève, Suisse

<b>1. Synthèse</b>	03
<b>2. Contexte</b>	06
<b>3. Objectif et portée</b>	09
<b>4. Conclusions</b>	12
<b>5. Action convenue de la Direction</b>	24

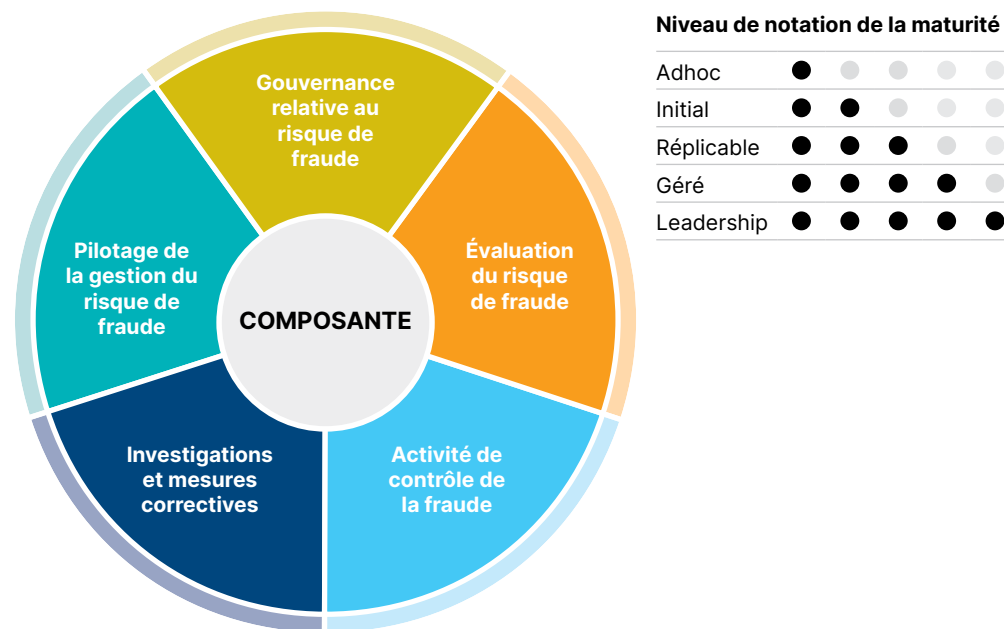
# 1. Synthèse

La PCFC – Politique du Fonds Mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption<sup>1</sup> – rappelle que la fraude et la corruption nuisent à la mission du Fonds. En effet, elles fragilisent les institutions et les systèmes de santé publique, et ouvrent la voie aux atteintes aux droits humains – compromettant au final la qualité et la quantité des programmes de subvention. Ces deux pratiques amenuisent également la confiance qui est essentielle pour les donateurs et la réussite du modèle de partenariat et de prestation de services du Fonds mondial.

La mission de ce dernier lui impose d'intervenir dans des contextes extrêmement difficiles qui font planer de nombreux risques, notamment ceux de fraude et de corruption. Pour la plupart d'entre eux, les pays soutenus par le Fonds mondial se sont vus attribuer des classements inférieurs à la moyenne au sein de l'Indice de perception de la corruption Transparency International<sup>2</sup>. Il est de ce fait essentiel d'avoir la capacité de prévenir, d'identifier, d'enquêter et de lutter contre la fraude et la corruption à un stade précoce.

Nous évaluons la maturité du cadre de gestion du risque de fraude du Fonds mondial par rapport aux cinq composantes de base du guide ACFE/COSO<sup>3</sup> sur la gestion du risque de fraude. Nous avons également noté chaque composante au moyen de l'échelle à cinq niveaux de l'*Enterprise Anti-Fraud Maturity Assessment Model*<sup>4</sup> (voir la Figure 1).

**FIGURE 1 : COMPOSANTES DU RISQUE DE FRAUDE ET ÉCHELLE DE NOTATION DE LA MATURITÉ DE LA GESTION DU RISQUE DE FRAUDE**



1 Politique du Fonds Mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption du 15 novembre 2017, telle qu'approuvée par le Conseil en novembre 2017 dans le cadre du point de décision GF/B38/DP09 et telle que présentée dans l'Annexe 4 du document GF/B38/06 - Révision 2, [https://www.theglobalfund.org/media/8307/core\\_combatfraudcorruption\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf)

2 [Rapport Transparency International sur les indices de perception de la corruption](#), (consulté en février 2022).

3 *Guide de gestion du risque de fraude*, publication conjointe ACFE (Association of Certified Fraud Examiners) et COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission), 2016.

4 *Tiré de Anti-Fraud Playbook: The Best Defense Is A Good Offense*. 2020 Grant Thornton LLP et ACFE.

### Évaluation globale de la maturité

Les cinq composantes affichent des stades de maturité différents, et au Fonds mondial, ces niveaux vont de « initial » à « géré » après évaluation.

- **La gouvernance relative au risque de fraude** se situe au niveau « répliquable ». Le Fonds mondial a défini des structures, des cadres, des politiques et des directives pour la gestion du risque de fraude. Ceux-ci sont documentés et accessibles au public, le cas échéant. Pour aller plus loin, le Secrétariat devra définir l'appropriation et la responsabilité globales de la gestion du risque de fraude en tant que question transversale, comme le prévoit la PCFC.
- **L'évaluation du risque de fraude** est considérée comme « répliquable ». Les processus d'évaluation du risque de fraude du Fonds mondial font partie de son cadre intégré de gestion des risques et sont généralement alignés sur son environnement interne et externe. Ces processus sont normalisés et documentés. Pour atteindre un niveau de maturité supérieur, l'approche de l'évaluation du risque de fraude devra être adaptée afin de garantir une identification proactive des schémas de fraude, ainsi que des mesures d'atténuation correspondantes et une prise en compte complète du risque de fraude programmatique à l'échelon des subventions.
- **Les activités de contrôle de la fraude** sont standardisées et peuvent être adaptées à différents contextes. Elles sont donc classées comme « répliquables ». Cependant, les mécanismes de lutte contre la fraude ont tendance à être plus réactifs, accordant moins d'importance aux contrôles préventifs, en particulier pour les risques de fraude programmatique. Passer au niveau supérieur impliquera de renforcer les contrôles préventifs et d'accroître la capacité des maîtres d'œuvre à identifier et à notifier les signaux d'alarme.
- La composante **Investigations et mesures correctives**<sup>5</sup> se situe au niveau « géré ». Le Fonds mondial dispose d'une fonction d'enquête indépendante dont l'amélioration continue est évaluée tous les trois ans. L'organisation prend des mesures correctives, y compris le recouvrement des actifs détournés par la fraude. Pour progresser dans ce domaine, le Secrétariat aura besoin d'une approche structurée pour synthétiser et tirer des leçons des cas de fraude présumés et réels portés à son attention par la fonction d'enquête, et pour renforcer ses processus de sanction.
- **Le pilotage de la gestion du risque de fraude** s'établit au stade « initial ». Le Secrétariat met en œuvre des activités de surveillance au niveau du portefeuille. Cependant, il n'y a pas suffisamment de processus à l'échelon institutionnel pour assurer un suivi de bout en bout du risque de fraude dans l'ensemble de l'organisation. L'exécution des activités de suivi varie considérablement entre les départements et les portefeuilles. Pour progresser dans ce domaine, le Fonds mondial devra définir et mettre en œuvre une approche standardisée pour contrôler l'efficacité de sa gestion du risque de fraude.

### Principales réalisations et bonnes pratiques

- **Politiques et structures pertinentes pour soutenir la gestion du risque de fraude**  
Le Conseil d'administration a approuvé des cadres et politiques adaptés qui fixent les attentes générales en matière de gestion du risque de fraude. Il s'agit notamment du Cadre d'éthique et d'intégrité, approuvé en 2014, de la PCFC approuvée en 2017 et du Code de conduite des fournisseurs et des maîtres d'œuvre – dont la dernière mise à jour date de 2021. Ces documents accessibles au public reconnaissent que l'éthique et l'intégrité sont au cœur de la mission du Fonds mondial et que le risque de fraude est transversal, couvrant les risques financiers et programmatiques. Les accords de subvention, les codes de conduite, les politiques et procédures de dénonciation des abus et l'acte constitutif du BIG permettent de mener des enquêtes indépendantes sur les cas présumés de fraude et de corruption. Créé en 2016, un Bureau de l'éthique soutient la conception et la mise en œuvre de politiques, de codes et d'exigences liés à l'éthique et à l'intégrité pour faire face aux actes répréhensibles définis. Le Secrétariat a élaboré des directives et des notes de politique opérationnelle pour soutenir la mise en œuvre des cadres et des politiques approuvés par le Conseil. Les états financiers et les fonds de subvention du Secrétariat sont contrôlés chaque année par des auditeurs externes indépendants.
- **Le risque de fraude fait partie du cadre intégré de gestion des risques**  
L'évaluation du risque de fraude fait partie du cadre intégré de gestion des risques du Fonds mondial qui couvre à la fois les activités du Secrétariat et celles des subventions. En 2019, le Secrétariat a renforcé l'évaluation du risque de fraude dans ses fonctions essentielles en l'incluant dans les examens de routine des processus opérationnels. Le risque de fraude inhérent une subvention est pris en compte lors de son établissement et mis à jour tout au long de son cycle de vie.
- **De solides mécanismes de détection et de réaction**  
Le Fonds mondial dispose de systèmes et de structures matures pour détecter et traiter les risques de fraude lorsqu'ils surviennent. Les enquêtes sur les cas de fraude présumés sont gérées par une fonction indépendante et font l'objet d'un rapport au Conseil. Le Secrétariat et le BIG s'accordent sur les mesures à prendre pour traiter les cas de fraude identifiés. Le Secrétariat dispose d'un certain nombre de mesures pour répondre aux risques de fraude, y compris le recours à des agents financiers et autres prestataires de garantie. Par le biais du Comité des recouvrements présidé par le Directeur de la gestion des risques, le Secrétariat cherche à récupérer les fonds et/ou les actifs perdus.  
  
Le Secrétariat adapte régulièrement ses mécanismes de réponse à l'évolution du contexte opérationnel. Il a actualisé son appétence au risque et ses activités relatives aux garanties en raison de l'augmentation des risques occasionnés par la pandémie de COVID-19. Le degré d'appétence au risque de fraude et fiduciaire lié aux subventions est passé de « modéré » à « élevé », avec l'espoir de revenir à un niveau « modéré » d'ici à la fin 2022. Le Secrétariat a proposé diverses mesures d'atténuation et activités relatives aux garanties pour atteindre cet objectif.

<sup>5</sup> Les activités du BIG étant incluses dans le champ de la présente section, le Bureau de l'inspecteur général a utilisé les résultats d'une évaluation externe de la qualité pour fonder son opinion pour cette composante. Ceci a été fait avec l'autorisation explicite de l'IFACI, fournisseur de l'évaluation externe de la qualité.

### ■ Initiatives permanentes du Secrétariat pour améliorer la gestion du risque de fraude

Le Secrétariat a conscience que le risque de fraude s'est accru pendant la pandémie. Il a retenu les services d'une société externe en 2021 pour effectuer une évaluation du risque de fraude pour des portefeuilles identifiés dans le but d'éclairer les mesures d'atténuation. Aux fins de cette mission, le Secrétariat a décrit les processus d'évaluation du risque de fraude, les activités de contrôle et les mécanismes de réponse existants dans ses principaux processus internes et dans les processus liés aux subventions – ce qui devrait améliorer sa capacité à s'attaquer globalement aux risques connexes.

### Possibilités d'amélioration

#### ■ Une appropriation et une responsabilité limitées vis-à-vis du traitement des risques de fraude transversaux

La PCFC reconnaît que la fraude et la corruption s'infilrent non seulement dans la gestion financière, mais aussi dans la prise de décision stratégique, la gouvernance, les systèmes de santé publique, la qualité des programmes et les rapports. Alors que le Fonds mondial a consolidé ses processus de gestion financière, augmentant ainsi sa capacité à gérer le risque de fraude financière, des progrès limités ont été accomplis dans la gestion des domaines programmatiques plus larges envisagés dans la politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption. L'appropriation et la responsabilité de la mise en œuvre de cette politique n'ont pas été définies, ce qui a retardé les activités planifiées pour celle-ci. Alors que le Secrétariat a élaboré un plan de mise en œuvre au début de 2021 pour résoudre ce problème, les mesures d'atténuation n'avaient pas débuté en décembre 2021, date cible de mise en œuvre pour l'actualisation des directives et des outils afin de tenir compte de la dimension transversale du risque de fraude.

Le Fonds mondial ne dispose pas de directives spécifiques pour prévenir ou réduire les risques de fraude et de corruption inhérents à la gestion des médicaments et des produits de santé à l'échelon des pays – ce qui représente environ 60 % des investissements. Lorsque la fraude se matérialise, le Fonds mondial s'appuie sur son processus de gestion financière pour récupérer les pertes, mais il conviendrait de prioriser les mesures préventives et de détection.

#### ■ Il existe des possibilités d'améliorer l'évaluation du risque de fraude

Le Département de la gestion des risques effectue des évaluations du risque de fraude dans les processus internes du Secrétariat. Le risque de fraude est également pris en compte dans les examens des principaux processus opérationnels exécutés par le Département de la gestion des risques.

À l'échelon des subventions, l'outil d'évaluation des capacités utilisé pour évaluer les maîtres d'œuvre au début des subventions ne couvre pas de manière exhaustive les risques de fraude programmatique. Il est nécessaire de mieux documenter les considérations relatives aux risques de fraude au cours du cycle de vie des subventions. Par exemple, le bien-fondé de l'évaluation du risque de fraude dans le système de gestion des risques n'est pas documenté ou n'est pas lié aux risques. Cela réduit la capacité des équipes à comprendre les moteurs du risque de fraude dans leurs portefeuilles et entrave un déploiement efficace des mesures d'atténuation appropriées.

### ■ Renforcement nécessaire des contrôles préalables des maîtres d'œuvre et de leurs capacités pour consolider les mesures de prévention de la fraude

Le Secrétariat a élaboré et déployé une approche de contrôles d'intégrité fondés sur le risque pour la plupart des contreparties. Cependant, l'obligation pour les bénéficiaires principaux d'effectuer des contrôles d'intégrité sur leur personnel, leurs sous-bénéficiaires et leurs fournisseurs, lorsque des risques importants existent, demeure inappliquée. Dans sept des huit portefeuilles sondés, les équipes de pays n'ont pas effectué de vérifications des antécédents et de contrôles d'intégrité concernant les postes clés au sein des unités d'exécution des programmes des maîtres d'œuvre. Bien que l'intégrité de la gestion figure dans le registre des risques organisationnels comme une cause fondamentale, le risque n'est pas atténué de manière proactive.

Toutes les organisations non gouvernementales internationales qui sont des bénéficiaires principaux de subventions dans les pays sondés ont des politiques de lutte contre la fraude et des services de supervision indépendants dotés de capacités d'investigation. Elles organisent aussi périodiquement des formations de sensibilisation à la fraude pour le personnel. En revanche, huit des 14 maîtres d'œuvre (ONG locales et organismes gouvernementaux) dans les pays sondés ne disposent pas des mesures de lutte contre la fraude requises et n'ont pas été formés à la gestion du risque de fraude au cours des cinq dernières années. Cela a incité le Secrétariat à prendre de nouvelles mesures, telles que mettre en place des agents financiers ou des sauvegardes supplémentaires pour soutenir les subventions dans des contextes difficiles – ce qui n'est pas viable à long terme.

### ■ Pas de mécanisme de suivi du programme de lutte contre la fraude au niveau institutionnel

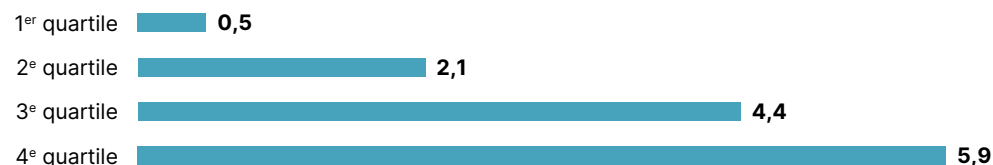
Il est essentiel d'opérer un suivi périodique pour éclairer les évolutions apportées au cadre de gestion des risques en fonction de l'évolution du paysage de la fraude et des risques inhérents aux subventions. Au niveau du portefeuille, le Secrétariat met en œuvre diverses activités de suivi, comme l'examen du portefeuille de pays. Cependant, le Fonds mondial n'a pas encore élaboré ou approuvé d'approche formelle de suivi du risque de fraude. Une telle approche pourrait fournir une visibilité au niveau central sur les tendances des activités de fraude dans les portefeuilles et déclencher une réponse appropriée. Dans le cadre du plan de mise en œuvre de la PCFC, le Secrétariat doit évaluer ses programmes de lutte contre la fraude en 2023. Actuellement, plusieurs équipes assurent un suivi des divers degrés de développement de la fraude, en se concentrant principalement sur les risques financiers et fiduciaires.

## 2. Contexte

### Les subventions du Fonds mondial sont pour la plupart intrinsèquement risquées et requièrent une supervision rigoureuse

Le Fonds mondial opère dans des contextes d'intervention difficiles qui exposent ses programmes à la fraude et aux abus. La plupart des pays soutenus par le Fonds mondial sont classés au-dessous de la moyenne dans l'échelle de notation de l'[Indice de perception de la corruption \(CPI\)](#) publié par Transparency International. Environ six milliards de dollars du Fonds mondial sont alloués à des pays comptant parmi les 45 derniers des 180 pays de l'Indice (4<sup>e</sup> quartile), comme le montre la Figure 2 ci-dessous. Les pays admissibles au soutien du Fonds mondial qui se situent dans la moitié inférieure du score de l'Indice représentent 83 % des allocations du Fonds mondial (soit 10,3 milliards de dollars).

**FIGURE 2 : ALLOCATIONS DU FONDS MONDIAL AUX PAYS INCLUS DANS LE RAPPORT SUR L'INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION (milliards de dollars)**



La pandémie de COVID-19 et les changements dans les pratiques de travail ont augmenté les fraudes opportunistes dans les programmes, ce qui nécessite de solides mécanismes de contrôle.

### Définition et portée de la fraude et des politiques connexes au Fonds mondial

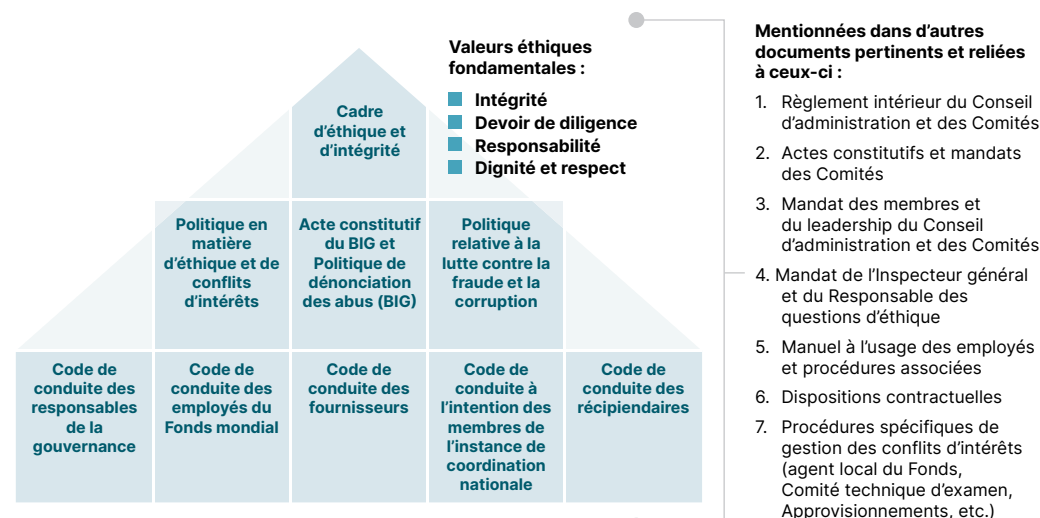
La politique de gestion des risques du Fonds mondial publiée en 2014 exige une responsabilité proactive et partagée du Conseil, du personnel et des maîtres d'œuvre dans la gestion des risques. Elle reconnaît que la gestion des risques fait partie intégrante de la culture, la planification stratégique, la prise de décision et l'allocation des ressources de l'organisation.

En 2017, en approuvant la [Politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption](#), le Conseil a défini la fraude comme tout acte ou omission, y compris une fausse déclaration, qui, en connaissance de cause ou par négligence, induit ou tente d'induire en erreur une partie pour obtenir un avantage financier ou autre ou pour éviter une obligation. La définition du risque de fraude a été élargie pour prendre en compte les risques programmatiques et financiers. Plus précisément, la section 3.3 de la PCFC stipule que « *Le Fonds mondial a conscience que la fraude et la corruption s'insinuent non seulement dans la gestion financière, mais également dans les décisions stratégiques, la gouvernance, les systèmes de santé publique, la qualité des programmes et la communication de l'information* ».

Aux fins de la présente étude, la fraude programmatique désigne les fraudes autres que les fraudes financières, telles que « la substitution ou la contrefaçon de produits de santé, ainsi que la déformation ou la manipulation de toutes informations liées à des activités du Fonds mondial ou en découlant, comme des propositions, des plans, des évaluations, des données de résultat, des données épidémiologiques, des rapports et des audits » (PCFC, section 4.3).

En plus de ces cadres clés, le Conseil du Fonds mondial et ses comités ont approuvé plusieurs politiques et documents d'orientation relatifs à la gestion du risque de fraude (Figure 3 ci-dessous).

**FIGURE 3 : PRINCIPALES POLITIQUES ET DIRECTIVES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU FONDS MONDIAL**



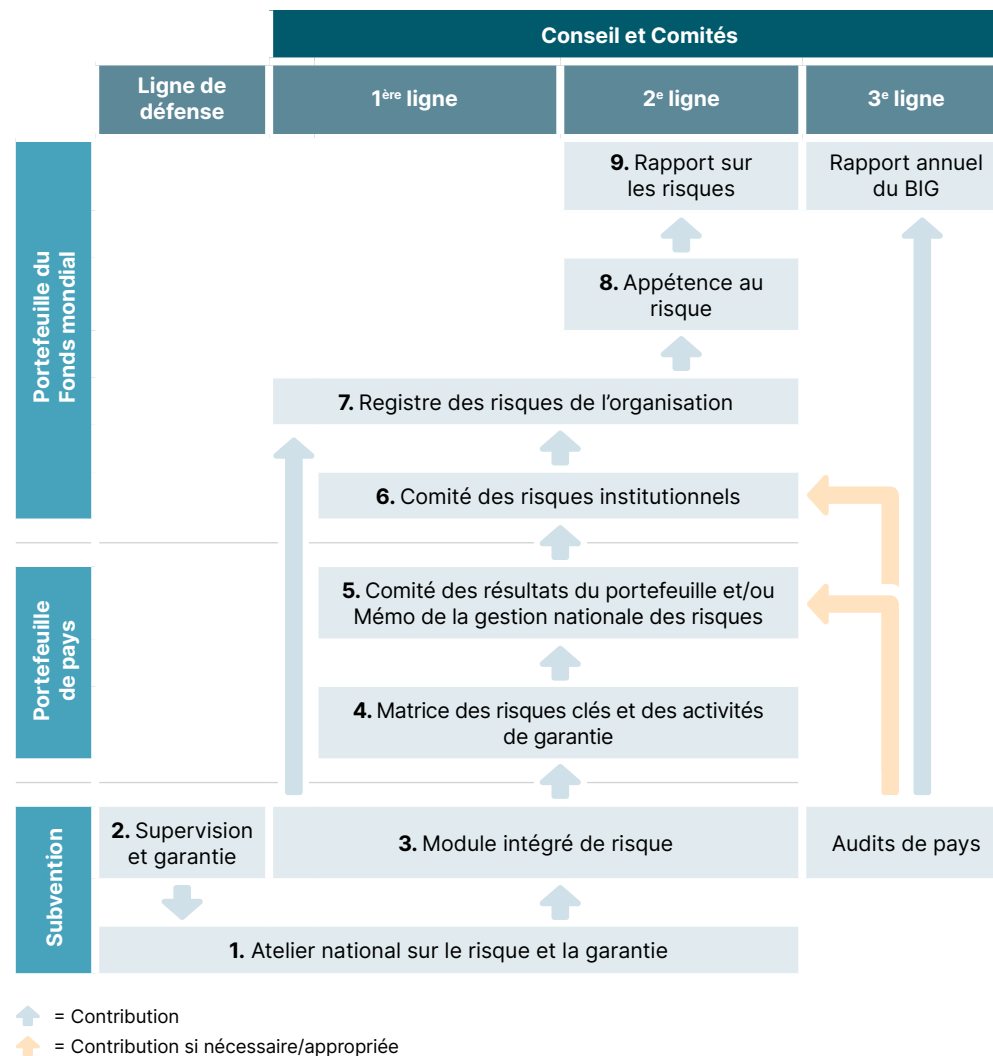
## 2. Contexte

### Structure de la gestion du risque de fraude au Fonds mondial

La gestion du risque de fraude fait partie du cadre intégré de gestion du risque du Fonds mondial qui repose sur trois lignes de défense : une première ligne comprenant l'équipe de pays et le soutien des prestataires de garantie dans le pays, une deuxième ligne constituée du Département de la gestion des risques et d'autres responsables du risque, tels que le Département des Conseils techniques et Partenariats, le Département des Finances et le département des Approvisionnements, et une troisième ligne indépendante comprenant le BIG et l'auditeur externe – qui rend compte au Conseil ou à ses comités.

Tout au long du cycle de vie des subventions, les risques de fraude et autres sont évalués et documentés dans le module intégré de risque à partir duquel une matrice des risques clés et des activités de garantie est générée pour le suivi. Les structures de gestion des risques comprennent deux organes de gouvernance. Il s'agit du Comité des résultats du portefeuille qui veille à ce que les principaux risques liés aux subventions soient identifiés de manière proactive, classés par ordre de priorité et atténués de manière appropriée, et du Comité des risques institutionnels qui examine les risques globaux auxquels l'organisation est confrontée. La structure de la gestion des risques est présentée dans la Figure 4.

FIGURE 4 : STRUCTURE DE GESTION DES RISQUES DU FONDS MONDIAL



## 2. Contexte

### Tendances de la fraude au Fonds mondial : types d'allégations et origines

Au cours de la période 2019-2021, le BIG a ouvert 489 enquêtes sur les types d'allégations suivants :

- Vols d'équipements, de marchandises et d'argent, qualifiés de pratiques abusives (157 enquêtes, soit 32 % des cas)
- Pratiques frauduleuses, qui comprennent la manipulation de données, les fausses déclarations et les documents frauduleux (116 enquêtes, soit 24 % des cas)
- Fixations des prix, truquages des offres et conflits d'intérêts, qualifiés de pratiques collusoires (71 enquêtes, soit 15 % des cas)
- Pratiques de corruption, y compris les pots-de-vin (66 enquêtes, soit 13 % des cas).

Les pratiques frauduleuses et corrompues ont donc représenté collectivement 37 % des affaires sur lesquelles le BIG a enquêté au cours de cette période.

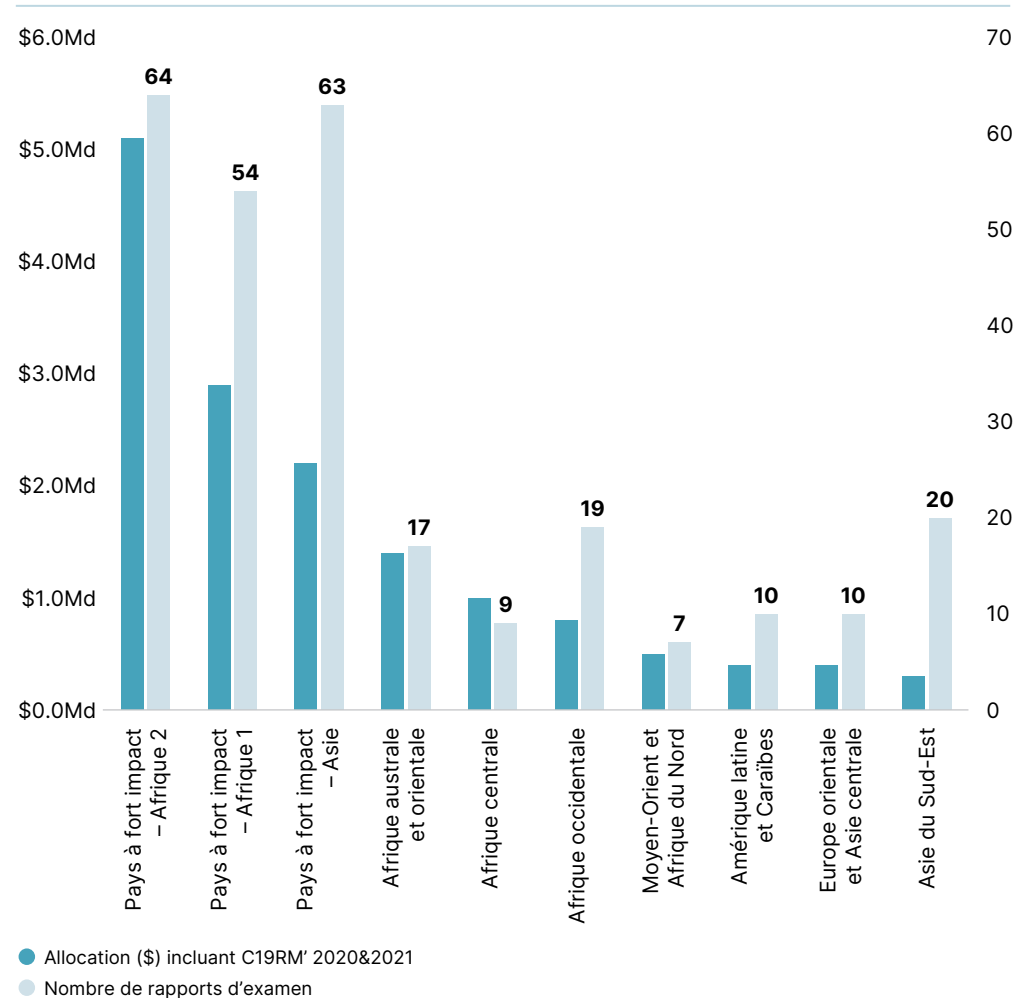
Toutes les enquêtes ne donnent pas lieu à la publication d'un rapport. Le BIG publie des notes de clôture de dossier lorsque l'enquête n'est pas concluante ou qu'une allégation n'est pas fondée (les preuves ne soutiennent pas les allégations), qu'elle n'est pas importante, qu'il y a déjà eu une réponse proportionnée, que les risques ont été atténués ou que les lacunes ont été comblées.

Les enquêtes du BIG débouchent sur des Actions convenues de la Direction fondées sur les enseignements tirés des affaires. Ces mesures comprennent des recouvrements financiers, des sanctions à l'encontre d'entités et d'individus, et le renforcement des contrôles et des processus.

Le BIG a identifié des transactions non-conformes pour un montant total de 143,2 millions de dollars<sup>6</sup> entre 2019 et 2021, la plupart d'entre elles étant dues à des pratiques frauduleuses et à des vols. Au cours de la même période, les recouvrements de fonds proposés à la suite des enquêtes du BIG se sont élevés à 14,4 millions de dollars. Les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires sont les plus fréquemment visés par les enquêtes du BIG. Ils représentent 42 % et 23 % des enquêtes, respectivement.

Le nombre d'allégations s'aligne généralement sur le montant des fonds alloués par région, la plupart des allégations touchant les subventions des pays à fort impact-Afrique 1, des pays à fort impact- Afrique 2 et des pays à fort impact-Asie du Fonds mondial (voir la Figure 5).

FIGURE 5 : ALLOCATION ET NOMBRE DE RAPPORTS D'EXAMEN PAR RÉGION



Le Conseil est également averti par le Secrétariat des dépenses non-conformes identifiées par les prestataires de garantie qu'il a engagés. Au 31 décembre 2021, le Secrétariat a indiqué que 26,7 millions de dollars correspondaient à des montants recouvrables non récupérés, résultant principalement de dépenses non-conformes et de mauvaises pratiques de gestion.

6 106 millions de dollars sont liés à [une affaire](#) qui est examinée par le Comité des recouvrements.



### 3. Objectifs et portée

#### Objectifs

L'examen visait à évaluer la maturité du cadre du Fonds mondial (y compris les politiques et les procédures) relatif à la lutte contre la fraude et la corruption, et à positionner l'organisation sur une échelle de notation en vue d'une amélioration ultérieure.

Plus précisément, la mission a examiné le cadre de gestion du risque de fraude du Fonds mondial par rapport aux cinq composantes du Guide de gestion du risque de fraude ACFE/COSO : Gouvernance relative au risque de fraude, Évaluation du risque de fraude, Activité de contrôle de la fraude, Investigations et mesures correctives, Pilotage de la gestion du risque de fraude, comme le montre le schéma ci-contre (Figure 6).

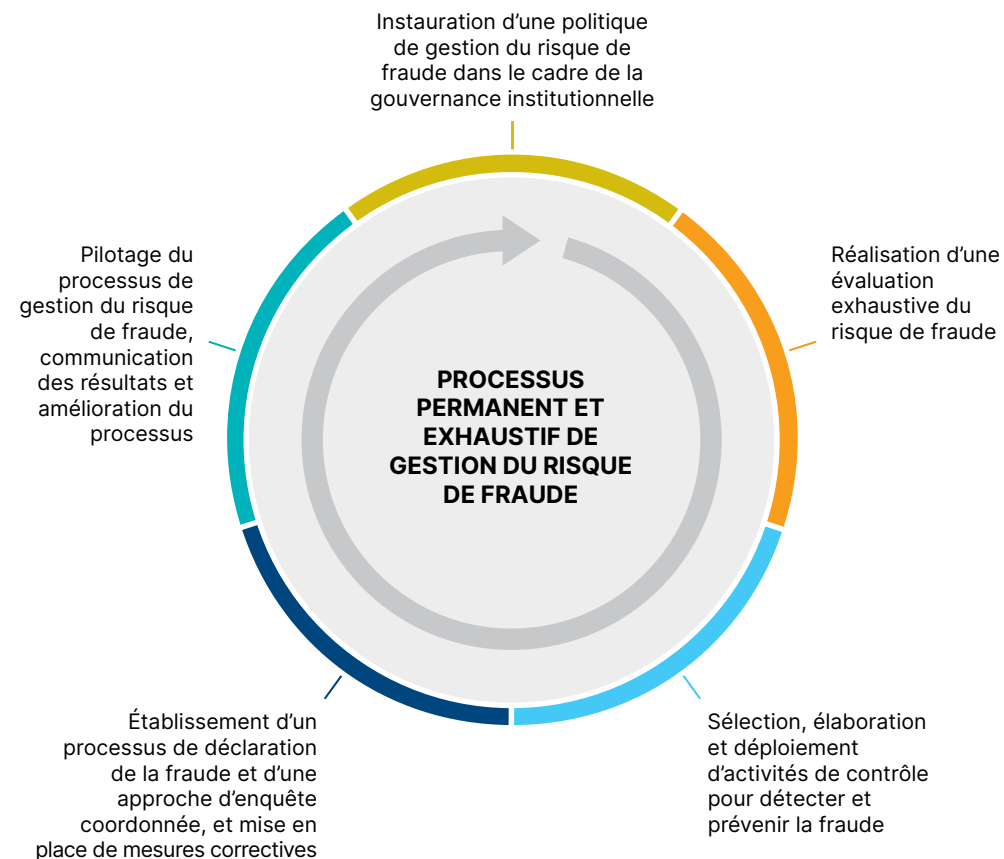
Le modèle<sup>7</sup> comprend une échelle de maturité en cinq points pour chacune des composantes ci-dessus : *Ad-hoc, Initial, Répliquable, Géré et Leadership* :

#### Portée

Les principaux domaines couverts par chacune des cinq composantes sont les suivants :

- **Gouvernance relative au risque de fraude** : Cela inclut les politiques de gestion du risque de fraude, l'engagement et le soutien du Conseil d'administration et de la direction vis-à-vis du programme existant de gestion du risque de fraude, l'attribution de responsabilités aux différentes parties prenantes pour assurer la gouvernance, la communication autour du risque de fraude dans toute l'organisation, et la culture du risque de fraude.
- **Évaluation du risque de fraude** : Il s'agit d'évaluer le risque de fraude dans les processus internes du Secrétariat du Fonds mondial et dans ses opérations à l'échelon des pays.
- **Activité de contrôle de la fraude** : La conception et l'exécution des processus existants pour prévenir et détecter la fraude.
- **Investigations et mesures correctives** : Enquêtes et mesures prises après la confirmation des cas de fraude. Étant donné que ce domaine comprend les activités du BIG, ce dernier s'est appuyé sur l'évaluation externe indépendante de la qualité réalisée en décembre 2021 par l'Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne (IFACI). Les conclusions de ce dernier ont été intégrées au présent examen avec son autorisation explicite.
- **Pilotage de la gestion du risque de fraude** : Cela comprend le signalement des fraudes au Fonds mondial, le suivi du programme de gestion du risque de fraude, et l'examen périodique par la direction et les parties prenantes des risques institutionnels et opérationnels, afin que les catégories de risques restent à jour et pertinentes.

FIGURE 6 : CINQ PRINCIPES CLÉS DE GESTION DU RISQUE DE FRAUDE



7 Échelle de notation tirée de [Anti-Fraud Playbook: The Best Defense Is A Good Offense. 2020 Grant Thornton LLP and ACF.](#)

# 3. Objectifs et portée

## Méthodologie et approche

L'évaluation a été menée conjointement par les équipes des unités d'audit, d'enquête et de services professionnels du BIG. La composante « Investigations » du guide de gestion du risque de fraude de ACFE/COSO a été examinée par un consultant tiers indépendant dans le cadre de l'examen de l'évaluation externe de la qualité du BIG. Les résultats de cet examen sont à la base des conclusions et de la notation de la composante « Investigations et mesures correctives » (voir Section 4.4 pour plus de détails).

Le BIG a interrogé les dirigeants et certains membres de tous les comités du Conseil, les membres du Comité exécutif de Direction, le personnel du Secrétariat et les parties prenantes dans les pays (membres de l'Instance de coordination nationale, récipiendaires principaux, agents financiers et agents locaux du Fonds).

Les audits et les enquêtes sur la fraude menés précédemment par le BIG ont été exploités pour permettre de comprendre les mécanismes de fraude et les causes fondamentales des fraudes spécifiques à l'environnement institutionnel. Les politiques et procédures pertinentes, la documentation de l'organisation, les rapports des prestataires de garantie et les documents des parties prenantes dans le pays ont également été examinés. Des tests détaillés ont été effectués dans huit portefeuilles de pays : Bangladesh, République démocratique du Congo, Malawi, Mali, Pakistan, Sénégal, Sierra Leone et Zambie, en exploitant, dans la mesure du possible, les audits antérieurs.

## Leveraging the COSO/ACFE fraud risk management guide

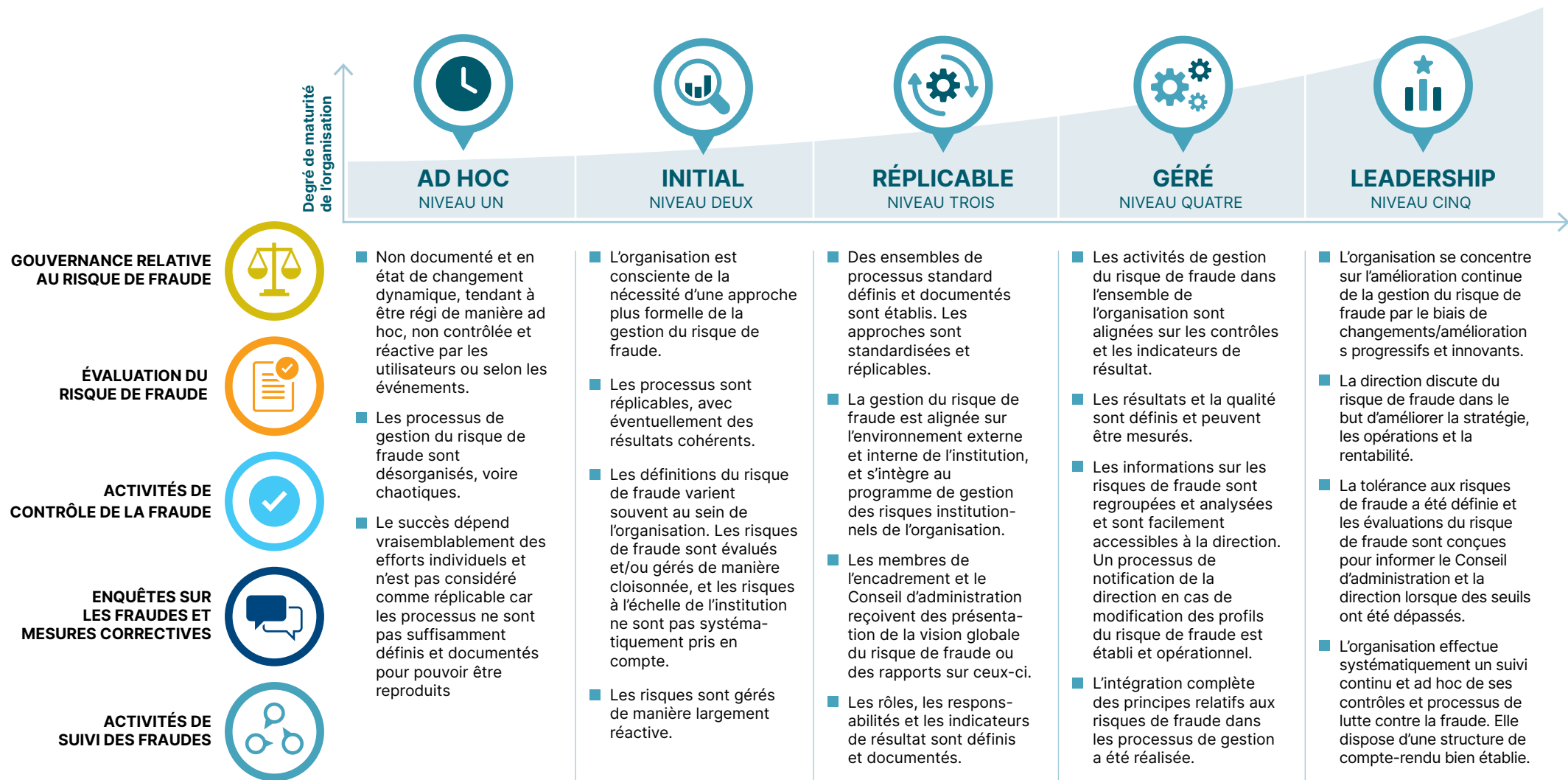
L'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), l'Institute of Internal Auditors (IIA) et l'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) ont parrainé et publié en 2008 le premier guide important pour l'établissement d'un programme complet de gestion du risque de fraude. Suite à cette publication, intitulée « *Managing the Business Risk of Fraud : A Practical Guide* », le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) et l'ACFE ont conjointement publié en 2016 le « Guide de gestion du risque de fraude ». Ce guide s'appuie sur les cinq composantes du contrôle interne du COSO, et comprend cinq principes de gestion du risque de fraude qui sont cohérents avec les 17 principes de contrôle interne du cadre du COSO de 2013.

Le Guide de gestion du risque de fraude COSO/ACFE a été le guide principal pour cette évaluation de la maturité de la gestion du risque de fraude. Le BIG a utilisé le tableau de bord de la gestion du risque de fraude associé au guide COSO/ACFE, en l'adaptant au contexte du Fonds mondial.

Grant Thornton et l'ACFE ont publié *The Anti-Fraud Playbook : The Best Defense Is a Good Offense*, qui détaille un 'modèle institutionnel d'évaluation de la maturité de la gestion de la lutte contre la fraude' (Enterprise Anti-Fraud Maturity Assessment Model®). Au lieu d'utiliser l'échelle de notation d'audit standard, le BIG a employé le modèle d'évaluation pour noter la maturité du cadre de gestion du risque de fraude du Fonds mondial et de ses processus sous-jacents. La maturité est divisée en cinq niveaux – ad-hoc, initial, répliquable, gérable et leadership, comme le montre la Figure 7.

# 3. Objectifs et portée

FIGURE 7 : MODÈLE INSTITUTIONNEL DE MATURITÉ DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE TIRÉ DU MANUEL STRATÉGIQUE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ACFE/GRANT THORNTON



# 4. Conclusions

## Maturité globale

### 4. Maturité globale de la gestion du risque de fraude

La pandémie de COVID et l'évolution des pratiques de travail ont entraîné une augmentation du risque de fraude. Il est nécessaire d'opérer une gestion agile des risques pour anticiper et mettre en place des contrôles de prévention et de détection afin de répondre aux fraudes potentielles. Les divers éléments de l'approche du Fonds mondial se situent à différents stades de maturité. À mesure que le paysage du risque de fraude évolue, l'organisation devra renforcer ses activités de prévention et de suivi, et se concentrer davantage sur la fraude non financière.

Étant donné que les composantes du programme de lutte contre le risque de fraude sont à différents stades de maturité, il est important que le Secrétariat fixe, en collaboration avec le Conseil, des objectifs de maturité pour chaque composante afin d'éclairer les activités ultérieures. Les domaines d'intervention sont mis en évidence dans des conclusions détaillées présentées dans les pages suivantes.

La Figure 8 ci-dessous présente le niveau de maturité de chaque composante évalué par le BIG :

FIGURE 8 : MATURITÉ ÉVALUÉE DES COMPOSANTES DE GESTION DU RISQUE DE FRAUDE



# 4. Conclusions

## Governance

### 4.1 Gouvernance relative au risque de fraude

**PRINCIPE 1 :**  
**L'organisation définit et diffuse un programme de gestion du risque de fraude qui traduit les attentes du Conseil et de la direction générale et démontre leur engagement en faveur d'un niveau élevé d'intégrité et de valeurs éthiques en matière de gestion du risque de fraude.**

Source : Guide de gestion du risque de fraude, publication conjointe ACFE et COSO, 2016.

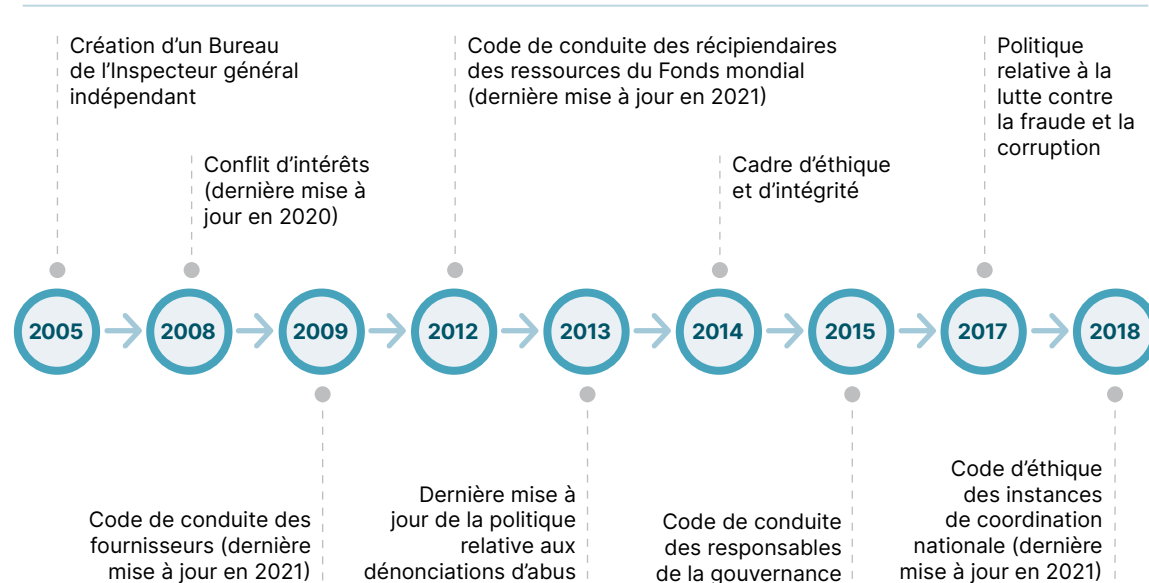
La gouvernance relative au risque de fraude est considérée comme « répliquable ». Le Fonds mondial a défini des cadres, des politiques, des structures et des processus qui orientent la gestion du risque de fraude et qui soutiennent sa tolérance zéro vis-à-vis des pratiques interdites. Alors que des progrès significatifs ont été réalisés concernant les risques de fraude financière, les risques de fraude programmatique sont moins pris en compte. Le Secrétariat doit définir une appropriation et une responsabilité globales du risque de fraude, et mettre en œuvre le plan de la PCFC.

Le Fonds mondial a mis en place des structures et des politiques qui attestent de l'engagement du Conseil d'administration et du Comité exécutif de Direction vis-à-vis de l'intégrité et des valeurs éthiques, ainsi qu'un programme global de gestion du risque de fraude, comme le recommande le guide ACFE/COSO 2016 de gestion du risque de fraude.

Un Cadre d'éthique et d'intégrité a été approuvé par le Conseil en novembre 2014, ce qui montre que l'éthique et l'intégrité font partie intégrante des valeurs du Fonds mondial. Ce cadre définit les obligations des principales parties prenantes. Il a été renforcé par la Politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption approuvée par le Conseil en novembre 2017, qui couvre un ensemble plus large de risques de fraude (voir la Figure 9). Les deux documents sont accessibles au public sur le site Internet du Fonds mondial.

Le Conseil d'administration a clairement exprimé les positions des instances dirigeantes face à la fraude : Le Fonds mondial a une tolérance zéro<sup>8</sup> vis-à-vis des pratiques interdites qui empêchent les ressources d'atteindre ceux qui en ont besoin. De même, le Comité exécutif de Direction a élaboré plusieurs politiques, directives et outils opérationnels pour soutenir la gestion du risque de fraude. Des éléments clés du Cadre d'éthique et d'intégrité et de la PCFC sont inclus dans les Codes de conduite des employés et des fournisseurs, ainsi que dans les accords de subvention signés avec les maîtres d'œuvre.

FIGURE 9 : ÉVOLUTION DES POLITIQUES DU FONDS MONDIAL EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE, D'INTÉGRITÉ ET DE GESTION DES FRAUDES



Les états financiers du Secrétariat et de ses maîtres d'œuvre sont régulièrement audités par des cabinets d'audit externes, conformément aux normes internationales en vigueur.

Le Département de la gestion des risques du Secrétariat apporte son soutien et supervise l'exécution de la gestion des risques par les équipes de pays au niveau des subventions, dirige la gestion des risques au niveau institutionnel et assure la gouvernance interne et la communication d'informations sur la gestion des risques. Le Fonds mondial dispose d'une fonction de supervision indépendante, le Bureau de l'Inspecteur général, qui enquête sur les allégations de fraude et rend directement compte au Conseil. Un Bureau de l'éthique soutient la conception et la mise en œuvre de politiques, codes et exigences liés à l'éthique et à l'intégrité pour faire face aux actes répréhensibles définis.

# 4. Conclusions

## Governance

### Évaluation de la maturité de la gestion du risque de fraude

#### Nécessité de traiter les risques de fraude comme une question transversale, conformément à la PCFC

La PCFC indique que les risques de fraude s'infiltrent non seulement dans la gestion financière, mais aussi dans la prise de décision stratégique, la gouvernance, les systèmes de santé publique, la qualité des programmes et les rapports.

Depuis sa création, et particulièrement au cours des cinq dernières années, le Fonds mondial a perfectionné ses processus de gestion financière, augmentant ainsi sa capacité à gérer les risques de fraude financière. Cependant, des progrès limités ont été accomplis dans la gestion des déclencheurs de risques de fraude programmatique, comme le prévoit la PCFC.

Suite à l'audit du BIG intitulé « [Gestion des questions d'éthique et d'intégrité au Fonds mondial](#) », le Secrétariat a préparé un plan de mise en œuvre de la PCFC qu'il a présenté au Comité de l'audit et des finances en juillet 2021<sup>9</sup>. Cependant, des actions telles que la mise à jour des directives et outils existants pour tenir compte de la dimension transversale du risque de fraude n'avaient pas commencé en février 2022 (deux mois après la date d'échéance initiale). Le Fonds mondial ne dispose pas de directives pour prévenir ou réduire les risques de fraude inhérents à la gestion des médicaments et des produits de santé dans la chaîne d'approvisionnement dans les pays – ce qui représente environ 60 % des investissements.

En septembre 2021 et par le biais de son actualisation de l'Appétence au risque du Fonds mondial, le Secrétariat s'est adressé au Comité de l'audit et des finances sur la façon dont les questions financières et programmatiques sont prises en compte dans les décisions d'arbitrage des risques<sup>10</sup> et sur le lien entre les résultats financiers et programmatiques. Alors que l'appétence au risque de fraude est expressément déterminée dans le cadre des risques financiers et fiduciaires, la prise en compte du risque de fraude dans les risques programmatiques est limitée.

#### Clarté limitée des rôles et des responsabilités en matière de risques de fraude programmatique au niveau des Comités et du Secrétariat

**Au niveau du Conseil d'administration :** Le Comité de l'audit et des finances a des responsabilités vis-à-vis de la supervision du risque de fraude financière, et des questions soulevées dans les audits/enquêtes du BIG. De même, le Comité d'éthique et de gouvernance est responsable de la supervision des risques liés à l'éthique et à l'intégrité, conformément à son acte constitutif. Le Comité de la stratégie est chargé des risques relatifs à la stratégie et programmatiques. Cependant, la fraude telle que définie dans la PCFC est transversale et a donc un impact sur les missions de tous les comités. Pour ces raisons, il est d'usage qu'un Groupe de coordination<sup>11</sup> étudie les risques transversaux, mais à ce jour, ce mécanisme n'a pas encore été utilisé pour examiner les risques de fraude programmatique au sein des comités.

**Au niveau du Secrétariat :** La responsabilité de la mise en œuvre de la PCFC incombe au Directeur exécutif, tandis que le Responsable des questions d'éthique joue un rôle de supervision et de coordination. L'appropriation et la responsabilité globales de la mise en œuvre de la politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption à l'échelon du Secrétariat n'ont pas été définies. Il est essentiel de déterminer à qui incombe (à une ou à plusieurs entités ?) la mise en œuvre de la PCFC afin de résoudre rapidement tout problème ou goulot d'étranglement, comme indiqué ci-dessus.

Au cours de notre examen, le Secrétariat a préparé une analyse qui fournit une vision d'ensemble de l'approche actuelle de la gestion du risque de fraude pour les processus fonctionnels et centraux. Si elle est correctement mise en œuvre dans l'ensemble de l'organisation, elle améliorera la réponse transversale aux risques de fraude.

<sup>9</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/11637/bm46\\_06-recommended-updates-risk-appetite\\_paper\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/11637/bm46_06-recommended-updates-risk-appetite_paper_fr.pdf)

<sup>10</sup> GF/AFC17/02\_Rev.

<sup>11</sup> Un Groupe de coordination (GC) est un mécanisme de coordination entre le Conseil du Fonds mondial et ses Comités destiné à assurer une collaboration efficace, notamment en ce qui concerne les questions transversales.

# 4. Conclusions

## Évaluation

### 4.2 Évaluation du risque de fraude

#### PRINCIPE 2 :

**L'organisation réalise des évaluations globales du risque de fraude pour identifier les risques de fraude qui lui sont propres, estimer leur probabilité et leur importance, évaluer les activités de contrôle existantes, et mettre en œuvre des dispositifs de maîtrise des risques résiduels de fraude.**

Source : Guide de gestion du risque de fraude, publication conjointe ACFE et COSO, 2016.

L'évaluation du risque de fraude est jugée « répliquable ». Les processus associés font partie du cadre intégré de gestion des risques du Fonds mondial et sont généralement alignés sur son environnement interne et externe. Le Fonds mondial a élaboré des outils pour soutenir les évaluations dans les fonctions de base, en s'appuyant sur le travail des prestataires de garantie. Pour continuer à se développer, l'évaluation du risque de fraude doit identifier de manière proactive les types de fraude, améliorer la mise en œuvre des mesures d'atténuation et prendre en compte les risques programmatiques à l'échelon des subventions.

L'évaluation du risque de fraude fait partie du cadre intégré de gestion des risques du Fonds mondial qui couvre l'ensemble du cycle de vie des subventions et les processus sous-jacents du Secrétariat.

Le Département de la gestion des risques effectue l'Examen des processus opérationnels clés (ci-après « l'Examen des processus ») qui comprend une section d'évaluation du risque de fraude pour les processus du Secrétariat et les fonctions essentielles telles que les technologies de l'information, l'approvisionnement, les ressources humaines et les finances. Le Département de la gestion des risques utilise deux approches différentes pour surveiller les contrôles internes des 52 processus du Cadre de résultats et de responsabilité.

■ **Processus classés par ordre de priorité** : La supervision de 25 processus hiérarchisés sélectionnés par le Département de la gestion des risques s'effectue par le biais de l'**Examen des processus opérationnels clés**. Ce Département détermine les processus opérationnels du Secrétariat qui sont les plus essentiels pour les activités, qui présentent généralement plus de risques, qui sont importants ou complexes, ou qui impliquent des volumes élevés de transactions. Conformément aux principes du cadre COSO, le Département de la gestion des risques effectue l'Examen des processus pour évaluer si des contrôles internes existent et s'ils fonctionnent efficacement afin de fournir une assurance raisonnable que les objectifs du processus seront atteints.

■ **Processus non prioritaires** : Les titulaires en charge de processus (première ligne) doivent réaliser un examen de la **matrice de maîtrise des risques** qui sert de base pour déterminer comment un risque doit être géré. La supervision systématique du Département de la gestion des risques n'est pas obligatoire, elle est effectuée à titre consultatif.

Publié en mai 2021, le rapport du BIG intitulé [Audit des contrôles organisationnels clés du Fonds mondial](#) a conclu que la méthodologie globale de hiérarchisation des examens devait être mise à jour afin de garantir une couverture adéquate des domaines à haut risque. Il souligne que le taux d'achèvement des examens était de 50 % et de 43 % en 2019 et 2020, respectivement<sup>12</sup>.

Au niveau de la subvention, l'évaluation du risque de fraude est prise en compte à différents stades de son cycle de vie, comme le décrit la Figure 10.

■ **Lors de l'établissement d'une subvention**, les équipes de pays et les prestataires de garantie procèdent à une évaluation des capacités des bénéficiaires principaux sur la base d'un questionnaire prédéfini dans un **outil d'évaluation des capacités**. L'outil est appliqué pour les nouveaux maîtres d'œuvre ou en cas de changement significatif de l'ampleur des subventions. L'évaluation vise à déterminer si le bénéficiaire principal dispose de systèmes adéquats pour mettre en œuvre la subvention. Elle permet également d'identifier les lacunes critiques en matière de capacités, avec des mesures de renforcement des capacités correspondantes pour améliorer l'efficacité et l'efficacé de la mise en œuvre du programme. L'évaluation couvre quatre domaines fonctionnels : Suivi et évaluation, Gestion des achats et des stocks, Gestion et systèmes financiers, et Gouvernance et gestion des programmes (y compris la gestion des sous-bénéficiaires). Dans le cadre de l'établissement des subventions, le Comité d'approbation des subventions examine les résultats de cette évaluation, y compris l'analyse des risques et les mesures d'atténuation connexes préparées par les équipes de pays.

■ **Pendant la mise en œuvre de la subvention**, l'analyse des risques et l'avancement des mesures d'atténuation correspondantes sont pris en compte dans les décisions annuelles de financement. Un examen du portefeuille de pays, qui étudie de manière holistique tous les risques clés du portefeuille, y compris la fraude, doit être réalisé au moins une fois par cycle de financement pour les pays à fort impact. Les équipes de pays s'appuient également sur le travail effectué par les prestataires de garantie pendant la mise en œuvre des subventions pour mettre à jour le profil de risque de leurs portefeuilles.

12 L'action convenue de la Direction correspondante a déjà été mise en œuvre et clôturée.

# 4. Conclusions

## Évaluation

FIGURE 10 : PROCESSUS D'ÉVALUATION DU RISQUE DE FRAUDE FINANCIÈRE

Stades	Activités liées à l'évaluation du risque de fraude	Portée de l'évaluation	Principal objectif de l'évaluation des risques
Établissement de la subvention →	Évaluation des capacités des maîtres d'œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressources humaines et masse salariale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion des conflits d'intérêts</li> </ul>
Mise en œuvre de la subvention →	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse du risque de fraude dans le module intégré risque</li> <li>Examen de portefeuille de pays</li> <li>Examen des prestataires de garantie</li> <li>Décision annuelle de financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Espèces et paiements</li> <li>Achats dans le pays</li> <li>Gestion des actifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Processus et système de contrôle interne</li> <li>Mécanisme de garantie (audits interne et externe)</li> </ul>

Les évaluations des risques liés aux subventions sont documentées dans le système de suivi des risques en ligne et doivent être mises à jour en fonction des besoins. Le Secrétariat a prédéterminé des causes fondamentales génériques pour les risques de fraude afin de guider les équipes dans leur évaluation des risques.

Il est possible d'améliorer l'approche globale du Fonds mondial en matière d'évaluation du risque de fraude, d'outils connexes, de documentation des conclusions et de mise en œuvre opportune de mesures d'atténuation, comme suit :

**L'approche de l'évaluation du risque de fraude doit être améliorée en identifiant des schémas de fraude pertinents afin d'éclairer la conception de mesures d'atténuation appropriées**

**Fonctions essentielles de l'organisation :** Le Secrétariat a élaboré un questionnaire d'auto-évaluation pour l'Examen des processus opérationnels clés qui comprend l'identification du risque de fraude, l'évaluation d'un potentiel contournement des contrôles par la direction des maîtres d'œuvre et les mesures d'atténuation. En décembre 2021, des évaluations du risque de fraude avaient été réalisées pour trois des quatre fonctions essentielles : gestion du cycle d'emploi des salariés, opérations d'approvisionnement et services/sécurité des technologies de l'information. Un examen des processus clés pour la gestion des transactions financières est prévu pour 2022. Ces quatre fonctions essentielles sont vitales pour l'organisation car elles constituent le principal soutien aux équipes prestataires de services. Cette approche est généralement conforme aux principes du cadre de contrôle interne du COSO (2013). Les schémas de fraude identifiés par le Secrétariat et les mesures d'atténuation correspondantes sont documentés dans la matrice de maîtrise des risques de chaque processus.

L'auditeur externe considère également l'impact du risque de fraude au Secrétariat dans le cadre de l'audit des états financiers annuels du Fonds mondial.

**Au niveau des maîtres d'œuvre :** Alors que le Secrétariat a identifié l'absence d'évaluation du risque de fraude comme l'une des causes fondamentales les plus courantes de la fraude<sup>13</sup>, aucun des bénéficiaires principaux des huit pays sondés n'a réalisé d'évaluation complète pour déterminer les risques de fraude spécifiques inhérents à leurs programmes, afin d'éclairer la conception de mesures d'atténuation correspondantes. Compte tenu de l'augmentation du risque de fraude, le Secrétariat a engagé un prestataire de services pour évaluer les risques de fraude fiduciaire dans la mise en œuvre du dispositif de riposte au COVID-19 (C19RM) dans cinq pays à fort impact et essentiels. Il s'agit là d'un projet pilote que le Secrétariat entend étendre à d'autres portefeuilles. Le Secrétariat a également effectué des évaluations sur quelques portefeuilles afin de mieux comprendre le paysage de la fraude et de concevoir des mécanismes et des contrôles de lutte contre la corruption en fonction des risques. L'approche a été initiée en tant que projet pilote en 2018 et doit encore être pleinement opérationnalisée dans tous les portefeuilles.

13 Liste des causes fondamentales dans « Définition des risques, subventions confrontées à des risques institutionnels » publié en septembre 2020.



# 4. Conclusions

## Évaluation

### Les outils, les directives et les processus au niveau des subventions ne fournissent pas une visibilité suffisante sur les niveaux de risque de fraude

Le Fonds mondial a créé des outils et des directives pour soutenir l'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre, mais leur conception et leur efficacité doivent être améliorées. L'outil d'évaluation des capacités n'est pas un outil d'évaluation du risque de fraude et ne permet pas de voir comment ces risques pourraient se concrétiser à l'échelon des maîtres d'œuvre. Au contraire, comme mentionné précédemment, il se concentre sur la question de savoir si un maître d'œuvre dispose des capacités et systèmes nécessaires pour remplir son rôle au titre de la subvention. Les risques de fraude peuvent se manifester sous diverses formes, notamment la collusion, la corruption et le contournement des contrôles par la direction du maître d'œuvre, même s'il dispose des capacités et des systèmes requis pour l'éviter. Par conséquent, l'utilisation de l'outil d'évaluation des capacités pour déterminer les niveaux de risque de fraude, en particulier au début des subventions pour les nouveaux maîtres d'œuvre, pourrait sous-estimer le niveau de risque, ou ne pas identifier les risques les plus importants.

Dans les huit portefeuilles sondés, 14 des 20 maîtres d'œuvre n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de leurs capacités durant les cycles de financement précédent et actuel (NFM 2 et 3), et ce bien que l'outil d'évaluation ait été révisé en 2017 pour inclure des exigences spécifiques relatives aux risques de fraude. Même si cette situation est conforme aux directives existantes du Secrétariat, elle réduit la capacité de ces portefeuilles à bénéficier des révisions apportées à l'outil d'évaluation des capacités.

Les considérations initiales sur les risques de fraude lors de l'établissement de la subvention sont censées être actualisées sur la base des activités de garantie pendant la mise en œuvre de la subvention. Cependant, il faut améliorer la documentation des considérations relatives aux risques de fraude pendant le cycle de vie de la subvention.

- Dans 24 des 34 subventions sondées, la base des causes fondamentales et des notations du risque de fraude dans le module intégré de risque n'était pas documentée ou l'explication fournie était inadéquate. Sur les 24 subventions, 12 n'ont pas pris en compte les risques de fraude dans les décisions ultérieures relatives au portefeuille.
- La fraude programmatique fait partie des causes fondamentales prédéfinies dans le module de risque intégré. Cependant, les équipes de pays ne l'ont pas sélectionnée comme cause fondamentale prioritaire dans l'évaluation du risque de fraude dans 30 des 34 subventions sondées pour la gestion des données, et dans 23 des 28 subventions sondées pour la chaîne d'approvisionnement<sup>14</sup>. Cela réduit la capacité des équipes à prendre en compte de manière proactive les moteurs du risque de fraude afin de concevoir des mesures d'atténuation appropriées, et pourrait conduire à la concrétisation de risques de fraude inconnus.

### Améliorations nécessaires de la mise en œuvre des mesures d'atténuation

Comme indiqué dans le rapport du BIG intitulé [Audit des contrôles organisationnels clés du Fonds mondial](#), la mise en œuvre des mesures de gestion essentielles est restée faible en décembre 2020, à 28 % pour les subventions du NFM 2, contre un objectif de 90 %. Ce taux a progressé à 64 % en juillet 2021. De même, seules cinq des 20 mesures d'atténuation liées aux portefeuilles présentant des notations des risques de fraude élevées avaient été mises en œuvre à leur date d'échéance, le 31 décembre 2021. Deux des trois mesures d'atténuation destinées à minimiser la fraude inhérente aux processus de gestion des ressources humaines du Secrétariat demeurent inappliquées depuis 2020. Cela est dû à une priorisation insuffisante des mesures d'atténuation du risque de fraude.

14 Sur l'échantillon de 34 subventions, six ont été exclues du test parce qu'elles n'avaient pas de ligne budgétaire pour les produits de santé.

# 4. Conclusions

## Contrôle de la fraude

### 4.3 Activité de contrôle de la fraude

#### PRINCIPE 3 :

**L'organisation sélectionne, développe et déploie des activités de contrôle préventif et détectif de la fraude pour maîtriser le risque de survenance ou de non-détection en temps voulu.**

Source : Guide de gestion du risque de fraude, publication conjointe ACFE et COSO, 2016.

Les activités de contrôle de la fraude, qui comprennent des processus standard définis et documentés, sont réputées « répliquables ». Les mécanismes normalisés de lutte contre la fraude peuvent être adaptés à différents contextes, mais ils ont tendance à être réactifs et à moins mettre l'accent sur les contrôles préventifs, en particulier pour les risques de fraude et d'intégrité des programmes. Le renforcement des contrôles préventifs et des capacités des maîtres d'œuvre à mieux identifier et notifier les signaux d'alerte aidera le Fonds mondial à développer davantage ses mécanismes de lutte contre la fraude.

#### Des contrôles définis existent, mais les contrôles préventifs sur les risques de fraude programmatique doivent être considérablement améliorés

Le Fonds mondial a défini des mesures préventives pour gérer les risques de fraude financière, avec différents niveaux d'efficacité selon les portefeuilles. Cela inclut l'utilisation de mesures de contrôle préventif d'éventuelles fraudes financières telles que :

- **Recours aux services d'agents financiers** : Le Fonds mondial fait appel à des agents financiers – qui sont des agences indépendantes – pour atténuer les risques financiers découlant des faibles capacités de gestion financière des maîtres d'œuvre. Il y a actuellement des agents financiers dans 15 pays à haut risque représentatifs d'une allocation totale de 3,4 milliards de dollar.
- **Mise en œuvre d'une politique de restriction des liquidités** : Cette mesure d'atténuation vise à réduire ou à limiter le montant des liquidités mises entre les mains des maîtres d'œuvre – tout en poursuivant l'exécution de la subvention – par le biais de paiements directs aux fournisseurs/bénéficiaires ou celui de décaissements limités. Elle s'applique aux sous-récepteurs opérant dans 25 pays où le Fonds mondial invoque sa politique de sauvegarde supplémentaire<sup>15</sup>. Elle peut être mise en œuvre par le biais d'une politique de trésorerie zéro, le paiement étant effectué directement aux fournisseurs/bénéficiaires. Dans le cadre de cette politique, le Fonds mondial pourrait déboursier des fonds sur la base d'un remboursement après que les maîtres d'œuvre aient soumis les pièces justificatives correspondantes aux dépenses engagées. Le Fonds mondial ne dispose pas actuellement d'une vision consolidée des pays soumis à la politique de restriction des liquidités.

- **Recours à des agents d'approvisionnement** : Il s'agit de confier l'achat de produits non sanitaires (par exemple, véhicules, matériel de bureau) à un tiers afin d'atténuer le risque découlant de la faiblesse ou du manque de fiabilité des systèmes d'achat à l'échelon du maître d'œuvre.
- **Recours aux agents locaux du Fonds** : Les agents locaux du Fonds sont engagés par les équipes de pays pour réaliser certaines activités de prévention. Dans certains pays, les agents locaux du Fonds examinent par exemple la sélection des prestataires de services pour s'assurer du respect des procédures avant que les contrats ne soient signés par les maîtres d'œuvre.

Contrairement au risque de fraude financière, il n'y a pas de mesures définies pour prévenir les risques de fraude programmatique, en partie parce que les mécanismes correspondants n'ont pas été définis de manière exhaustive, comme indiqué dans la section 4.2.

#### Les contrôles relatifs aux risques d'intégrité font défaut à l'échelon des subventions

Le modèle opérationnel du Fonds mondial nécessite l'engagement et le recours à des parties externes (par exemple, les maîtres d'œuvre, les agents locaux du Fonds, les fournisseurs). L'organisation peut ainsi être exposée à des risques liés à l'intégrité et à l'éthique tout au long de sa chaîne de prestation de services car les contrôles préalables destinés à détecter les risques potentiels ne sont pas effectués de manière efficace au niveau de la mise en œuvre des subventions, comme l'indique l'audit du BIG de 2019 intitulé [Gestion des questions d'éthique et d'intégrité au Fonds mondial](#).

Le Secrétariat a défini le champ d'application et le calendrier de mise en œuvre du cadre du contrôle d'intégrité dans tous les départements, à l'exception de la Division de la gestion des subventions et de ses contreparties, telles que les maîtres d'œuvre. Cette Division n'a pas été impliquée dans l'évaluation des risques du contrôle d'intégrité à l'échelle de l'organisation et il n'y a pas de calendrier établi pour y remédier. Étant donné que les principales activités du Fonds mondial sont menées par des maîtres d'œuvre dans divers pays et avec des profils différents, un contrôle d'intégrité inadéquat de ces activités expose l'organisation à des risques en matière d'éthique et d'intégrité. Le Fonds mondial n'a pas convenu d'une approche pour les vérifications et les contrôles d'intégrité au niveau des subventions où des risques importants existent – ce qui fait que l'action convenue de la Direction mentionnée ci-dessous demeurait inappliquée depuis 20 mois au 28 février 2022.

<sup>15</sup> [Additional Safeguard Policy, GF/B7/7 Annex 4 taken at The Global Fund's Seventh Board Meeting, March 2004 \(en anglais uniquement\)](#).

# 4. Conclusions

## Contrôle de la fraude

### Évaluation de la maturité de la gestion du risque de fraude

**Le Bureau de l'éthique mène à bien le déploiement du projet de contrôle d'intégrité afin que toutes les catégories de parties prenantes du Fonds mondial soient visées par une démarche fondée sur le risque, notamment les maîtres d'œuvre et les fournisseurs. Il définit les responsabilités en matière de déclenchement et de réalisation des contrôles et de prises de décision au vu des résultats.**

Source : Action convenue de la Direction n° 6 du Rapport d'audit sur la Gestion des questions d'éthique et d'intégrité au Fonds Mondial ayant pour date cible le 30 juin 2020 et dont l'application incombe au Responsable des questions d'éthique.

Dans sept des huit portefeuilles sondés, les équipes de pays n'ont pas effectué de contrôles préalables concernant des postes clés du personnel chez les maîtres d'œuvre en vue d'identifier des risques potentiels et de mettre en place des mesures d'atténuation de manière proactive.

Les organisations internationales non gouvernementales sondées disposent de politiques de lutte contre la fraude pertinentes et organisent périodiquement des formations de sensibilisation aux risques de fraude financière, mais leurs contrôles du risque de fraude programmatique sont limités. En revanche, dans les pays sondés, huit des 14 maîtres d'œuvre locaux (ONG locales et organismes gouvernementaux) ne disposent pas systématiquement de contrôles préventifs en termes de renforcement des capacités et de programme de sensibilisation à la fraude – ce qui contraint le Secrétariat à renforcer sa supervision et ses services de garantie concernant ces portefeuilles.

### Les activités de garantie doivent être améliorées pour identifier et faire remonter les signaux d'alerte

Le Fonds mondial a défini – et exécute régulièrement – des activités relatives aux garanties en fonction du niveau de risque d'un portefeuille. Dans les huit portefeuilles examinés, une attention a été accordée à la qualité des données par le biais de contrôles ponctuels réguliers des données relatives aux programmes et aux subventions, mais une attention limitée a été consacrée au détournement de médicaments et de produits de santé.

L'efficacité des contrôles de détection est souvent affectée par des contraintes de capacité au niveau du prestataire de garantie, ainsi que par l'étendue du travail et des procédures effectuées :

- Dans cinq des onze rapports d'enquête du BIG publiés entre 2019 et 2021, par exemple, les prestataires de garantie se sont révélés efficaces pour détecter des cas de fraude spécifiques et leurs premières constatations ont donné lieu à des enquêtes du BIG. Cependant, dans deux pays où ce dernier a récemment mené des enquêtes, les prestataires de garantie n'ont pas réussi à identifier les signaux d'alarme à un stade précoce. Dans les enquêtes menées en République démocratique du Congo (2019<sup>16</sup>) et du Libéria (2022), les mécanismes de l'agent

local du Fonds et de l'agent financier respectivement, ont été insuffisants pour détecter les fraudes identifiées par les enquêtes du BIG. Les agents locaux ont engagé des procédures limitées de prise en compte du risque de fraude dans trois des huit portefeuilles sondés.

- Dans l'ensemble, les procédures d'examen mises en œuvre par les prestataires de garantie sont prévisibles et s'appuient généralement sur des pièces justificatives sur papier, avec une vérification limitée du lien réel avec les activités. Par exemple, en Zambie, au Pakistan et au Malawi, le montant des transactions devant être vérifiées par les prestataires de garantie est connu des maîtres d'œuvre – ce qui pourrait permettre aux auteurs de dissimuler plus facilement la fraude. Les prestataires de garantie ne comparent pas non plus systématiquement les coûts aux prix du marché – ce qui peut s'avérer utile pour détecter les systèmes de surfacturation et garantir une utilisation optimale des ressources.
- Les agents financiers sont des agences indépendantes engagées directement par le Secrétariat du Fonds mondial pour atténuer les risques financiers découlant de la faiblesse des capacités de gestion financière des maîtres d'œuvre des subventions du Fonds mondial<sup>17</sup>. Leurs équipes comprennent souvent des experts en fraude en fonction du niveau du risque de fraude dans les portefeuilles sondés. Toutefois, les agents locaux du Fonds ne comptent pas toujours des experts en fraude dans leurs équipes, malgré des niveaux de risque de fraude élevés, et ces équipes n'ont pas l'obligation de disposer d'une expertise en matière de fraude.

### Les fournisseurs de garantie et le Secrétariat doivent rapidement notifier les signaux d'alerte

Le règlement sur les subventions du Fonds mondial et le Code de conduite des bénéficiaires exigent des maîtres d'œuvre qu'ils informent rapidement le Fonds mondial de tout problème d'intégrité. Le Code de conduite des employés du Fonds mondial exige également que le personnel signale au Bureau de l'inspecteur général tout problème de fraude ou de corruption affectant les programmes subventionnés. Le Secrétariat et les prestataires de garantie sont censés faire remonter rapidement les signaux d'alarme et les cas de fraude identifiés au BIG pour une évaluation et une enquête plus approfondies. Dans trois pays où le BIG a mené des enquêtes récentes, le Secrétariat ne lui a pas notifié les signaux d'alerte identifiés par les prestataires de garantie. Par exemple, au Pakistan<sup>18</sup> l'équipe de pays a tardé à signaler les fraudes identifiées, ce qui a entraîné une augmentation des pertes financières pour le Fonds mondial. L'agent financier en Sierra Leone<sup>19</sup> et au Libéria a notifié au Secrétariat des signaux d'alerte qui n'ont jamais été transmis au BIG pour évaluation et enquête. Cela est en partie imputable à des processus et systèmes internes limités pour s'assurer que les signaux d'alerte notifiés aux équipes de pays par les fournisseurs de garantie sont rapidement identifiés et remontés aux fonctions de deuxième ligne concernées au Secrétariat et au BIG. Dans le cadre du rapport d'enquête sur le Libéria, le Secrétariat s'est engagé à améliorer son processus de gestion des exceptions afin de mettre en place un processus solide de signalement des incidents de fraude, des pratiques interdites et d'autres actes répréhensibles identifiés dans le cadre de ses processus de gestion des risques et de suivi de la mise en œuvre des subventions.

16 [Subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo : Manipulation des appels d'offres et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme.](#)

17 [Le Fonds mondial – Directives sur la gestion des risques financiers \(Novembre 2017\).](#)

18 [Subvention du Fonds mondial au Pakistan – Processus d'approvisionnement corrompu par des pratiques prohibées dans le cadre d'un programme de lutte contre la tuberculose.](#)

19 [Subventions du Fonds mondial en Sierra Leone – Achats et paiements frauduleux au titre de subventions du Fonds mondial.](#)

# 4. Conclusions

## Réponse

### 4.4 Investigations et mesures correctives

#### PRINCIPE 4 :

**L'organisation met en place un processus de communication pour obtenir des informations sur les fraudes potentielles et déploie une approche coordonnée en matière d'investigations et de mesures correctives pour traiter la fraude de manière appropriée et en temps voulu.**

Source : Guide de gestion du risque de fraude, publication conjointe ACFE et COSO, 2016.

**La composante Investigations et mesures correctives<sup>20</sup> est évaluée comme étant à un stade de maturité « géré ». Le Fonds mondial a mis en place des mécanismes permettant aux parties prenantes de signaler les cas de fraude. Il existe une fonction d'enquête indépendante qui a récemment fait l'objet d'une évaluation indépendante. Celle-ci a révélé que son fonctionnement était conforme aux directives adoptées et aux pratiques du secteur<sup>21</sup>. Le Fonds mondial prend des mesures correctives pour remédier aux problèmes constatés durant les enquêtes et recouvrir les pertes par le biais des prestataires de garantie. Le Conseil d'administration est régulièrement informé de l'état des mesures prises et des efforts de recouvrement. Pour progresser dans ce domaine, le Fonds mondial a besoin d'une approche structurée pour synthétiser et tirer les leçons des cas de fraude présumés et réels, et pour renforcer ses processus de sanction.**

**Une politique et un système de dénonciation des abus bien établis garantissent que les allégations peuvent être signalées au Fonds mondial de façon anonyme**

Le Fonds mondial dispose d'une politique de dénonciation des abus et de canaux de signalement pour permettre aux parties prenantes de signaler anonymement les pratiques prohibées, y compris la fraude. Les canaux de signalement comprennent des plateformes en ligne, des numéros de téléphone et des courriels qui préservent l'anonymat des déclarants. Le BIG et le Secrétariat font connaître ces canaux et encouragent le signalement précoce des cas de fraude présumés. Le BIG a élaboré un site d'apprentissage en ligne, [www.ispeakoutnow.org](http://www.ispeakoutnow.org), qui propose des études de cas, des vidéos animées et des quiz sur les différents types de pratiques interdites auxquelles sont exposées les subventions du Fonds mondial. Il met également à disposition une boîte à outils pratique pour aider les maîtres d'œuvre des subventions à lutter contre la fraude et la corruption.

#### Fonction d'enquête sur les pratiques frauduleuses présumées de qualité garantie

Le Fonds mondial dispose d'une fonction indépendante qui enquête sur les cas présumés de fraude au Secrétariat et au niveau des subventions. En décembre 2021, l'Unité des enquêtes du BIG a fait l'objet d'un examen réalisé par des évaluateurs de qualité externes sélectionnés et nommés en consultation avec le Comité de l'audit et des finances. Ces évaluateurs ont conclu que l'Unité des enquêtes « continue de se conformer globalement aux meilleures pratiques du secteur, telles que les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux ». Ils « sont convaincus que l'Unité des enquêtes fonctionne de manière aussi optimale que possible dans le cadre des contraintes actuelles de la pandémie de COVID-19 ».

Le rapport des évaluateurs externes a proposé des suggestions pour une amélioration continue de la fonction d'enquête. Il s'agit notamment de réviser l'Acte constitutif du BIG afin de clarifier sa mission en matière d'exploitation, d'abus et de harcèlement à caractère sexuel, de répondre aux préoccupations des parties prenantes en publiant plus rapidement les rapports d'enquête, d'incorporer les éléments pertinents des normes publiées par l'Organisation internationale de normalisation dans les procédures opérationnelles normalisées de l'Unité des enquêtes, d'affiner les procédures existantes en les reliant à des clauses spécifiques des principes et directives adoptés et, chaque fois que cela est possible, d'utiliser des diagrammes/schémas plutôt que du texte. L'équipe a également identifié la nécessité de clarifier les rôles de l'Unité des enquêtes, du Bureau de l'éthique et du Département des ressources humaines en ce qui concerne les fautes commises par les employés.

Dans le cadre de l'audit du BIG sur l'éthique et l'intégrité, le Secrétariat a convenu d'une action en vertu de laquelle « le responsable des questions d'éthique et le directeur du Département des Ressources humaines préparent un document, dans lequel ils examinent les missions d'enquête sur des cas de comportement inapproprié et les ressources requises au sein du Fonds mondial, et soumettent des propositions de décisions aux comités pertinents, et au Conseil d'administration selon que de besoin. À ces fins, ils tiennent compte des observations du Bureau de l'Inspecteur général. Le mandat de chaque fonction est actualisé selon que de besoin à la lumière des décisions des comités pertinents ».

Cette action, confiée à la Cheffe de cabinet avec une échéance au 30 décembre 2020, n'est toujours pas mise en œuvre.

<sup>20</sup> Les activités du BIG étant incluses dans le champ de la présente section, le Bureau de l'Inspecteur général a utilisé les résultats d'une évaluation externe de la qualité pour fonder son opinion pour cette composante. Ceci a été fait avec l'autorisation explicite de l'IFACI, fournisseur de l'évaluation externe de la qualité.

<sup>21</sup> Rapport d'évaluation externe de la qualité sur l'Unité d'investigation.

# 4. Conclusions

## Réponse

### Mesures prises en réponse à des pratiques frauduleuses confirmées et pour obtenir des recouvrements

Le Secrétariat et le BIG conviennent de mesures correctives pour remédier aux pratiques frauduleuses confirmées. Ces actions sont mises en œuvre par le Secrétariat, puis examinées et validées par le BIG une fois achevées. Le Comité de l'audit et des finances et le Conseil d'administration sont régulièrement informés de l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions convenues, y compris de celles qui ont pris du retard.

Les pertes confirmées occasionnées par des pratiques frauduleuses sont transmises au Comité des recouvrements. Présidé par le Directeur de la gestion des risques, ce comité évalue les circonstances de la ou des pertes et cherche à récupérer les fonds et/ou les actifs perdus. Le Secrétariat rend compte de l'état de ses activités de recouvrement au Comité de l'audit et des finances à chaque session, et au Conseil d'administration deux fois par an. Le processus de recouvrement des pertes identifiées par les fournisseurs de garantie du Secrétariat a été audité par le BIG en février 2019<sup>22</sup> et jugé « partiellement efficace ». Cela signifie que les contrôles internes, la gouvernance et les pratiques de gestion des risques associés au processus sont conçus de manière adéquate et généralement bien mis en œuvre, mais qu'un problème ou un nombre limité de problèmes peuvent présenter un risque modéré.

### Nécessité d'un contrôle renforcé des sanctions

En tant qu'institution financière majeure dans la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds mondial reconnaît l'importance de la responsabilité des fournisseurs, ainsi que de la transparence et de la prévisibilité de ses opérations<sup>23</sup>. L'organisation a donc mis en place un mécanisme permettant de sanctionner les entreprises fournisseurs et leurs propriétaires qui sont impliqués dans des pratiques prohibées confirmées.

L'application des sanctions n'est cependant pas optimale dans certains cas, ce qui pourrait réduire leur efficacité à dissuader et décourager la fraude. Par exemple :

■ Dans la plupart des cas, le processus d'application des sanctions à l'encontre des fournisseurs requiert beaucoup de temps. Sur quatre affaires considérées pour des sanctions potentielles (voir la Figure 11 ci-dessous), une a été examinée dans les six mois, il a fallu 12 mois pour prononcer une décision finale dans une autre affaire et les deux dernières sont toujours en cours un an après la publication du rapport du BIG. La longueur de la procédure de sanction est imputable au fait que le Secrétariat a tardé à transmettre les cas au Comité des sanctions après la publication du rapport du BIG (six et douze mois dans deux cas). Elle tient également à des circonstances indépendantes de la volonté du Comité des sanctions. Le Secrétariat a pris des mesures correctives pour remédier aux pratiques prohibées des fournisseurs pendant que les affaires étaient examinées par le Comité des sanctions.

FIGURE 11 : CALENDRIER DU PROCESSUS DE SANCTION

Description	Date de publication du rapport du BIG	Date à laquelle le Directeur exécutif a transmis le cas au Comité des sanctions	Recommandation du Comité des sanctions	Approbation de la recommandation du Comité des sanctions
Cas 1	12 mars 19	1 octobre 19	19 mars 20	Sans objet
Cas 2	26 février 21	19 avril 21	9 août 21	9 août 21
Cas 3	1 avril 21	25 mai 21	En attente	En attente
Cas 4	9 mars 21	16 mars 22	En attente	En attente

■ Les détails relatifs aux fournisseurs sanctionnés sont communiqués aux parties prenantes concernées, notamment aux équipes du Secrétariat, aux instances de coordination nationale et aux bénéficiaires principaux. Le Secrétariat a pris des mesures pour atténuer le risque de réengagement des fournisseurs sanctionnés au niveau de l'institution. Cependant, il n'y a pas de contrôles pour s'assurer que les fournisseurs sanctionnés ne sont pas réengagés par des maîtres d'œuvre des subventions. Dans la plupart des cas, le personnel d'un bénéficiaire/maître d'œuvre non gouvernemental impliqué dans des pratiques prohibées est licencié. Il est cependant difficile de sanctionner le personnel de ces organismes d'exécution lorsqu'ils sont gouvernementaux. En effet, l'influence du Fonds mondial est limitée, et le personnel et les membres du Comité des sanctions ne jouit d'aucun privilège ou immunité – ce qui pourrait entraîner des risques de responsabilité personnelle et institutionnelle. Par exemple, le rapport trimestriel d'un agent financier en 2020 indique qu'une équipe de pays a tenté, sans y parvenir, de faire en sorte qu'un auteur de fraude soit immédiatement retiré du programme du Fonds mondial. Ce membre du personnel a ensuite essayé de commettre une autre fraude alors qu'il était toujours en poste.

22 Procédures du Fonds mondial en matière de gestion des recouvrements.

23 Procédures du Comité des sanctions liées au Code de conduite des fournisseurs, adoptées par la direction exécutive du Fonds mondial en janvier 2010, et modifiées en mai 2013, octobre 2013, 11 juin 2014, 19 juin 2015 et décembre 2020.

# 4. Conclusions

## Pilotage

### 4.5 Pilotage de la gestion du risque de fraude

#### PRINCIPE 5 :

L'organisation sélectionne, développe et réalise des évaluations pour s'assurer que les cinq principes de gestion du risque de fraude sont mis en place et fonctionnent, et communique les déficiences du programme de gestion du risque de fraude en temps voulu aux responsables des mesures correctives, y compris, le cas échéant, à la direction générale et au Conseil.

Source : Guide de gestion du risque de fraude, publication conjointe ACFE et COSO, 2016.

Le pilotage de la gestion du risque de fraude est considéré comme étant au stade « initial ». Certains contrôles de suivi établis existent, mais en l'absence d'une approche globale de pilotage de la gestion du risque de fraude, ils ne sont pas effectués de manière cohérente. Bien que le plan de mise en œuvre de la PCFC soit en cours d'élaboration, le Secrétariat a fait preuve de vigilance face aux évolutions du paysage du risque pendant la pandémie de COVID-19. Un cadre de risques organisationnels comprend des activités de suivi de routine de certaines composantes du risque de fraude. Par ailleurs, le Secrétariat a élaboré un cadre de suivi et de supervision du dispositif de riposte au COVID-19 (C19RM) destiné à identifier et traiter les goulots d'étranglement programmatiques et opérationnels. L'achèvement des activités d'évaluation prévues dans le plan de mise en œuvre de la PCFC et l'exploitation des mécanismes existants dans le cadre du dispositif C19RM renforceront la maturité de l'organisation en matière de pilotage de la gestion du risque de fraude.

Conformément aux directives ACFE/COSO, les organisations sont censées suivre et évaluer régulièrement l'efficacité de leur programme de gestion du risque de fraude et prendre des mesures en vue de remédier aux lacunes identifiées. Cela permet d'adapter les programmes aux évolutions du paysage de la fraude et de l'environnement opérationnel.

Le Fonds mondial a conçu certaines activités de suivi et de compte rendu dans le cadre de son approche de gestion des risques. Par exemple :

- Coprésidé par le Chef de cabinet et le Directeur de la gestion des risques, le **Comité des risques institutionnels** du Secrétariat doit se réunir tous les mois pour discuter des principaux risques organisationnels et des mesures d'atténuation connexes, y compris l'affectation de ressources pour faire face aux risques.
- Coprésidé par le Directeur de la gestion des risques et le responsable de la Division de la gestion des subventions, le **Comité des résultats du portefeuille** examine les principaux risques liés aux portefeuilles et prend des décisions d'arbitrage des risques afin de soutenir la réalisation des objectifs des subventions.
- Le Département de la gestion des risques et d'autres fonctions de deuxième ligne doivent surveiller la mise en œuvre des principales mesures d'atténuation et rendre compte de leur état d'avancement au Comité exécutif de direction.
- Le Département de la gestion des risques doit faire une présentation trimestrielle du **Registre des risques organisationnels** au Comité exécutif de direction. Ce registre fournit des informations sur les principaux risques auxquels l'organisation est confrontée et sur l'évolution des niveaux de risque.

Les activités de gestion des risques susmentionnées ont été déprogrammées en 2020 en raison des perturbations liées au COVID-19 et n'ont donc pas été menées à bien après la reprise des activités en 2021.

- Le Directeur de la gestion des risques présente un **Rapport annuel sur les risques** au Conseil du Fonds mondial et au Comité de l'audit et des finances.
- Le Département des Technologies de l'information effectue régulièrement des **tests de vulnérabilité** et forme le personnel aux risques liés à la cybersécurité afin de s'assurer que les systèmes fonctionnent avec les bons niveaux de sécurité. Les résultats des tests de vulnérabilité sont examinés par le responsable de la sécurité des systèmes d'information afin de prendre les mesures correctives appropriées.

# 4. Conclusions

## Pilotage

En ce qui concerne les améliorations futures, le Secrétariat a été proactif dans l'identification des possibilités de renforcement de la gestion du risque de fraude. Par exemple :

- Le Secrétariat a reconnu l'augmentation du risque de fraude occasionné par la pandémie de COVID-19 avec un accroissement de l'appétence au risque approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2021. Il a également élaboré un outil de notation pour réévaluer le risque de fraude dans le contexte de la crise du COVID-19. L'approche de suivi et de supervision nouvellement conçue dans le cadre du dispositif C19RM 2.0 pourrait être exploitée à l'avenir pour améliorer le suivi du risque de fraude à l'échelon du Secrétariat.
- Le Secrétariat s'appuie sur les examens du BIG et d'autres prestataires de garantie pour renforcer en permanence ses processus et systèmes.

Malgré les activités régulières de suivi susmentionnées, il n'y a pas encore eu d'évaluation de bout en bout du programme de gestion du risque de fraude du Secrétariat. Il n'existe pas de structure définie, notamment de paramètres connexes tels que les niveaux de maturité, la portée et la fréquence des activités de suivi, pour chaque composante du programme de gestion du risque de fraude.

Le Secrétariat effectue un certain nombre d'activités de garantie, mais il n'y a pas de moyen structuré pour centraliser les principales constatations, les causes sous-jacentes et les mesures d'atténuation connexes au niveau institutionnel dans le but d'éclairer l'apprentissage à l'échelle de l'organisation. À titre d'exemple, le Secrétariat n'a aucune visibilité au niveau central sur les activités de fraude identifiées par les fournisseurs de garantie dans l'ensemble de ses portefeuilles – ce qui permettrait un suivi proactif des tendances et des mesures d'atténuation pour prévenir la fraude.

Dans le cadre de son plan de mise en œuvre approuvé de la PCFC le Secrétariat entend définir l'approche et effectuer progressivement un suivi global de son programme de gestion du risque de fraude d'ici à 2023. Toutefois, l'absence d'appropriation et de responsabilité globale dans la mise en œuvre de la PCFC (comme indiqué à la section 4.1) pourrait retarder cette activité.

### Nécessité d'une supervision coordonnée et cohérente de toutes les fonctions de deuxième ligne du Secrétariat

Le Secrétariat dispose de quatre fonctions principales de deuxième ligne – le Département de la gestion des risques, le Département des finances, le Département de l'approvisionnement, et le Département des conseils techniques et partenariats. Les départements de la gestion des risques et des finances assument des responsabilités de supervision pour aider les fonctions de première ligne à gérer les risques de fraude. Par exemple, le suivi mensuel des principales mesures d'atténuation par les fonctions de deuxième ligne est un exercice essentiel pour s'assurer que des mesures prioritaires sont mises en œuvre à temps. En termes de soutien, le Département des finances a élaboré une formation personnalisée sur le risque de fraude en 2020 afin de renforcer la capacité des équipes de pays à répondre à l'accroissement du risque de fraude dans les portefeuilles en raison de la crise du COVID-19. Une liste d'experts agréés en gestion du risque de fraude est également mise à la disposition des équipes de pays pour faciliter l'évaluation du risque de fraude dans les portefeuilles en cas de besoin.

Le Département des conseils techniques et partenariats n'effectue aucune activité de supervision pour s'assurer que les risques de fraude inhérents aux processus connexes et aux activités des subventions sont gérés de manière appropriée par les équipes de première ligne.

Comme la plupart des ressources du Fonds mondial sont consacrées aux activités liées à la chaîne des achats et des stocks, la supervision de deuxième ligne des processus connexes doit être massive. Les départements des finances et de la gestion des risques exercent un certain degré de supervision de deuxième ligne sur les achats et la chaîne d'approvisionnement dans les pays, mais la surveillance actuelle du risque de fraude doit être renforcée, avec des rôles et des responsabilités plus clairs pour l'équipe du Département de l'approvisionnement.

En 2021, le Département de la gestion des risques a chargé une entreprise externe d'évaluer les activités réalisées par les différentes fonctions de deuxième ligne au sein du Secrétariat afin de corriger les lacunes et les doublons. Cela a abouti à la définition d'un modèle opérationnel cible pour les fonctions de deuxième ligne, qui est mis en œuvre en 2022.

## 5. Action convenue de la Direction

Le Secrétariat élaborera une feuille de route pour déterminer et mettre en œuvre son programme de gestion du risque de fraude aligné sur l'environnement de risque opérationnel dans lequel il entend mettre en œuvre la stratégie 2023-2028. La feuille de route sera axée sur :

- **Niveau de maturité défini** : Le Secrétariat définira un niveau de maturité cible pour chaque composante du modèle de maturité de la gestion du risque de fraude, en tenant compte du degré actuel d'exposition aux risques de fraude et du contexte opérationnel. Le niveau de maturité défini comprendra des activités spécifiques visant à renforcer davantage chaque composante du modèle. Celles-ci seront approuvées par le Comité exécutif de direction. La définition des niveaux de maturité devra être achevée le **31 mars 2023**.
- **Responsabilité globale de la mise en œuvre de la PCFC** : Le Secrétariat conviendra de la responsabilité globale de l'exécution des mesures approuvées dans le plan de mise en œuvre de la PCFC. Dans ce cadre, les activités du plan de mise en œuvre de cette politique, y compris les améliorations du processus d'évaluation du risque de fraude dans les programmes et les subventions, seront révisées le cas échéant et présentées au Comité exécutif de direction. Ce travail devra être achevé d'ici au **31 décembre 2022**.
- **Garantie programmatique** : Le Secrétariat examinera et renforcera les mécanismes de garantie liés aux activités programmatiques afin de s'assurer que les principaux risques de fraude (en particulier ceux liés à la communication des données) sont prévenus, ou identifiés de façon précoce et atténués. L'approche révisée de la garantie programmatique devra être achevée d'ici au **30 juin 2023**.
- **Pilotage de la gestion du risque de fraude** : Le Secrétariat établira une approche globale pour suivre l'évolution du risque de fraude au niveau institutionnel, y compris les responsabilités de supervision des fonctions de première et de deuxième ligne, d'ici au **31 mars 2023**. Cette approche s'appuiera sur les rapports réguliers de l'agent local du Fonds, du BIG et d'autres fournisseurs de garantie. Elle sera incluse dans le module intégré de risque 2.0 et le processus d'examen du portefeuille de pays pour piloter la gestion du risque de fraude au niveau institutionnel.

Le BIG suivra en permanence la mise en œuvre d'activités spécifiques visant à renforcer chaque composante de la feuille de route sur la gestion du risque de fraude dans le cadre de son processus régulier relatif aux actions convenues de la Direction. Sur la base des progrès réalisés dans le cadre de ces actions convenues, le BIG pourra lancer un examen spécifique pour évaluer si l'organisation a atteint le niveau de maturité défini pour chaque composante. Ceci sera fait dans le cadre de l'évaluation continue du BIG qui porte sur les risques des processus inhérents au Secrétariat.

**Titulaire : Directeur de la gestion des risque**