



Rapport d'audit

L'instance de coordination nationale du Fonds mondial

GF-OIG-16-004
25 février 2016
Genève, Suisse

Table des matières

Table des matières	2
I. Contexte.....	3
II. Portée et notations	5
o1 Portée	5
o2 Notations.....	6
III. Synthèse	7
IV. Constatations et actions convenues de la Direction	10
V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction	23
Annexe A : Classification générale des notations d’audit	25
Annexe B : Méthodologie.....	26

I. Contexte

Selon le rapport 2011 du Groupe indépendant de haut niveau, les instances de coordination nationale (ICN) constituent la « pierre angulaire de l'architecture du Fonds mondial. L'ICN est l'un des aspects les plus précieux et cependant les plus critiqués du modèle du Fonds mondial »¹. Les instances de coordination nationale matérialisent l'attachement fondamental du Fonds mondial à une appropriation locale et sont un mécanisme avant-gardiste et innovant pour la collaboration des parties prenantes et les prises de décision participatives. Elles incluent des représentants des secteurs public et privé, y compris des autorités publiques, des institutions multilatérales ou bilatérales, des organisations non gouvernementales, des instituts universitaires, des entreprises privées et des personnes vivant avec les maladies².

Le Fonds mondial n'ayant pas de bureaux de pays, il compte sur les ICN pour assurer la gouvernance de ses subventions à l'échelon des pays et sur les récipiendaires principaux pour procéder à leur mise en œuvre.

Conformément aux directives existantes, les fonctions fondamentales de l'ICN sont :

- coordonner l'élaboration et la présentation des demandes de financement des pays,
- désigner les récipiendaires principaux chargés de la mise en œuvre des subventions,
- superviser la mise en œuvre des subventions approuvées,
- approuver les demandes de reprogrammation, et
- s'assurer des liens et de la cohérence entre les subventions du Fonds mondial et d'autres programmes nationaux de santé et de développement.

Outre les responsabilités fondamentales susmentionnées, les instances de coordination nationale sont censées assumer un rôle de leadership plus important au sein du nouveau modèle de financement en :

- participant activement aux discussions sur le plan stratégique national à l'échelon des pays, et
- invitant les parties prenantes à participer à des dialogues inclusifs nationaux et à approuver la répartition des financements.

Il incombe à l'ICN de demander des financements au Fonds mondial. Par l'intermédiaire de l'ICN, chaque pays admissible présente une requête de financement dite « note conceptuelle » pour le compte du pays. Toutes les instances de coordination nationale sont tenues de satisfaire aux six critères suivants pour être admissibles aux financements du Fonds mondial :

1. procédure d'établissement de la note conceptuelle transparente et ouverte,
2. procédure de sélection du récipiendaire principal ouverte et transparente,
3. planification et mise en œuvre d'un suivi stratégique,
4. représentation des communautés affectées au sein des ICN,
5. procédures de sélection des membres des ICN ne provenant pas du secteur gouvernemental, et
6. gestion des conflits d'intérêts au sein des ICN.

En mai 2012, la création au Secrétariat du Fonds mondial d'une équipe plus restreinte et ciblée de gestion de l'ICN – Pôle chargé de l'instance de coordination nationale ou Pôle ICN – a marqué un changement de stratégie en séparant les fonctions opérationnelles des fonctions de contrôle de la conformité aux règles de l'ICN. Cette modification a permis d'améliorer de façon significative la gestion de l'ICN. Parmi les membres des instances de coordination nationale ayant répondu à l'enquête du BIG sur les ICN, 80 % ont indiqué qu'ils bénéficiaient d'une attention et d'un soutien importants du Secrétariat du Fonds mondial.

¹ Rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'examiner les contrôles fiduciaires et les mécanismes de suivi du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, septembre 2011.

Nommé par le Conseil d'administration du Fonds mondial, le Groupe de haut niveau est indépendant et sa mission consiste à évaluer les contrôles fiduciaires du Fonds mondial et à soumettre des recommandations sur la façon dont celui-ci pourrait fournir une assurance satisfaisante à l'ensemble de ses parties prenantes.

² <http://www.theglobalfund.org/fr/ICN/>

Les récentes améliorations concernent notamment une meilleure conception des politiques et des outils pour guider et suivre les activités des instances de coordination nationale. Le Pôle ICN applique des critères d'admissibilité précis représentatifs de critères de bonne gouvernance devant être respectés par toutes les instances de coordination nationale. Ces critères d'admissibilité sont évalués par le Pôle ICN avec le concours de fournisseurs d'assistance technique au moyen de l'Outil d'évaluation de l'admissibilité et des résultats des instances de coordination nationale (outil EPA). En tant qu'exercice imposé par le Conseil d'administration, l'application de l'outil EPA est obligatoire pour toutes les instances de coordination nationale avant la présentation d'une note conceptuelle. L'objectif de cette évaluation est d'apprécier la conformité de l'ICN vis-à-vis des critères d'admissibilité et des normes minimales afin de déterminer son degré de fonctionnalité³. Le Pôle ICN a tenté de différencier le processus EPA en utilisant quatre approches différentes pour réaliser l'évaluation. Ces approches incluent un outil EPA d'évaluation standard, allégée, à la demande et ciblée⁴ Les approches différencient, entre autre, la périodicité des évaluations de suivi en fonction des exigences des portefeuilles.

Il existe 119 instances de coordination nationale et 25 instances de coordination régionale (ICR) dans le portefeuille de 124 pays du Fonds mondial⁵. Un financement total des instances de coordination nationale de 55,3 millions USD a été signé avec les ICN et les ICR depuis 2009, dont 44,5 millions USD avaient été décaissés à octobre 2015. Cela correspond à un financement annuel moyen de 6,4 millions USD, allant de 8 000 USD à 346 000 USD par pays et par an.

³ Plus d'informations disponibles au sujet du processus EPA, y compris une matrice d'indicateurs, à l'adresse : <http://www.theglobalfund.org/fr/ICN/guidelines/> dans la section « Évaluation de l'admissibilité et des résultats des instances de coordination nationale ».

⁴ Selon la note 3 des directives relatives à l'outil EPA : on parle d'évaluation « standard » lorsque les ICN appliquent l'outil EPA avec l'aide d'un prestataire d'assistance technique, d'évaluation « allégée » lorsque les ICN appliquent seules l'outil EPA mais peuvent solliciter l'aide à distance d'un prestataire d'assistance technique, d'évaluation « à la demande » lorsque les ICN peuvent continuer de progresser par rapport à leur plan d'amélioration tel qu'établi au titre de l'outil EPA 2014 et obtenir une dispense d'application de l'outil EPA en 2015, et d'évaluation « ciblée » lorsqu'une évaluation EPA standard cible les ICN qui transitent du Fonds mondial vers un autre organe de gouvernance existant.

⁵ Il existe actuellement des ICN dédiées pour tous les portefeuilles spécifiques d'un pays, sauf pour les pays touchés par un conflit, confrontés à des catastrophes naturelles ou à des situations d'urgence complexes ou sans gouvernement légitime.

(Voir : http://www.theglobalfund.org/documents/ICN/ICN_Requirements_Guidelines_fr/)

Les instances de coordination régionale sollicitent des programmes plurinationaux et régionaux, et les régissent.

II. Portée et notations

01 Portée

L'audit avait pour objectif global d'évaluer le rôle et l'efficacité des instances de coordination nationale au niveau des subventions du Fonds mondial. Il a notamment porté sur l'évaluation de :

- l'adéquation du modèle ICN dans la coordination et le suivi stratégique des subventions dans les pays, et
- l'efficacité opérationnelle des instances de coordination nationale, y compris les politiques, les procédures et les systèmes existants au Secrétariat du Fonds mondial et à l'échelon des pays.

Les travaux de l'audit ont inclus :

- Un examen documentaire des principaux documents d'un échantillon de 50 instances de coordination nationale choisies dans différentes régions où le Fonds mondial intervient, tout en examinant les caractéristiques de la charge des maladies, des investissements du Fonds mondial, des régions géographiques et des contextes opérationnels afin de garantir la représentativité de l'échantillon⁶.
- Des examens détaillés sur site des instances de coordination nationale de sept pays, à savoir le Ghana, le Honduras, l'Indonésie, le Soudan du Sud, la Tanzanie, le Pakistan et l'Ouzbékistan dans le cadre de leur audit de pays prévu dans le plan annuel d'audit 2015 du BIG.
- Des questionnaires administrés aux membres des ICN, aux secrétariats des ICN dans les pays, aux prestataires d'assistance technique, aux membres du personnel du Secrétariat du Fonds mondial, aux organisations de la société civile et aux populations clés – qui ont permis de collecter plus de 800 réponses.
- Des entretiens et des discussions avec :
 - plus de 30 membres de comités et du Conseil d'administration du Fonds mondial, y compris le Comité de gouvernance transitoire, les Comité d'audit et d'éthique, le Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact, et le Comité des finances et des résultats opérationnels,
 - huit partenaires de développement, en particulier l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la Fondation Gates, l'Initiative 5 % française, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), l'Agence suisse de développement et de coopération, le Partenariat Halte à la tuberculose, le Partenariat Roll Back Malaria et l'Alliance GAVI,
 - tous les prestataires d'assistance technique qui aident le Pôle ICN à appliquer l'outil EPA des ICN⁷, et
 - plus de 200 membres du personnel du Fonds mondial dans 10 unités opérationnelles différentes, en particulier le Pôle ICN, l'équipe chargée des finances des programmes, l'équipe chargée des réponses communautaires, des droits et du genre (CRG), l'équipe de l'accès aux financements, l'équipe chargée des indicateurs clés de résultat, l'équipe chargée des aspects juridiques de la gestion des subventions, l'équipe d'appui à la gestion des subventions, l'équipe chargée de la différenciation et l'équipe chargée de la transition et de la pérennité.

⁶ Ces pays sont l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Afghanistan, le Belize, le Bhoutan, le Cap-Vert, la République centrafricaine, les Comores, le Gabon, la Gambie, la Géorgie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Guyana, Haïti, le Honduras, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kosovo, le Kirghizstan, le Lesotho, le Libéria, le Malawi, le Mali, l'Île Maurice, le Maroc, la Moldavie, la Mongolie, le Mozambique, le Myanmar, la Namibie, le Népal, le Pakistan, la Roumanie, Sao Tomé, l'Afrique du Sud, le Soudan du Sud, le Soudan, le Suriname, le Swaziland, la Tanzanie, le Togo, la Thaïlande, le Timor-Leste, l'Ouganda, l'Ukraine, l'Ouzbékistan, le Yémen et le Zimbabwe.

⁷ Les prestataires d'assistance technique sont choisis par les pays ou le Pôle ICN dans la liste des prestataires sélectionnés. Ceux-ci incluent Grant Management Solutions (GMS) – USG, MSH Leadership Management and Governance project – USG, Expertise France – Gouvernement français, GIZ BACKUP – Gouvernement allemand, International HIV/AIDS Alliance – Royaume-Uni.

02 Notations⁸

Les notations globales du BIG relatives au rôle et à l'efficacité des instances de coordination nationale sont présentées ci-dessous :

Risque opérationnel	Notation	Référence aux notations
Adéquation du modèle ICN pour la coordination et le suivi stratégique des subventions dans les pays	Plan partiel pour devenir efficace	IV.2, IV.3 et IV.6
Efficacité des politiques et procédures des ICN au niveau du Secrétariat du Fonds mondial des pays	Plan partiel pour devenir efficace	IV.1, IV.2, IV.4 et IV.5

⁸ Voir l'Annexe A qui présente une définition des notations.

III. Synthèse

Les instances de coordination nationale sont représentatives de l'attachement fondamental du Fonds mondial à une appropriation locale et aux prises de décision participatives. Ces partenariats multipartites à l'échelon des pays se composent de représentants d'un large éventail d'acteurs – pouvoirs publics, organisations non gouvernementales, société civile, institutions multilatérales et bilatérales, et secteur privé.

La structure globale du modèle ICN est massivement alignée sur les principes décrits dans le document-cadre du Fonds mondial. Ce modèle promeut en particulier une collaboration des parties prenantes et un processus décisionnel participatif dans la conception et la fourniture de programmes de santé pour lutter contre les trois maladies.

Les résultats des instances de coordination nationale, en particulier au niveau de la coordination et du suivi stratégique des subventions dans les pays sont toutefois insuffisants. En outre, des problèmes significatifs ont été identifiés dans la **mise en œuvre des politiques et des procédures des instances de coordination nationale** au niveau du Secrétariat du Fonds mondial et des pays. Dans ces deux domaines, le Secrétariat s'est doté de plans afin de résoudre partiellement les problèmes observés.

Adéquation du modèle ICN en matière de coordination et de suivi stratégique des subventions dans les pays

Différents pays ont partiellement réussi à améliorer ou à intégrer les instances de coordination nationale dans l'architecture globale de leur système de santé, conformément aux dispositions concernées du document-cadre du Fonds mondial. Toutefois, dans l'ensemble des sept pays de l'échantillon du plan d'audit annuel 2015 du BIG, ce dernier a constaté une coordination limitée et une participation insuffisante des parties prenantes à d'autres forums ou structures de santé, notamment en vue d'un renforcement des systèmes de santé. Dans cinq de ces sept pays, l'ICN n'était pas intégrée aux systèmes nationaux.

Malgré certains progrès, le suivi stratégique demeure insuffisant dans la plupart des ICN. L'examen documentaire détaillé du BIG des documents clé des instances de coordination nationale des 50 pays de l'échantillon a permis d'identifier différentes lacunes au niveau opérationnel, notamment l'absence de comités de suivi stratégique, des carences dans les plans de suivi stratégique, l'absence de retour d'information des populations clés, l'inadéquation des discussions sur les principaux problèmes affectant les subventions et la non-communication des rapports de suivi stratégique aux principales parties prenantes – y compris le Secrétariat du Fonds mondial. L'insuffisance du suivi stratégique peut être imputable à différentes causes fondamentales. Celles-ci incluent des contraintes de temps des membres, une mauvaise planification, documentation et surveillance des activités de suivi stratégique, l'inadéquation des ressources et l'inefficacité des fonctions de secrétariat. L'ambiguïté des rôles des différentes parties prenantes quant à la nature et à la portée du suivi stratégique de l'ICN a également été identifiée comme une cause fondamentale, laquelle a souvent conduit à un ciblage inapproprié des activités de suivi stratégique.

Une étude de Grant Management Solutions, organisation indépendante, a indiqué que 79 % des subventions du Fonds mondiales notées B2 ou C- ont connu une amélioration de leur notation à B2 ou C (ou une notation supérieure) après le renforcement de la fonction de suivi stratégique de leur ICN⁹. Cette situation met en évidence les avantages potentiels que l'on pourrait tirer d'un meilleur ciblage des efforts du Fonds mondial pour améliorer la fonction de suivi stratégique des instances de coordination nationale.

⁹ Rapport « Quantified Results of Urgent Technical Assistance Provided to Global Fund Country Coordinating Mechanisms and Principal Recipients » de Grant Management Solutions, juin 2012

Pérennité

Sur les neuf pays dont le Fonds mondial s'est retiré, un seul a conservé son ICN. Le Fonds mondial n'a pas de politique relative à la pérennité et au rôle des instances de coordination nationale dans les programmes de lutte contre les maladies post-transition. Le Fonds mondial a récemment identifié 30 pays environ dans lesquels une transition est prévue pour une au moins des composantes (maladies) dans les dix prochaines années. Sans ICN, cette situation pourrait avoir un impact préjudiciable sur le plaidoyer en faveur de la lutte contre les trois maladies, sur la mobilisation des ressources et sur le maintien d'une participation significative de la société civile et des communautés touchées durant la phase post-transition de ces pays. Ce problème est particulièrement important là où les personnes touchées par le VIH font l'objet d'une stigmatisation ou encore là où les populations à risque sont persécutées.

Efficacité des politiques et procédures des instances de coordination nationale au niveau du Secrétariat et des pays

Gestion des résultats

On observe de nombreux problèmes dans la gestion globale des résultats des instances de coordination nationale par le Secrétariat. En octobre 2015, 9 % seulement des ICN évaluées par le Secrétariat respectaient pleinement les critères d'admissibilité requis. Aucune évaluation active des résultats en cours des instances de coordination nationale n'est effectuée après l'évaluation de l'admissibilité. On observe également une absence d'évaluation systématique du rôle des ICN dans les portefeuilles individuels, afin d'améliorer les résultats au moyen de solutions adaptées spécifiques à chaque pays. L'analyse des données du BIG a indiqué qu'il existait une corrélation positive forte entre les résultats des instances de coordination nationale et le niveau de risque du portefeuille du pays, les 20 pays ayant les risques de portefeuille les plus élevés étant dotés d'ICN ne respectant pas les critères. Il est par conséquent probable que les efforts engagés pour améliorer la gestion des résultats des instances de coordination nationale auront des effets bénéfiques directs sur la gestion globale du portefeuille.

Un manque de clarté a été constaté au niveau des rôles et responsabilités du Pôle ICN et de l'Équipe de pays en ce qui concerne les instances de coordination nationale, en particulier s'agissant de la gestion des résultats. Il s'agit notamment d'une absence de cascade des responsabilités aux niveaux des divisions et des individus. Bien qu'un indicateur clé de résultat opérationnel suive l'amélioration du respect des critères d'admissibilité des instances de coordination nationale, aucun marqueur ou indicateur ne suit les résultats en cours des ICN. De même, à l'échelon des pays, les cadres de résultats sont essentiellement structurés autour d'indicateurs de contributions de base, comme le nombre de réunions organisées, au lieu de l'être autour d'indicateurs permettant d'évaluer la qualité et l'opportunité des résultats des principales fonctions des instances de coordination nationale, comme le suivi stratégique, la préparation et la présentation des notes conceptuelles, ou la sélection du récipiendaire principal.

Conflit d'intérêts

Les politiques de gestion des conflits apparaissent généralement efficaces. Certaines lacunes ont cependant été encore observées, notamment concernant le respect des règles. Il existe également une certaine marge de manœuvre pour mieux aligner les politiques et les activités des ICN sur le nouveau Cadre d'éthique et d'intégrité approuvé par le Conseil d'administration du Fonds mondial. Le Secrétariat doit encore élaborer le code de conduite éthique des membres des instances de coordination nationale, ainsi que le Conseil d'administration du Fonds mondial le lui a demandé.

Participation de la société civile

Bien que des progrès significatifs aient été accomplis pour faire participer la société civile et les communautés affectées à la conception et à la mise en œuvre des programmes, certaines lacunes subsistent.

L'adhésion en tant que membres et la participation significative de la société civile et des populations clés n'ont pas été optimisées. Douze des 50 instances de coordination nationale contrôlées ne

répondaient pas au critère d'admissibilité minimal relatif à la représentation de la société civile. De même, une étude récente du Partenariat Halte à la tuberculose a également révélé qu'aucun représentant de la société civile compétent en matière de tuberculose ne siégeait à l'ICN dans la moitié des pays où la charge de tuberculose est élevée¹⁰. Près de la moitié des 50 instances de coordination nationale contrôlées ne respectaient pas pleinement l'exigence selon laquelle des groupes constitutifs non gouvernementaux doivent sélectionner eux-mêmes leurs représentants de façon directe et transparente.

¹⁰ http://stoptb.org/news/stories/2015/ns15_006.asp

IV. Constatations et actions convenues de la Direction

1	Lacunes dans la gestion des résultats des instances de coordination nationale
---	---

Malgré quelques progrès, des lacunes significatives subsistent au niveau de la gestion des résultats financiers et programmatiques des instances de coordination nationale.

Le BIG a constaté de nombreux problèmes au niveau de la gestion globale des résultats des ICN par le Secrétariat. L'une des composantes essentielles du cadre global de gouvernance des subventions du Fonds mondial est que les instances de coordination nationale ont une influence directe sur la gestion des risques et des résultats du portefeuille. L'analyse des résultats de l'outil EPA des ICN et de l'indice de risque du portefeuille des pays a révélé qu'il existe une corrélation positive forte entre les résultats des ICN et le risque du portefeuille des pays, les 20 pays ayant les risques de portefeuille les plus élevés étant dotés d'ICN ne respectant pas les critères. Il est par conséquent probable que les efforts engagés pour améliorer la gestion des résultats des ICN auront des effets bénéfiques directs sur la gestion globale du portefeuille. Certaines des lacunes identifiées durant l'audit se présentent comme suit :

Lacunes au niveau de l'évaluation et de la résolution des problèmes d'admissibilité

- Le Secrétariat applique l'outil EPA pour réaliser l'évaluation initiale du respect, par les ICN, des critères du Fonds mondial avant de déterminer leur admissibilité aux financements. En octobre 2015, 9 % seulement (c'est-à-dire neuf sur 101) des instances de coordination nationale évaluées par le Secrétariat au moyen de cet outil respectaient pleinement les critères, et ce en dépit du fait que la plupart de ces ICN étaient en place depuis plusieurs années¹¹. 91 % des ICN ne respectaient pas pleinement les critères d'admissibilité et les normes minimales. Bien que l'admissibilité soit une condition préalable aux financements initiaux et en cours, le Secrétariat a continué d'attribuer des subventions à ces instances de coordination nationale, sans envisager de contrepartie adéquate (comme l'application des mesures correctrices dans un délai défini) ni les conséquences pour l'ICN et le portefeuille en cas d'inaction ou de retards.
- L'engagement en faveur d'une amélioration des instances de coordination nationale et, par voie de conséquence des décaissements ou autres décisions relatives au portefeuille et les améliorations consécutives, était très variable en fonction de l'Équipe de pays et de la composition et du leadership de l'ICN. La mise en œuvre des plans d'amélioration de 88 % des instances de coordination nationale a été retardée de plus de trois mois.
- En outre, il n'existe pas de politique efficace pour aider à définir des critères d'admissibilité des instances adaptés et spécifiques à chaque pays, y compris un budget pour des mesures correctives. Le Secrétariat a différencié le processus d'application de l'outil EPA (évaluation « standard », « allégée », « à la demande » et « ciblée »). Toutefois, cette différenciation se situe au niveau du processus de réalisation de l'évaluation de l'admissibilité, mais ne concerne pas le contenu et la substance réels de l'évaluation. Au lieu de cela, il est prévu que toutes les instances de coordination nationale répondent aux mêmes critères et normes d'admissibilité, indépendamment de leur situation spécifique et des exigences du portefeuille. Le BIG a par exemple observé que l'ensemble des 11 pays classés « en état d'alerte élevée » et « en état d'alerte très élevée » dans l'Indice des États fragiles 2015 étaient évalués sur la base des critères de l'outil EPA standard et qu'ils avaient tous échoué au stade de l'évaluation¹². La situation unique et les exigences du portefeuille de ces pays

¹¹ « Respecter pleinement » signifie que l'ICN satisfait aux six critères d'admissibilité et aux normes minimales.

¹² Indice des États fragiles 2015 : <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>. Les 11 pays sont le Soudan du Sud, la République centrafricaine, le Soudan, la République démocratique du Congo, la Syrie, le Yémen, la Guinée, la Côte d'Ivoire, le Zimbabwe, le Nigeria et le Pakistan.

L'Indice des États fragiles est un classement annuel de 178 nations réalisé par le Fonds pour la paix sur la base de leur niveau de stabilité et des tensions auxquelles ils sont confrontés. Le Fonds pour la paix est une organisation éducative et de recherche à but non lucratif, neutre et indépendante qui œuvre pour prévenir les violences et les conflits, et pour promouvoir une sécurité durable.

fragiles incitent à penser que leur mission et leurs critères d'évaluation des résultats devraient être adaptés afin de fournir des informations significatives sur l'adéquation de ces ICN.

Lacunes au niveau de la gestion des résultats

- Un manque de clarté a été observé concernant les rôles du Pôle ICN et de l'Équipe de pays s'agissant des instances de coordination nationale. S'il existe certains documents sur les responsabilités des fonctions du personnel du Pôle ICN, il n'y a en revanche pas de mandat documenté concernant le Pôle ICN ou de matrice des responsabilités officielle décrivant tous les aspects de la gestion des instances de coordination nationale au Secrétariat. De plus, la matrice des responsabilités de l'Équipe de pays du Fonds mondial ne désigne pas de responsable chargé de la gestion des résultats des ICN, activité qui n'entre pas dans les fonctions du Pôle ICN. Ce dernier (qui se compose actuellement de deux agents) applique l'outil EPA avec le soutien des prestataires d'assistance technique, validant et déclarant ses résultats (ainsi que les progrès par rapport au plan d'amélioration) au moyen d'un tableau de bord. Cependant, aucune responsabilité collective ou cascade de responsabilité vis-à-vis des résultats réels des analyses EPA et des progrès par rapport aux plans d'amélioration n'est assignée à la Division de la gestion des subventions ou aux Équipes de pays considérées individuellement.
- Bien qu'un indicateur clé de résultat opérationnel suive l'amélioration du respect des critères d'admissibilité des instances de coordination nationale, il n'y a pas de marqueur ou d'indicateur pour les résultats en cours des ICN. En outre, il n'existe pas de cascade de responsabilité aux niveaux des divisions ou des individus concernant l'admissibilité et les résultats en cours des ICN, d'où il résulte que la responsabilité vis-à-vis des résultats en cours et de leur suivi sont insuffisants.
- Les deux principaux outils utilisés par le Secrétariat pour évaluer la qualité globale de la gouvernance et du suivi stratégique des instances de coordination nationale donnent des résultats divergents et incohérents. Pour 72 % des pays examinés par le BIG (soit 29 sur 40), la notation de risque de l'ICN en matière de suivi stratégique et de gouvernance de l'outil QUART appliqué par les Équipes de pays est différente des résultats/de la notation de l'outil EPA des ICN appliqué par les prestataires d'assistance technique et actualisés par le Pôle ICN¹³. Cette situation a fourni une vision incohérente de la gouvernance et du suivi stratégique dans le pays des subventions du Fonds mondial, créant une ambiguïté quant à la nature et à l'ampleur des mesures correctives.
- En outre, comme pour l'admissibilité, on observe une absence d'évaluation systématique du rôle des instances de coordination nationale au niveau des portefeuilles individuels et par conséquent de l'impact et des répercussions sur le portefeuille des lacunes spécifiques identifiées. Cette situation empêche de définir les mesures adaptées basées sur l'analyse du rapport coût-efficacité pour les portefeuilles individuels. Par exemple, si l'ICN assure un suivi stratégique médiocre d'un petit portefeuille faisant l'objet d'une gestion effective directe de l'Équipe de pays, lequel suivi se soldera par des notations satisfaisantes, des investissements substantiels pour renforcer le suivi stratégique de l'ICN pourraient alors ne pas être justifiés.
- Parallèlement à l'outil EPA, le Secrétariat utilise les cadres de résultats et les plans de travail des instances de coordination nationale pour sa gestion des résultats en cours. Les ICN communiquent au Secrétariat les résultats des progrès par rapport à ces cadres et plans de travail dans des rapports de résultats annuels. Cependant, ces rapports ne sont actuellement pas validés de façon indépendante par un fournisseur d'assurance. De surcroît, les cadres de résultats sont essentiellement structurés autour d'indicateurs de contributions de base, comme le nombre de réunions organisées. Ces indicateurs n'évaluent pas la qualité et l'opportunité des principales fonctions des instances de coordination nationale, comme le suivi stratégique, la préparation et la présentation des notes conceptuelles ou la sélection du bénéficiaire principal. Il en résulte une absence de ciblage nécessaire sur les produits et les impacts des ICN.

¹³ Le Fonds mondial utilise l'outil d'évaluation qualitative du risque, de planification et de suivi de l'action (outils QUART) pour fournir un cadre exhaustif et structuré permettant d'évaluer les risques pour les subventions.

Action convenue de la Direction 1

Le Secrétariat :

- étudiera, dans le cadre de ses activités de différenciation, s'il faut et comment il faut différencier les politiques et les outils des instances de coordination nationale, y compris en analysant ceux relatifs à l'admissibilité, à la gestion des résultats, à la budgétisation et aux rapports des instances de coordination nationale, et
- assignera et documentera précisément les responsabilités relatives aux instances de coordination nationale, y compris les rôles du Pôle ICN, des Équipes de pays, des équipes CRG et d'accès aux financements dans une matrice établissant clairement les responsabilités.

Titulaire :

Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible :

31 décembre 2016

Les instances de coordination nationale assurent un suivi stratégique insuffisant des subventions du Fonds mondial et ce suivi doit être amélioré au-delà de certaines réformes récentes des politiques.

Le suivi stratégique est une fonction essentielle de la gouvernance des instances de coordination nationale. Conscient de l'importance de ce suivi stratégique, le Fonds mondiale impose à toutes les ICN d'être dotées d'un plan de suivi stratégique et d'un organe de suivi stratégique permanent disposant des compétences et de l'expertise appropriées. Outre un suivi stratégique continu des résultats des programmes, cet organe doit aussi s'efforcer d'obtenir un retour d'information des parties prenantes non-membres de l'ICN et des personnes vivant avec et/ou affectées par les maladies.

Les différents audits de pays du BIG ont toujours mis en évidence des problèmes importants de suivi stratégique dans les instances de coordination nationale¹⁴. En outre, durant l'examen documentaire détaillé des principaux documents des ICN des 50 pays sélectionnés comme échantillon représentatif, le BIG a observé que :

- 10 % des ICN n'étaient pas dotées d'un comité ou d'un organe de suivi stratégique, comme cela est requis,
- 56 % des 50 pays ne disposaient pas d'informations spécifiques sur les fonctions, le calendrier et le budget de leur plan de suivi stratégique, ou étaient dotés d'un plan de suivi stratégique obsolète,
- 62 % des 50 ICN ne respectaient pas l'obligation qui leur est faite de chercher à obtenir un retour d'information des parties prenantes non-membres de l'ICN et des personnes vivant avec et/ou affectées par les maladies,
- 56 % des 45 ICN dotées d'organes de suivi stratégique ne discutaient pas de façon appropriée des problèmes avec chaque bénéficiaire principal pour identifier les obstacles, une éventuelle reprogrammation et une réallocation correspondante des fonds entre les activités programmatiques,
- 58 % des 50 ICN n'avaient pas communiqué leur rapport de suivi stratégique aux parties prenantes du pays et au Secrétariat du Fonds mondial au cours des six mois précédents. De plus, 26 % ne communiquaient pas en temps voulu les rapports de suivi stratégique aux parties prenantes concernées, ce qui aurait permis de prendre des mesures correctives au bon moment.

Le BIG a observé de nombreuses causes fondamentales susceptibles d'être à l'origine des lacunes de la fonction de suivi stratégique des instances de coordination nationale, souvent très variables selon les pays examinés :

- contraintes de temps des membres chargés du suivi stratégique, en raison de leur statut de bénévoles au sein de l'ICN et d'autres engagements à temps plein, comme indiqué par quelques membres des ICN dans les entretiens et questionnaires,
- mauvaise planification, communication, documentation et suivi des activités et des résultats de suivi stratégique avec les parties prenantes, y compris les maîtres d'œuvre,
- inadéquation des ressources ou des outils pour assurer un suivi stratégique efficace, notamment inadéquation du budget de suivi stratégique, comme indiqué par de nombreux répondants au questionnaire sur les ICN,
- incapacité du secrétariat des ICN dans les pays à fournir le soutien administratif et d'autres appuis nécessaires aux membres des ICN chargés du suivi stratégique, comme indiqué dans

¹⁴ Ouzbékistan (2015), Soudan du Sud (2015), Zimbabwe (2013), Thaïlande (2013), Congo (2013), Inde (2013)

différents audits de pays antérieurs du BIG et dans plusieurs réponses au questionnaire sur les ICN, et

- ambiguïté au niveau du rôle, entraînant souvent un mauvais ciblage du suivi stratégique. Par exemple, différentes visions, pratiques et raisons ont été observées au niveau des résultats des activités de suivi sur le terrain des membres des instances de coordination nationale. Bon nombre de membres des ICN et d'autres parties prenantes considéraient les instances comme l'un des fournisseurs d'assurance et effectuaient donc des visites conséquentes d'un échantillon de sites. Le document du Cadre d'assurance de la gestion des subventions considère également les instances de coordination nationale comme un fournisseur d'assurance. Ce document va même plus loin, prévoyant que les ICN assurent un suivi permanent actif tout le long de la mise en œuvre des subventions¹⁵. Cependant, les directives des ICN ne prévoient pas de fonction d'assurance dans leur mission. De nombreux membres des instances de coordination nationale et parties prenantes, dont le Pôle ICN, envisagent donc des visites sur le terrain limitées de la part des membres de ces instances, lesquelles visites visent uniquement à acquérir une meilleure connaissance des activités des subventions et à effectuer un certain suivi stratégique, sans la fourniture d'aucune assurance.

Une étude du projet indépendant de Grant Management Solutions a indiqué que 79 % des subventions du Fonds mondial qui étaient notées B2 ou C ont connu une amélioration de leur notation à B2 ou C (ou une notation supérieure) après le renforcement de la fonction de suivi stratégique de leur ICN¹⁶. Cette situation met en évidence les avantages potentiels que l'on pourrait tirer d'un meilleur ciblage des efforts du Fonds mondial pour améliorer la fonction de suivi stratégique des instances de coordination nationale.

Avec le soutien de Grant Management Solutions (GMS), le Fonds mondial a promu le Tableau de bord pour le suivi stratégique des ICN comme l'un des mécanismes pour le renforcement de l'efficacité du suivi stratégique des instances de coordination nationale¹⁷.

Action convenue de la Direction 2

Le Secrétariat élaborera un mécanisme pour renforcer le suivi stratégique des instances de coordination nationale, notamment en :

- révisant et diffusant le Document d'orientation pour le suivi stratégique des ICN afin de clarifier le contenu et le niveau/l'ampleur du suivi stratégique attendu des instances de coordination nationale, et
- analysant les options pour améliorer une participation effective des membres des ICN au suivi stratégique, y compris en tenant compte des calendriers annuels de participation des membres, un assouplissement de la participation des membres aux réunions lorsque leurs compétences ou rôles sont essentiels, etc.

Titulaire :

Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible :

30 juin 2017

¹⁵ Le Cadre d'assurance de la gestion des subventions (2013), page 24, est actuellement en cours de révision dans le cadre du projet Risque et Assurance.

¹⁶ Rapport « Quantified Results of Urgent Technical Assistance Provided to Global Fund Country Coordinating Mechanism and PRs » de Grant Management Solutions, juin 2012

¹⁷ Grant Management Solutions (GMS) est un projet financé par les pouvoirs publics américains destiné à fournir un appui technique aux ICN afin de renforcer le suivi stratégique des subventions du Fonds mondial.

3	Mauvaise intégration dans les systèmes nationaux et coordination insuffisante avec les autres parties prenantes œuvrant à la lutte contre les trois maladies
---	--

Les instances de coordination nationale dupliquent partiellement ou totalement d'autres structures et leur intégration dans les systèmes nationaux ou l'harmonisation et la coordination avec ces entités parallèles sont limitées.

Le document-cadre du Fonds mondial insiste sur la nécessité (lorsque cela est possible) de s'appuyer sur des organes de coordination existants, ou de travailler avec eux, pour favoriser une appropriation nationale et des processus de mise en œuvre conduits par un partenariat national¹⁸. Cette approche est également alignée sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et le Programme d'action d'Accra de 2008¹⁹. Dans le respect de ces principes, le cadre des ICN du Fonds mondial considère la coordination des donateurs comme une mission essentielle des instances de coordination nationale. Par conséquent, les ICN de pays tels que le Myanmar, l'Azerbaïdjan, le Botswana, le Vietnam et la Géorgie ont étendu leurs fonctions au-delà des programmes soutenus par le Fonds mondial pour coordonner leurs activités avec celles d'autres programmes de santé. Durant l'audit, le BIG a constaté que les principaux facteurs de succès de ces ICN étaient un leadership fort et une collaboration efficace avec les autorités publiques et les partenaires de développement.

De même, le Kirghizstan et le Belize ont engagé des initiatives pour intégrer leur ICN aux organes de coordination du secteur de la santé existants. Au Kirghizstan, l'étude de faisabilité de l'intégration a conclu que l'intégration était possible dans le pays, sous réserve de l'adoption de certaines dispositions²⁰.

Toutefois, cette approche d'intégration de l'ICN dans l'architecture globale du système de santé national demeure dans une large mesure plus exceptionnelle que courante.

Intégration dans les systèmes nationaux et harmonisation avec d'autres structures

Dans la plupart des pays, y compris les sept pays de l'échantillon couvert par le plan annuel d'audit 2015 du BIG et faisant l'objet d'une évaluation détaillée dans le présent document, les instances de coordination nationale ont pour seule mission d'assurer la gouvernance des subventions du Fonds mondial. Dans cinq de ces sept pays, l'ICN n'était pas du tout intégrée dans les systèmes nationaux.

L'obligation de mettre en place une ICN pour avoir accès aux subventions du Fonds mondial a conduit les instances de coordination nationale à fonctionner comme l'une des nombreuses structures de coordination²¹. Le Secrétariat n'est pas doté d'un processus pour recenser les organes de coordination existants dans les pays, ce qui pourrait être utile pour concevoir le rôle de l'ICN au moment de sa constitution. À l'inverse, 73 % des répondants à l'enquête du BIG sur les ICN ont indiqué qu'il existe, outre l'ICN, d'autres organes de coordination du secteur de la santé dans leur pays. 48 % des répondants n'avaient pas connaissance d'un recensement ou de la prise en compte d'autres organes de coordination du secteur de la santé dans un processus structuré du Fonds mondial avant la constitution de l'ICN dans leur pays.

De même, le Secrétariat n'est pas doté d'un processus formel lui permettant de comparer les missions des différents organes de coordination du secteur de la santé pour rechercher activement des sources de synergie, pour que les instances de coordination nationale adoptent des fonctions allant au-delà des subventions du Fonds mondial, pour promouvoir une convergence progressive et leur intégration éventuelle dans des structures nationales.

¹⁸ Document-cadre du Fonds mondial.

¹⁹ <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

²⁰ Rapport « Feasibility study of the integration or merging of GFATM ICN functions into alternative (existing) health coordinating platforms in Kyrgyzstan » (décembre 2014).

²¹ <http://www.theglobalfund.org/fr/applying/>.

Coordination entre les partenaires et d'autres forums/structures de santé

Dans cinq des sept pays contrôlés dans le cadre des audits de pays du BIG de 2015 et couverts par le présent examen, le BIG a constaté une mauvaise coordination avec les autres parties prenantes. Celle-ci est apparue particulièrement visible concernant les domaines dans lesquels les activités des parties prenantes n'étaient pas limitées aux trois maladies uniquement mais avaient d'autres objectifs, comme le renforcement des systèmes de santé, par exemple. Les lacunes couramment observées concernaient notamment l'incapacité ou le succès limité du comblement du manque d'information sur la gestion de la santé et les systèmes des chaînes d'approvisionnement, la mobilisation de ressources supplémentaires pour lutter contre les trois maladies, l'ampleur du succès du renforcement des synergies entre les partenaires tout en évitant les duplications, la présentation dès la première soumission de notes conceptuelles de qualité élevée, etc. En outre, au lieu d'évaluer l'impact sur ces questions transversales, le Secrétariat n'utilisait généralement que le « nombre de réunions organisées » comme indicateur de résultat le plus courant pour évaluer les résultats des ICN en matière de coordination. Dans aucun des sept pays, le BIG n'a identifié d'engagement solide, large et formel des parties prenantes auprès d'autres forums ou structures de santé, en particulier dans le domaine du renforcement des systèmes de santé. Ces résultats sont corroborés par le fait que 70 % des répondants de l'enquête du BIG sur les ICN ont mentionné une absence de coordination efficace avec d'autres organes de coordination du secteur de la santé. En outre, 82 % des répondants ont indiqué que l'ICN de leur pays est essentiellement propre au Fonds mondial et ne constitue pas une plateforme de coordination pour l'ensemble des programmes de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme de leur pays.

Des partenariats mutuellement responsables sont un catalyseur essentiel pour construire des systèmes de santé résistants et pérennes, et pour améliorer la mobilisation des ressources, conformément à la nouvelle Stratégie 2017-22 du Fonds mondial. Une coordination énergique des donateurs par l'intermédiaire des ICN pourrait jouer un rôle crucial pour permettre la constitution de tels partenariats et les rendre efficaces. De surcroît, une meilleure intégration des instances de coordination nationale dans les mécanismes nationaux ou autres mécanismes existants est également susceptible, outre un renforcement de l'efficacité, d'éviter les duplications et d'améliorer l'efficacité et la pérennité des ICN. 67 % des répondants de l'enquête du BIG sur les ICN considèrent que certaines des fonctions de l'instance de coordination nationale peuvent être intégrées dans les organes de coordination qui existent de leur pays.

L'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et l'Agence suisse de développement et de coopération (SDC) ont lancé une initiative spéciale pour aider les pays désireux d'intégrer les fonctions de leur ICN dans les organes de coordination existants. Le Fonds mondial a constitué un partenariat avec la GIZ pour réaliser une étude sur l'intégration au Ghana, en Guinée, au Myanmar, en Moldavie et en Éthiopie. Grâce à la mise en œuvre de son nouveau modèle de financement, le Fonds mondial cherche également des synergies pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des programmes dans les pays.

Action convenue de la Direction 3

En collaboration avec ses partenaires, le Secrétariat concevra un processus structuré pour évaluer la préparation et la volonté des instances de coordination nationale ainsi que les avantages qu'elles pourraient éventuellement en tirer afin d'identifier et de prioriser les pays susceptibles :

- d'intégrer partiellement/pleinement certaines de leurs fonctions dans les systèmes ou d'autres organismes nationaux, ou
- d'améliorer leurs fonctions au-delà du Fonds mondial, y compris dans des domaines où les structures de coordination des partenaires peuvent œuvrer ensemble dans les pays.

Titulaire :

Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible :

30 juin 2017

Bien que mieux gérés dans la plupart des ICN, il existe toujours des conflits d'intérêts réels, perçus et potentiels.

Le Secrétariat impose à toutes les ICN d'élaborer et de publier une politique relative aux conflits d'intérêts (« politique CI »). Les instances de coordination nationale doivent également appliquer cette politique tout le long de la durée des subventions et présenter au Secrétariat (lorsqu'il les demande) des justificatifs documentés de son application. 93 % des instances de coordination nationale ayant répondu à l'enquête du BIG sur les ICN ont indiqué qu'elles étaient dotées d'une telle politique et 68 % d'entre elles ont révélé que leurs membres déclarent toujours les conflits d'intérêts qui les concernent, y compris ceux relatifs à leur appartenance à un sous-réципиendaire.

Malgré une meilleure mise en œuvre de la politique CI dans la plupart des ICN, les conflits d'intérêt potentiels et réels demeurent nombreux dans les instances de coordination nationale. Le BIG a constaté un certain nombre de conflits d'intérêt touchant des membres des ICN dans ses anciens audits et enquêtes portant sur différentes subventions²². En outre, les faits suivants ont été observés lors de l'examen documentaire des 50 instances sélectionnées :

- la politique CI de 62 % des ICN ne s'applique pas à tous les membres et n'impose pas à tous ceux qui sont en situation de conflit d'intérêts de se récuser lors des prises de décision,
- les minutes des réunions de 48 % des ICN des 12 derniers mois n'ont pas montré que des procédures étaient appliquées pour prévenir, gérer et atténuer les conflits d'intérêts,
- en outre, 46 % des ICN ont des groupes constitutifs dont plus de deux membres sont en situation de conflit d'intérêts. Les directives des ICN du Fonds mondial imposent cependant qu'il ne devrait pas y avoir plus d'un membre en situation de conflit d'intérêts au sein d'un groupe constitutif, de sorte que lorsqu'une personne se trouvant dans une telle situation est exclue des décisions/votes, son groupe constitutif reste néanmoins représenté lors du processus de vote.

Le BIG a relevé les causes fondamentales susceptibles de générer des conflits d'intérêts au sein des ICN suivantes :

- Le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé le nouveau Cadre d'éthique et d'intégrité afin de préserver les ressources et de minimiser les comportements contraires à l'éthique lors de l'utilisation des fonds de subvention²³. Le cadre fixe les obligations devant être respectées par les Responsables du Fonds mondial et tous ceux qui participent à des activités financées par le Fonds mondial²⁴. Cependant, le Secrétariat n'a pas reperçuté ce cadre sur les politiques et activités des instances de coordination nationale. De plus, il n'a pas encore élaboré de code de conduite éthique pour les membres des ICN, comme le Conseil d'administration du Fonds mondial le lui avait demandé.
- Les processus de gestion des conflits d'intérêts ne sont pas efficacement respectés. Par exemple, les formulaires de déclaration de conflit d'intérêts ne sont pas toujours distribués aux membres des ICN et/ou signés par eux, ce qui permet d'éviter toute responsabilité justifiée en cas de conflit d'intérêts dissimulé. Il en résulte une responsabilisation insuffisante des membres vis-à-vis d'une divulgation appropriée des conflits d'intérêts et une situation dans laquelle les membres peuvent toujours participer aux décisions/réunions lorsqu'ils sont en situation de conflit d'intérêts. 38 % des membres des ICN ayant répondu à l'enquête du

²² Timor-Leste (2015), Soudan du Sud (2015), Guyana (2015), Mali (2014), Djibouti (2012), Afrique du Sud (2011), Mauritanie (2011).

²³ GF/B32/18 – Annexe A

²⁴ Les Responsables du Fonds mondial incluent les membres du Conseil d'administration et des comités, les membres suppléants du Conseil d'administration, les membres des délégations du Conseil d'administration, les employés du Fonds mondial et les membres des organes consultatifs du Fonds mondial.

BIG ont indiqué que les membres des instances de coordination nationale ne déclarent pas toujours un conflit d'intérêts les concernant.

Action convenue de la Direction 4

Le Secrétariat renforcera la gestion des conflits d'intérêts en établissant des principes de conduite éthique et d'intégrité dans les activités des instances de coordination nationale, y compris en intégrant des caractéristiques du Cadre d'éthique et d'intégrité du Fonds mondial susceptibles d'être transposées.

Titulaire :

Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible :

30 juin 2017

La société civile et les populations clés ne participent pas de façon appropriée aux ICN et n'y sont pas représentées comme il convient.

Selon une enquête sur le dialogue national réalisée par la division chargée de l'accès aux financements du Fonds mondial en 2015, plus de 71 % des représentants des populations clés et des organisations non gouvernementales ont reconnu que des efforts suffisants étaient déployés pour faire participer diverses parties prenantes à l'élaboration des notes conceptuelles des programmes soutenus par le Fonds mondial. En outre, plus de 75 % des répondants à l'enquête sur le dialogue national ont indiqué que les recommandations et les contributions de l'ensemble des parties prenantes (y compris la société civile et les populations clés) étaient prises en compte sérieusement et discutées par les instances de coordination nationale et d'autres acteurs conduisant le processus²⁵.

Malgré une nette amélioration de la participation de la société civile et des communautés affectées à la conception et à la mise en œuvre des programmes, des lacunes significatives subsistent, notamment les suivantes constatées durant l'audit :

Adhésion et représentation de la société civile et des populations clés

- 12 des 50 ICN sélectionnées examinées par le BIG ne respectaient pas le critère d'admissibilité des instances de coordination nationale selon lequel les secteurs de la société civile doivent représenter au moins 40 % de la composition globale de l'ICN au niveau national.
- 44 % des représentants de la société civile et des populations clés ayant répondu à l'enquête du BIG ont indiqué qu'ils n'étaient pas représentés de façon appropriée dans leur ICN. 56 % ont indiqué qu'ils ne participent pas de manière significative à leur ICN.
- De même, une étude du Partenariat Halte à la tuberculose a révélé que dans la plupart des pays, les représentants pour la tuberculose des groupes constitutifs de personnes vivant avec la maladie et de populations clés sont sous-représentés ou tout simplement absents²⁶. L'étude a également découvert que dans la moitié des pays à charge de tuberculose élevée admissibles aux subventions du Fonds mondial, les ICN ne comptaient pas dans leurs membres de représentants de la société civile ayant des compétences en matière de tuberculose.

Processus de sélection des représentants de la société civile et des populations clés

- Le BIG a constaté que 24 des 50 ICN sélectionnées pour examen ne respectaient pas pleinement l'obligation selon laquelle les groupes constitutifs non gouvernementaux doivent sélectionner eux-mêmes leurs représentants de façon directe et transparente.
- En outre, 31 % des répondants de l'enquête du BIG ont indiqué que les représentants de la société civile et des populations clés ne sont pas sélectionnés suivant un processus démocratique et transparent. Ainsi, les intérêts des communautés affectées ne sont pas représentés de façon appropriée.

Participation active des groupes constitutifs et retour d'information à leur intention

- 42 des 50 ICN sélectionnées par le BIG n'étaient pas dotées de processus clairement définis pour solliciter des contributions des groupes constitutifs et leur fournir un retour d'information.
- 54 % des représentants de la société civile et des populations clés ayant répondu à l'enquête du BIG sur les ICN ont déclaré que leurs représentants siégeant à l'ICN ne fournissaient pas de retour d'information approprié à leur groupe constitutif.

²⁵ Enquête sur les ICN et le dialogue national, 2015.

L'enquête sur le dialogue national a été réalisée par le Secrétariat après la présentation de la note conceptuelle afin d'obtenir un retour d'information des membres de l'ICN et des participants au dialogue national sur leur appréhension du modèle de financement fondé sur l'allocation.

²⁶ http://stoptb.org/news/stories/2015/ns15_006.asp

Pour essayer de renforcer la participation de la société civile, le Secrétariat a constitué la Division des réponses communautaires, des droits et du genre (CRG) en 2013. L'équipe CRG aide la société civile et les communautés à être informées et à pouvoir participer aux processus du Fonds mondial. Elle fournit également une assistance technique pour favoriser une intégration efficace des questions relatives aux communautés, aux droits humains et au genre.

Action convenue de la Direction 5

La Division des réponses communautaires, des droits et du genre collaborera avec la Division de la gestion des subventions afin d'élaborer un plan pour améliorer la participation et la responsabilité de la société civile et des populations clés dans les instances de coordination nationale.

Co-titulaires :

Responsable de la Division de la gestion des subventions et Responsable de la Division des réponses communautaires, des droits et du genre

Date cible :

31 décembre 2016

La planification du plaidoyer en faveur de la lutte contre les trois maladies, de la mobilisation des ressources et du maintien d'une participation significative de la société civile et des populations clés n'est pas appropriée concernant la période qui suivra le retrait du Fonds mondial.

La question du remplacement des financements du Fonds mondial alloués à la lutte contre une ou plusieurs maladies et de la pérennisation de ces programmes par des sources de financement nationales ou autres devient de plus en plus pertinente et importante pour la prochaine décennie. Le Secrétariat a récemment identifié 30 pays environ qui devraient connaître cette transition concernant au moins une des composantes (maladies) durant la période 2015-25.

Conformément aux observations récentes du Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact du Fonds mondial, le BIG a découvert durant l'audit que le Fonds mondial ne dispose pas d'une politique documentée spécifique sur la pérennité ou la transition. Bien qu'il existe des Directives d'investissement du Fonds mondial pour les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, ce document est principalement axé sur les interventions ciblant les maladies et ne tient pas compte des questions de pérennité et du rôle lié des ICN/organisations de la société civile dans les programmes de lutte contre les maladies post-transition.

Le BIG a également observé que le Fonds mondial n'était pas doté de politiques ou de directives relatives à l'évaluation de la nécessité de maintenir au cas par cas des instances de coordination nationale, après la transition. De même, il n'existe pas de politique relative à la possibilité et à la prolongation du financement des ICN après cette transition par le Fonds mondial ou relative à l'obtention de sources alternatives de financement pour les activités des instances de coordination nationale. Sur les neuf pays dans lesquels le Fonds mondial a déjà opéré cette transition, un seulement conserve toujours une ICN aujourd'hui.

Pour les programmes de lutte contre les maladies post-transition, les principaux risques potentiels – si les ICN cessent d'exister sans être remplacées par des mécanismes de substitution pour suivre les trois maladies – sont les suivants :

- **Mobilisation des ressources :**

Du fait de l'interaction et de la collaboration qu'il impose entre les différentes parties prenantes œuvrant contre les trois maladies, le modèle ICN favorise le plaidoyer au profit des trois maladies. Si la mission des instances de coordination nationale n'inclut actuellement pas la mobilisation des ressources, le plaidoyer existant (soutenu par l'obligation de financement de contrepartie du Fonds mondial) permet en revanche de générer des financements substantiels auprès de sources autres que le Fonds mondial pour lutter contre les trois maladies. Après la transition, comme l'obligation de financement de contrepartie ne sera plus applicable et compte tenu des contraintes budgétaires que connaissent habituellement les pays à charge de maladie élevée, le rôle des ICN pourrait être essentiel pour assurer un plaidoyer approprié et mobiliser des ressources.

- **Participation significative de la société civile et des communautés affectées**

L'intégration et la participation significatives de la société civile et des communautés affectées à la conception et à la mise en œuvre des programmes est l'un des progrès issus du modèle ICN. Cette participation a entre autre permis la mise en œuvre d'activités de prévention du VIH, des initiatives de lutte contre la stigmatisation et la protection des droits des populations clés. En cas de disparition des instances de coordination nationale après la transition, certains des risques pour la pérennité des programmes concernent notamment la non-priorisation par les autorités publiques des activités

de prévention du VIH, la persistance de la stigmatisation et un contexte juridique répressif qui amoindrit les droits des populations clés²⁷.

Afin de s'assurer que les acquis soient maintenus et bien préservés pour l'avenir, comme souligné dans la Stratégie 2012-2016 du Fonds mondial²⁸, il faut que le Secrétariat conçoive une stratégie d'atténuation des risques potentiels relatifs à la mobilisation des ressources et à une participation significative de la société civile et des communautés affectées après la transition.

Le Secrétariat met actuellement en place des mécanismes pour évaluer l'état de préparation des pays à la transition, au moyen des indices de pérennité existants ou de nouveaux indices plus sophistiqués. Les composantes essentielles de l'approche de la pérennité et de la transition ont été présentées au Comité de la Stratégie, des investissements et de l'impact lors de sa 15^{ème} réunion.

Action convenue de la Direction 6

Une fois la politique de pérennité et de transition approuvée par le Conseil d'administration, le Secrétariat actualisera les directives et les procédures des ICN afin d'y intégrer les principes fondamentaux de cette politique, y compris en évaluant de façon différenciée la nécessité de maintenir les instances de coordination nationale ou des mécanismes de substitution après la transition, parallèlement à d'autres solutions.

Titulaire :

Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible :

30 juin 2017

²⁷ Rapport de synthèse des études de cas et de l'examen des pays sélectionnés, 2015 (Afghanistan, Azerbaïdjan, Éthiopie, Kenya, Nigeria, Philippines, Thaïlande, Zimbabwe, Argentine, Brésil, Croatie, Équateur, Estonie, Mexique, Roumanie et Uruguay). Étude commanditée par le Groupe technique de référence en évaluation sur les enseignements tirés relatifs à la transition et à la pérennité des programmes de lutte contre les maladies soutenues par le Fonds mondial.

²⁸ La Stratégie 2012-2016 du Fonds mondial axée sur les besoins reconnaît les progrès significatifs accomplis par le Fonds mondial, suggère de privilégier la stratégie « Investir pour maximiser l'impact », de « **pérenniser les avancées** » et de mobiliser des ressources.

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Action convenue de la Direction	Date cible
1.	<p>Le Secrétariat :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étudiera, dans le cadre de ses activités de différenciation, s'il faut et comment il faut différencier les politiques et les outils des instances de coordination nationale, y compris en analysant ceux relatifs à l'admissibilité, à la gestion des résultats, à la budgétisation et aux rapports des instances de coordination nationale, et • assignera et documentera précisément les responsabilités relatives aux instances de coordination nationale, y compris les rôles du Pôle ICN, des Équipes de pays, des équipes CRG et d'accès aux financements dans une matrice établissant clairement les responsabilités. <p>Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions</p>	31 décembre 2016
2.	<p>Le Secrétariat élaborera un mécanisme pour renforcer le suivi stratégique des instances de coordination nationale, notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • révisant et diffusant le Document d'orientation pour le suivi stratégique des ICN afin de clarifier le contenu et le niveau/l'ampleur du suivi stratégique attendu des instances de coordination nationale, et • analysant les options pour améliorer une participation effective des membres des ICN au suivi stratégique, y compris en tenant compte des calendriers annuels de participation des membres, un assouplissement de la participation des membres aux réunions lorsque leurs compétences ou rôles sont essentiels, etc. <p>Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions</p>	30 juin 2017
3.	<p>En collaboration avec ses partenaires, le Secrétariat concevra un processus structuré pour évaluer la préparation et la volonté des instances de coordination nationale ainsi que les avantages qu'elles pourraient éventuellement en tirer afin d'identifier et de prioriser les pays susceptibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'intégrer partiellement/pleinement certaines de leurs fonctions dans les systèmes ou d'autres organismes nationaux, ou • d'améliorer leurs fonctions au-delà du Fonds mondial, y compris dans des domaines où les structures de coordination des partenaires peuvent œuvrer ensemble dans les pays. <p>Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions</p>	30 juin 2017
4.	<p>Le Secrétariat renforcera la gestion des conflits d'intérêts en établissant des principes de conduite éthique et d'intégrité dans les activités des instances de coordination nationale, y compris en intégrant des caractéristiques du Cadre d'éthique et d'intégrité du Fonds mondial susceptibles d'être transposées.</p> <p>Titulaire :</p>	30 juin 2017

N°	Action convenue de la Direction	Date cible
	Responsable de la Division de la gestion des subventions	
5.	<p>La Division des réponses communautaires, des droits et du genre collaborera avec la Division de la gestion des subventions afin d'élaborer un plan pour améliorer la participation et la responsabilité de la société civile et des populations clés dans les instances de coordination nationale.</p> <p>Co-titulaires : Responsable de la Division de la gestion des subventions et Responsable de la Division des réponses communautaires, des droits et du genre</p>	31 décembre 2016
6.	<p>Une fois la politique de pérennité et de transition approuvée par le Conseil d'administration, le Secrétariat actualisera les directives et les procédures des ICN afin d'y intégrer les principes fondamentaux de cette politique, y compris en évaluant de façon différenciée la nécessité de maintenir les instances de coordination nationale ou des mécanismes de substitution après la transition, parallèlement à d'autres solutions.</p> <p>Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions</p>	30 juin 2017

Annexe A : Classification générale des notations d'audit

Hautement efficace	Aucun problème significatif constaté. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque étaient adéquats, appropriés et efficaces pour fournir l'assurance que les objectifs seraient atteints.
Généralement efficace	Quelques problèmes significatifs constatés, mais ne constituant pas un obstacle significatif à la réalisation globale de l'objectif stratégique dans le domaine audité. De manière générale, les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque étaient adéquats, appropriés et efficaces. Une marge d'amélioration existe cependant.
Plan complet pour devenir efficace	Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s). Cependant, un plan SMART complet (<i>Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste et limité dans le Temps</i>) pour y remédier était en place au moment où le mandat de l'audit a été communiqué à l'entité audité. S'il est mis en œuvre, ce plan devrait assurer des processus adéquats, appropriés et efficaces pour le contrôle interne, la gouvernance et la gestion du risque.
Plan partiel pour devenir efficace	Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s). Cependant, un plan SMART partiel pour y remédier était en place au moment où le mandat de l'audit a été communiqué à l'entité audité. S'il est mis en œuvre, ce plan devrait améliorer les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque.
Inefficace	Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s). Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque étaient inadéquats, inappropriés ou inefficaces. Ils ne fournissent pas l'assurance que les objectifs seraient atteints. Aucun plan pour y remédier n'était en place au moment où le mandat de l'audit a été communiqué à l'entité audité.

Annexe B : Méthodologie

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) 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 (les « Normes ») et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du BIG.

Les principes et les détails de la méthode d'audit du BIG 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 financements 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.