



BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme

Audit des subventions accordées par le Fonds mondial à Djibouti

Résumé

**GF-OIG-10-015-A
29 octobre 2012**

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

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport expose les résultats de l'audit des subventions octroyées à la République de Djibouti par le Bureau de l'Inspecteur général (ci-après BIG) du Fonds mondial. Du 12 avril au 21 mai 2010, l'Unité Audit du BIG a réalisé un audit de toutes les subventions octroyées à la République de Djibouti jusqu'au 31 mars 2010. Cet audit a fait suite à des rapports de l'Agent local du Fonds (ci-après LFA) indiquant d'importantes lacunes financières et en matière de gestion découvertes dans le cadre des examens périodiques habituels et des « examens de vérification spécifiques ». L'Unité d'enquête du BIG a été informée des résultats de cet audit. Après avoir pris connaissance des résultats, l'Unité d'enquête du BIG a démarré une enquête en mars 2011. Toutes les sommes devant être récupérées à l'issue de cet audit et de l'enquête qui a suivi figurent dans le rapport d'enquête GF-OIG-015-I, disponible séparément.

Résumé des conclusions relatives au Récipiendaire principal, le Secrétariat exécutif de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme

2. L'audit a montré que le récipiendaire principal (ci-après PR) disposait d'une grande marge d'amélioration dans le domaine de la gestion financière, en particulier concernant la documentation des politiques et procédures, la correction des lacunes du système de comptabilité, l'amélioration du contrôle budgétaire, de la gestion bancaire et de la gestion de la trésorerie, l'inscription régulière des revenus dans les livres comptables, le contrôle de l'archivage, la tenue de registres complets de l'actif, la concordance entre les registres de paie et la mise en place de procédures pour sélectionner et évaluer les sous-récipiendaires (ci-après SR).

3. En outre, le PR n'a pas respecté les exigences spécifiques stipulées dans les accords de subvention dont notamment : (a) remettre des résultats actuels et demandes de décaissement (ci-après RA/DD) précis en respectant le délai requis de 45 jours, (b) nommer systématiquement un auditeur externe dans les délais requis, (c) soumettre un plan d'audit des SR et s'assurer que les audits des SR sont réalisés, (d) informer le Fonds mondial quant à son statut d'exonération fiscale dans un délai de 90 jours à compter du début de la 6^e série d'octroi de subventions, (e) fournir le nom, le titre et la signature authentifiée des signataires autorisés des demandes de décaissement et (f) obtenir l'approbation du Fonds mondial pour le plan d'évaluation et de suivi de la 6^e série d'octroi de subventions contre le paludisme.

Résumé des conclusions relatives aux sous-récipiendaires et aux trois programmes nationaux

4. L'audit du BIG concernant les procédures de gestion financière des sous-récipiendaires, incluant les trois programmes nationaux de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme, a permis d'identifier de nombreux domaines à améliorer, dont notamment la documentation des politiques et procédures pour l'évolution et les déplacements des employés, la résolution des écarts entre les registres du programme tenus par le sous-récipiendaire et les rendements financiers transmis au Fonds mondial, la réelle séparation des tâches, la réduction des faiblesses en termes de gestion bancaire et gestion de la trésorerie, la vérification de l'adéquation des procédures de rapprochement bancaire, l'amélioration du contrôle budgétaire et la compensation des faiblesses dans les procédures de paie et de ressources humaines (RH), en particulier pour faire concorder les registres de paie et le paiement effectif des salaires dans les délais.

5. L'audit des dépenses du sous-récipiendaire a montré que les accords de subvention n'ont pas été systématiquement respectés. Des améliorations sont nécessaires pour éviter les dépenses et le paiement d'impôts non planifiés, l'utilisation des fonds du programme pour

un usage hors programme, l'indisponibilité des justificatifs pour examen par le BIG, l'utilisation des subventions pour couvrir les frais de découvert et pour s'assurer de disposer des justificatifs appropriés pour l'examen des procédures d'achats.

Résumé des conclusions relatives à la prestation de services, au suivi et à la remise de rapports

6. Les programmes financés par les subventions octroyées à la République de Djibouti ont obtenu de bons résultats dans les domaines de la sensibilisation au VIH, de la distribution de préservatifs et du taux de dépistage de la tuberculose. Toutefois, la prestation de services dans le cadre des programmes doit être renforcée. Quand la Banque mondiale a mis un terme à son soutien au milieu de l'année 2008, le PR a utilisé le financement du Fonds mondial destiné aux activités du programme pour payer les salaires du personnel du programme et accorder des versements supplémentaires aux employés du gouvernement sans l'autorisation du Fonds mondial. Cette modification de la répartition des fonds a eu des effets néfastes sur les programmes, entraînant des ruptures de stock des médicaments, une réduction du nombre de patients et la perte de personnel formé et expérimenté. Le financement public des programmes était inadapté, la contribution de l'État ayant uniquement servi à payer les salaires des fonctionnaires affectés au PR et à la fourniture de locaux.

7. Pour mesurer l'évolution de la lutte contre les trois maladies, le PR a établi un plan national d'évaluation et de suivi et a entamé la collecte des données par le biais de fournisseurs de service qui utilisent des indicateurs reconnus au niveau international. Les données liées au programme étaient collectées chaque mois et faisaient l'objet d'un rapport trimestriel au Secrétariat exécutif et au Fonds mondial par rapport aux objectifs nationaux alignés sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Toutefois, l'audit a montré que les relations entre le Système national d'information sanitaire (ci-après SIS) et les procédures d'évaluation et de suivi du Secrétariat exécutif étaient fragiles, seul le programme contre paludisme ayant un accès direct à la base de données du SIS. Les programmes VIH/SIDA et tuberculose remettaient leurs rapports directement à l'Unité Suivi et évaluation du Secrétariat sans entretenir aucune relation avec le SIS.

Résumé des conclusions relatives à la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement

8. Le PR dispose d'une marge d'amélioration de la fiabilité de son système pour effectuer, gérer et suivre les achats des biens et services liés au programme.

9. L'audit a montré que le PR avait besoin de capacités de gestion et de coordination plus solides pour assurer l'efficacité de la disponibilité des traitements pour les patients. Alors que la prévision des besoins était régulièrement mise à jour et basée sur des outils de quantification simples et faciles à utiliser, des procédures adéquates de validation des données de base devaient être mises en place pour éviter les achats d'urgence et une quantification inexacte. Les contrôles de la planification et des achats de produits sanitaires doivent être renforcés pour éviter de subir des prix non concurrentiels et des retards de livraison. En outre, le PR devait mettre en place un accord officiel pour le stockage et la distribution des médicaments, la tenue des registres d'achats et des inventaires, le suivi adéquat du stockage et de la distribution des médicaments en vue d'éviter les écarts de stock et les erreurs dans les registres et éviter la distribution de médicaments périmés aux centres de santé. Le PR doit s'assurer que les programmes disposent de procédures d'assurance qualité efficaces.

Résumé des conclusions relatives à la supervision des subventions

10. La surveillance des programmes soutenus par le Fonds mondial est assurée par l'Instance de coordination nationale (Comité de coordination multisectoriel et inter-partenaire – ci-après CCM), le PR, l'agent local du Fonds et le Secrétariat du Fonds mondial. Au moment de l'audit, le CCM avait besoin de directives améliorées et mises à jour ainsi que de renforcer la documentation de son évaluation de la capacité du PR à mettre en œuvre le programme.

11. L'Institut tropical et de santé publique suisse (ci-après Swiss TPH) est l'agent local du Fonds depuis que le Fonds mondial a commencé à soutenir des programmes à Djibouti. Le nombre limité d'employés du Swiss TPH physiquement présents à Djibouti a ralenti la transmission des évaluations au Secrétariat du Fonds mondial et était au départ insuffisant pour examiner efficacement la mise en œuvre du programme selon le degré de précision exigé. L'institut Swiss TPH a conservé des documents de travail insuffisamment détaillés concernant l'échantillonnage des opérations dans le cadre de ses examens RA/DD.

12. En dépit de ces observations, il est important de noter que c'est l'institut Swiss TPH qui a au départ communiqué ses inquiétudes quant aux problèmes fiduciaires liés aux subventions en 2008. Sous la direction du Fonds mondial, le LFA a également réalisé d'importants efforts pour effectuer un examen de vérification spécifique des dépenses au titre de la 4^e et de la 6^e série d'octroi de subventions, permettant de retrouver une somme importante¹ de la subvention octroyée.

Conclusion Générale

13. Les programmes ont démontré des résultats positifs dans les domaines de sensibilisation au VIH, distribution de préservatifs et pourcentage de tests de dépistage de la tuberculose, bien que des progrès restent encore à faire au niveau de la prestation de services pour les trois maladies. Toutefois, le risque que ces progrès soient compromis par les défaillances ou faiblesses des systèmes de surveillance existe. Une attention particulière a été portée sur la gestion financière afin de répondre au besoin urgent de renforcer les capacités aux niveaux du bénéficiaire principal et du sous-bénéficiaire. Des contrôles doivent être mis en place dans la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement pour assurer la transparence dans le processus d'approvisionnement, et garantir une quantification appropriée ainsi que l'assurance qualité des produits. Les dispositifs de surveillance des subventions restent à améliorer dans la CCM et par l'agent local du Fonds.

14. D'après les résultats de cet audit, le Bureau de l'Inspecteur général a estimé les contrôles en place sur l'exécution des programmes de santé publique efficaces à Djibouti et les mécanismes de gouvernance et surveillance adéquats. Toutefois, les contrôles sur la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement, gestion financière et des sous-bénéficiaire des programmes financés par le Fonds mondial n'ont pas été jugés satisfaisants. En général, le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas été en mesure de fournir au Conseil d'administration du Fonds mondial l'assurance raisonnable concernant l'efficacité des contrôles en place à la date de l'audit pour gérer les risques ayant des répercussions sur les programmes financés par le Fonds mondial à Djibouti.

¹ Veuillez consulter le rapport sur l'enquête sur les subventions du Fonds mondial octroyées à Djibouti, GF-OIG-10-015-I, pour le détail des sommes concernées.

Actions mises en place suite à l'audit

15. Le Secrétariat a mis en place un certain nombre de mesures d'atténuation en réponse à l'audit. Ces mesures incluent le remplacement des dirigeants du PR et de la formation du CCM par le biais du mécanisme Solutions de gestion des subventions de l'USAID, le report du financement de la Phase 2, l'obligation pour le PR d'utiliser le mécanisme d'approvisionnement groupé volontaire, la limitation des décaissements et des activités du programme aux services essentiels, l'obligation du recourir à un agent fiduciaire externe et la collaboration avec le nouveau CCM pour identifier les solutions de substitution au PR historique. Le Fonds mondial a prolongé les décaissements de la Série 6 au titre du maintien des services essentiels jusqu'en décembre 2012 et un nouveau Récipiendaire Principal chargé d'administrer les subventions des Séries 9 et 10 relatives à la Tuberculose et au Paludisme a été identifié. L'évaluation du récipiendaire principal sera effectuée par l'agent local du Fonds durant le mois d'octobre 2012.

16. Informé par l'audit du BIG, le Secrétariat du Fonds mondial s'est occupé des capacités du LFA (i) en planifiant un examen de l'Outil d'évaluation du programme en juillet 2011, (ii) en planifiant une évaluation sur le terrain en septembre 2011 et (iii) en demandant une présence physique accrue sur le terrain et au siège social de l'institut Swiss TPH en octobre 2011 en vue de la signature des 9^e et 10^e séries d'octroi de subventions avec le nouveau PR.

17. Le CCM (i) a développé de nouvelles directives, désigné des groupes de travail et rééquilibré le nombre de ses membres, (ii) a bénéficié de cinq visites d'assistance technique dans le cadre du mécanisme Solutions de gestion des subventions, (iii) a participé à la Conférence régionale de la région MENA sur le tableau de bord du CCM en novembre 2010 et (iv) a pris en compte les inquiétudes relatives au conflit d'intérêt concernant le Président du CCM en mars 2011.

18. Étant donné que le PR actuel et les SRs existants pourraient continuer à jouer un rôle dans les futures subventions, le Secrétariat du Fonds mondial doit s'assurer que les écarts constatés dans le contrôle fiduciaire ne se reproduisent pas. À cette fin, ce rapport inclut des recommandations spécifiques au programme et à l'aspect fiduciaire découlant des examens détaillés effectués au cours de l'audit. Douze de ces recommandations sont classées comme « hautement prioritaires », onze autres comme « prioritaires ».

19. Le Récipiendaire principal, avec le soutien de la CCM et du Secrétariat du Fonds mondial s'est engagé à mettre en œuvre toutes les recommandations présentées et a mis en place le plan d'action de gestion (Annexe 2) pour la mise en œuvre de ces recommandations.