

Rapport d'audit

Audit du dispositif de riposte au COVID-19 2021

GF-OIG-22-007

30 mars 2022

Genève, Suisse

1. Résumé	03	4. Principales constatations	13
2. Contexte	05	4.1 Les financements liés au COVID ont été examinés et approuvés rapidement, mais aux dépens de la solidité dans plusieurs domaines clés	13
3. Objectifs, portée, méthodologie et notation	11	4.2 La conception du cadre de suivi et de supervision est exhaustive, malgré quelques faiblesses initiales en matière de déploiement et de mise en œuvre	22
		4.3 L'utilisation des fonds de lutte contre le COVID-19 a été plus lente qu'escompté en raison de difficultés au niveau des pays et à l'échelle mondiale, et d'un suivi tardif	30
		4.4 La rapidité et l'agilité des processus, des systèmes et des outils pourraient être améliorées après 2021	33
		Annexe 1	
		Notation des audits et méthodologie	35

1.1 Opinion

Créé par le Fonds mondial, le dispositif de riposte au COVID-19 2021 (C19RM 2021) représente une montée en puissance importante des mesures de riposte à la pandémie, tant sur le plan de la portée que de l'ambition. Il fournit aux pays un accès à un soutien financier important dans un laps de temps relativement court, à un moment où les déficits de financement deviennent critiques. La conception du dispositif C19RM 2021 reflète le niveau accru d'ambition et de risques inhérents à la hausse majeure des financements. Des améliorations majeures sont relevées sur les plans de la méthodologie d'allocation, des processus d'examen externe, des demandes de financement à deux niveaux, et du cadre de suivi et de supervision plus largement.

La conception et l'efficacité du processus d'approbation ont été clairement améliorées depuis le dispositif C19RM 2020. Le Fonds mondial doit trouver un meilleur équilibre entre célérité et robustesse et des faiblesses sont observées en matière de mise en œuvre du processus d'examen externe et de gestion de domaines de risques spécifiques, comme l'apport d'oxygène. La conception et l'efficacité du processus d'approbation du dispositif C19RM 2021 et des rapports y afférents au Conseil d'administration du Fonds mondial sont **partiellement efficaces**.

Pendant une pandémie, les modes de suivi et de supervision habituellement utilisés pour les subventions de base doivent être largement adaptés. Ceux du C19RM 2021 ont été fortement améliorés depuis le dispositif de 2020. Un cadre solide a été imaginé et est en cours de mise en œuvre. Les avantages en sont manifestes et offrent une meilleure visibilité sur le dispositif, tant pour le Secrétariat que pour le Conseil d'administration. Cependant, des difficultés ont été constatées au cours du déploiement, liées à la faiblesse des contrôles et à l'utilisation de processus manuels qui ont entraîné des erreurs de données. La conception et la mise en œuvre des outils de suivi et de supervision sont **partiellement efficaces**.

Selon les informations communiquées au 30 juin 2021, les pays avaient utilisé 47 %¹ des fonds du C19RM 2020 à cette date. Cependant, ce chiffre doit être pris avec beaucoup de précaution. Des problèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement dans les pays et à l'échelle mondiale ont fortement compromis l'utilisation opportune des fonds du C19RM 2020 et risquent de toucher également les investissements du C19RM 2021. L'utilisation opportune des fonds du C19RM 2020 au niveau des pays **nécessite une nette amélioration**.

1.2 Réalisations clés et bonnes pratiques

Le C19RM 2021 a maintenu un rythme soutenu d'approbation des demandes.

Le C19RM 2020 présente le taux de conversion de financements en subventions approuvées le plus élevé et le plus rapide, comparé aux dispositifs similaires lancés en 2020². Les financements du C19RM 2021 ont été traités et approuvés avec une rapidité encore supérieure en termes d'investissements absolus en dollars US approuvés. Trois mois après son lancement, la valeur des financements approuvés dépassait celle de toutes les sommes allouées en 2020. Les C19RM 2020 et 2021 présentent des taux d'approbation similaires, ce qui est une prouesse étant donné que les demandes de financement examinées et approuvées au titre du C19RM 2021 représentent une somme quatre fois supérieure à celle du C19RM 2020.

Inclusivité améliorée.

Le Secrétariat du Fonds mondial s'est fortement employé à améliorer l'inclusivité des processus du C19RM 2021 à travers i) une hausse des budgets des instances de coordination nationale en 2021 afin de soutenir un engagement accru des organisations de la société civile (OSC) et des populations clés et vulnérables ; ii) l'amélioration des supports et des directives de candidature, notamment des listes des priorités des communautés à inclure obligatoirement dans les demandes de financement ; et iii) une hausse du financement des fonds d'investissement limité à gestion centralisée, qui ont servi à renforcer l'engagement des OSC et des populations clés et vulnérables. Les partenaires communautaires et de la société civile ont participé activement au processus. Les exigences du Conseil d'administration relatives aux approbations des instances de coordination nationale et des organismes nationaux de coordination de la riposte au COVID-19 ont été globalement respectées et les instances de coordination nationale (notamment les populations clés et vulnérables et les OSC) ont salué les efforts visant à protéger cette inclusivité. Quatre-vingt-huit pour cent des membres des instances ayant répondu à l'enquête du BIG déclarent avoir été suffisamment impliqués dans le processus de demande et d'approbation d'un financement.

Conception adéquate du cadre de suivi et de supervision.

Le suivi et la supervision du C19RM 2021 ont clairement évolué dans le bon sens depuis le C19RM 2020. Le dispositif précédent ne possédait pas de cadre adapté pour soutenir efficacement le suivi et la supervision des investissements en dehors des outils habituels du Secrétariat conçus pour les subventions de base. Aux fins du C19RM 2021, le Secrétariat a établi un large cadre de suivi et de supervision pour répondre aux exigences du Conseil et appuyer les processus décisionnels internes. Il s'articule autour des principaux volets suivants : la matrice de maîtrise des risques, un cadre de suivi et d'évaluation, et les garanties de l'agent local du Fonds. Le Secrétariat a également activement investi dans l'élaboration de processus de données qui s'intègrent dans le cadre. Celui-ci dépasse largement ce qui avait été mis en place pour les subventions de base et vise à renforcer la supervision du portefeuille dans sa globalité.

1 Dépenses du module COVID-19 (assouplissements des subventions et C19RM 2020) au regard du budget au 30 juin 2021 (date de fin de la période de rapport) dans les derniers RA/DD validés reçus en décembre 2021 (date des travaux de terrain du BIG aux fins du présent audit). Ce sont les données de plusieurs pays, auxquelles manquent les informations des rapports de clôture financière. Le Secrétariat a déterminé qu'au mois de février 2022, 54 % des fonds du C19RM 2020 avaient été utilisés dans les pays. Le BIG n'a pas vérifié cette information. Ce chiffre sera actualisé à mesure que d'autres pays envoient leurs rapports financiers

2 [Audit du C19RM 2020](#)

1.3 Faiblesses clés

La rapidité de mise en œuvre a mis en lumière les faiblesses des processus d'examen externe.

L'examen externe conduit par le Comité d'approbation des subventions (GAC) et par les partenaires du groupe consultatif technique sur le COVID-19 (CTAG) a été établi pour le C19RM 2021, conformément à une décision du Conseil d'administration³. Il remplit tous les critères définis dans le document du Conseil. Lors de cet exercice, les partenaires vérifient que les orientations ont été suivies et donnent leur avis sur les harmonisations avec les investissements d'autres partenaires. Cet examen est mené en parallèle de l'examen interne du Secrétariat. Cependant, sa mise en œuvre a entraîné des tensions : deux tiers (67 %) des membres du comité et du groupe consultatif ayant répondu à l'enquête du BIG ont indiqué avoir manqué de temps pour examiner attentivement les demandes de financement, et 25 % n'ont pas été en mesure d'examiner les dossiers et de fournir leurs commentaires dans les temps impartis⁴.

L'examen n'est soumis à aucun critère minimal. Même si toutes les demandes de financement sont examinées et que les commentaires sont pris en compte comme le veut la décision du Conseil, la qualité des examens varie. Le nombre d'examineurs requis n'est pas défini, pas plus que leur expertise technique en matière de demandes de financement. Néanmoins, ces faiblesses doivent être considérées dans le contexte du COVID-19, de la forte pression à laquelle sont soumis les partenaires, le Secrétariat et les parties prenantes dans les pays, et de tous les efforts fournis par les partenaires pour soutenir le processus d'examen.

Problèmes de qualité des données dans les rapports sur l'approvisionnement dus à l'utilisation d'outils et de processus manuels.

Les achats représentent 66 % des investissements financés par le C19RM 2021. En cela, le suivi des achats effectués dans le cadre du mécanisme d'achat groupé et des achats locaux revêt une importance capitale. De nouveaux processus et de nouvelles exigences ont été définis en matière de communication de l'information, notamment des processus et des outils au niveau des pays, ainsi que de nouveaux indicateurs clés de résultats pour le Secrétariat. Cependant, la qualité insuffisante des données entrave l'efficacité du suivi stratégique. Dans dix pays échantillonnés aux fins de notre audit⁵, la valeur déclarée des achats locaux est dix fois supérieure à la valeur réelle. Concernant le mécanisme d'achat groupé, des irrégularités sont constatées dans le calcul des indicateurs clés de résultats communiqués au Secrétariat. Ces faiblesses sont liées à l'utilisation intensive de tableurs Excel types et de procédures manuelles laborieuses de compilation et d'analyse des données.

Utilisation sous-optimale des financements du C19RM 2020 due à une gestion déficiente des achats et des stocks dans les pays.

L'utilisation des subventions ne donne qu'un aperçu grossier des progrès de mise en œuvre, dont les facteurs sous-jacents sont complexes à analyser. Il n'est pas rare que les subventions de base utilisent peu de fonds, en particulier la première année. Selon les dernières informations disponibles, 47 % des fonds de lutte contre le COVID-19 pour 2020 avaient été utilisés au 30 juin 2021, tous portefeuilles confondus, avec des rapidités d'utilisation variant fortement selon les portefeuilles. Dans plusieurs audits de pays⁶ menés en 2021, le BIG pointe les défaillances de la gestion des achats et des stocks comme un facteur clé du faible taux d'utilisation et la pandémie a aggravé les carences préexistantes : les pays possédant un système d'approvisionnement solide s'en sont mieux sortis que ceux qui sont touchés par des faiblesses ponctuelles ou chroniques. Même si les faiblesses relevées varient, le BIG relève trois domaines problématiques courants : la production et l'approvisionnement à l'échelle mondiale ; l'insuffisance des capacités et des processus nationaux en matière d'approvisionnement ; et des points de blocage dus à l'administration et aux réglementations.

Les enseignements tirés depuis 2020 peuvent éclairer et renforcer les processus du C19RM et les processus mondiaux plus largement après 2021.

En 2021, l'accent a principalement été mis sur l'approbation des demandes de financement. Aujourd'hui, le dispositif s'attache davantage à la mise en œuvre et avec le recul, le Fonds mondial peut tirer parti des enseignements pour renforcer et améliorer son fonctionnement.

Des processus doivent être mis en place afin de favoriser une optimisation efficace des fonds entre les portefeuilles. Ils serviront à maximiser de futures économies et à s'adapter aux changements majeurs des hypothèses de départ ou à l'évolution de l'environnement externe.

Des limitations structurelles entravent l'agilité et la célérité du dispositif C19RM en situation d'urgence aiguë. Si le Fonds mondial devait maintenir le dispositif C19RM à long terme ou réagir demain à des urgences aiguës, l'adaptation du modèle de fonctionnement actuel nécessiterait une évaluation minutieuse et approfondie.

³ [Second Extension of C19RM Timeline and Operational Flexibility for COVID-19](#)

⁴ Après une période de clôture de trois jours (72 heures) et une période tampon supplémentaire de sept heures

⁵ Sélectionnés dans le cadre de l'analyse approfondie du BIG

⁶ [Couverts par les audits de pays du BIG en 2021](#)

2. Contexte

2.1 La pandémie de COVID-19 en 2021 et au-delà

Deux ans après la déclaration de pandémie, le COVID-19 continue d'avoir des répercussions dévastatrices dans le monde. Au mois de décembre 2021, 287 millions de cas avaient été confirmés et 5,4 millions de décès avaient été confirmés à l'échelle mondiale⁷. Les cas et les décès en 2021 ont été plus de deux fois plus nombreux qu'en 2020.

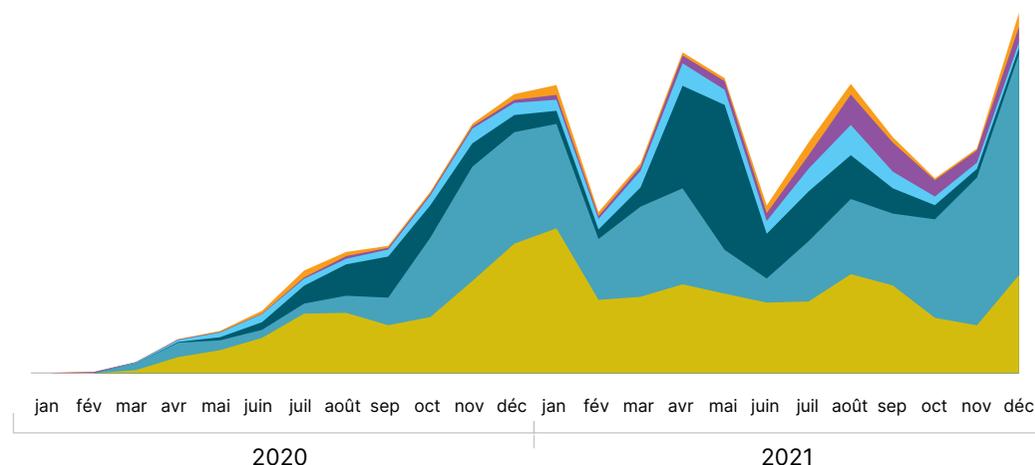
FIGURE 1 : NOMBRE DE CAS DE COVID 2020-2021

	Cas dans le monde (m)	Décès dans le monde (m)
2020 ⁸	82,9	1,9
2021	204,0	3,5

En 2021, plusieurs variants préoccupants du virus ont entraîné de multiples cas et décès liés au COVID-19 dans le monde, touchant toutes les régions, les plus forts pics étant enregistrés en Asie et aux Amériques pour les variants Delta et Gamma respectivement.

FIGURE 2 : MISES À JOUR ÉPIDÉMIOLOGIQUES DE L'OMS⁹

Amériques	96 386 499 confirmés	Méditerranée orientale	16 712 820 confirmés
Europe	84 950 766 confirmés	Pacifique occidental	10 076 697 confirmés
Asie du Sud-Est	44 746 092 confirmés	Afrique	6 226 800 confirmés



Source : Organisation mondiale de la Santé
Les données peuvent être incomplètes pour le jour ou la semaine en cours.

En 2021, des campagnes de vaccination de masse ont été déployées à travers le monde et en février 2022, 10,1 milliards⁹ de doses de vaccins avaient été administrées. Même si les efforts visant à garantir un accès équitable aux vaccins se poursuivent, au mois de décembre 2021, 5,6 % seulement des populations dans les pays à faible revenu avaient reçu au moins une dose. De nouveaux variants préoccupants continuant d'évoluer (Omicron¹⁰ par exemple) et les taux de vaccination restant faibles, le COVID-19 devrait continuer d'avoir un impact mondial en 2022 et au-delà dans les pays soutenus par le Fonds mondial, qui sont principalement des pays à revenu faible ou intermédiaire.

7 Mise à jour épidémiologique hebdomadaire OMS de la COVID-19, décembre 2021

8 Idem 7

9 [Tableau de bord COVID-19 de l'OMS - février 2021](#)

10 [Omicron : Variant préoccupant du SARS-CoV-2 26 novembre 2021](#)

2.2 Impact sur les activités de lutte contre les trois maladies

Le COVID-19 a eu un effet néfaste sur les progrès enregistrés face aux trois maladies¹¹ entre 2019 et 2020 :



Répercussions du COVID-19 sur la lutte contre la tuberculose entre 2019 et 2020

- Le nombre de nouveaux cas de tuberculose diagnostiqués **a chuté de 18 %**
- Le nombre de personnes traitées contre la tuberculose pharmacorésistante **a chuté de 19 %**
- Le nombre de personnes sous traitement contre la tuberculose ultrarésistante **a chuté de 37 %**
- Environ 1 million de personnes atteintes de tuberculose **de moins** ont reçu un traitement en 2020 comparé à 2019



Répercussions du COVID-19 sur la lutte contre le VIH entre 2019 et 2020

- Le nombre de personnes touchées par les programmes et services de prévention du VIH **a chuté de 11 %**
- Le nombre de tests de dépistage du VIH **a chuté de 22 %**
- Le nombre de circoncisions médicales **a chuté de 27 %**



Répercussions du COVID-19 sur la lutte contre le paludisme entre 2019 et 2020

- Le nombre de cas suspects de paludisme ayant reçu un test **a chuté de 4,3 %**
- Les progrès **stagnent** globalement et les services n'ont pas été intensifiés d'une année sur l'autre

La pandémie a également eu un impact majeur sur la capacité des systèmes de santé¹², des tensions importantes étant observées au niveau de la prestation de services, des ressources humaines pour la santé et des chaînes d'approvisionnement mondiales. Les parties prenantes dans les pays, notamment les partenaires de la mise en œuvre, les entités publiques, le secteur privé, la société civile et les groupes communautaires ont toutes souffert des répercussions du COVID-19.

2.3 C19RM – la réponse du Fonds mondial au COVID-19

En avril 2020, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé la création du dispositif de riposte au COVID-19 (C19RM 2020). Doté d'une enveloppe initiale de 500 millions de dollars US, il avait vocation à financer des interventions de riposte aux répercussions de la pandémie¹³. En parallèle, des assouplissements des subventions pouvant atteindre 500 millions de dollars US ont été accordés.

Le mécanisme s'inscrit en complément du cadre de l'Accélérateur ACT¹⁴, un partenariat réunissant les compétences, l'expertise et les financements de multiples partenaires techniques et donateurs ciblant de nombreux domaines clés afin de combattre les répercussions du COVID-19.

Tout au long de 2020, le C19RM a été progressivement étendu et élargi en matière de financement¹⁵ et de calendriers d'attribution. Une réponse au long cours et nettement plus forte étant requise, le Conseil d'administration a approuvé une deuxième prolongation du C19RM et un financement supplémentaire le 30 mars 2021, peu après la promesse des autorités étasuniennes de mobiliser 3,5 milliards de dollars US environ au titre du « Heroes Act »¹⁶.

Le C19RM 2021 conserve les mêmes objectifs stratégiques que le C19RM 2020, c'est-à-dire financer des interventions dans les pays, centrées sur les domaines suivants :

1. des interventions de maîtrise et d'endiguement du COVID-19 (équipements de protection individuelle, tests de diagnostic, traitement et communication, conformément aux orientations de l'OMS) ;
2. des mesures d'atténuation des risques liés au COVID-19 pour les programmes de lutte contre les trois maladies (VIH, tuberculose et paludisme) ; et
3. un renforcement accru des aspects clés des systèmes de santé comme les réseaux de laboratoires, les chaînes d'approvisionnement et les systèmes communautaires.

Pour atteindre ces objectifs, de nombreuses activités et interventions doivent être financées. Le dispositif cible principalement les investissements consacrés aux produits de santé dans les pays et pour cela, il s'appuie largement sur le mécanisme d'achat groupé du Fonds mondial. Des informations détaillées sont fournies dans la section 2.9.

11 [Rapport 2021 sur les résultats du Fonds mondial](#) – Lettre du Directeur exécutif (en anglais)

12 [Maintaining essential health services during the COVID-19 outbreak](#) – juin 2020

13 [Décision du Conseil d'administration du Fonds mondial B42-EDP11](#) (en anglais)

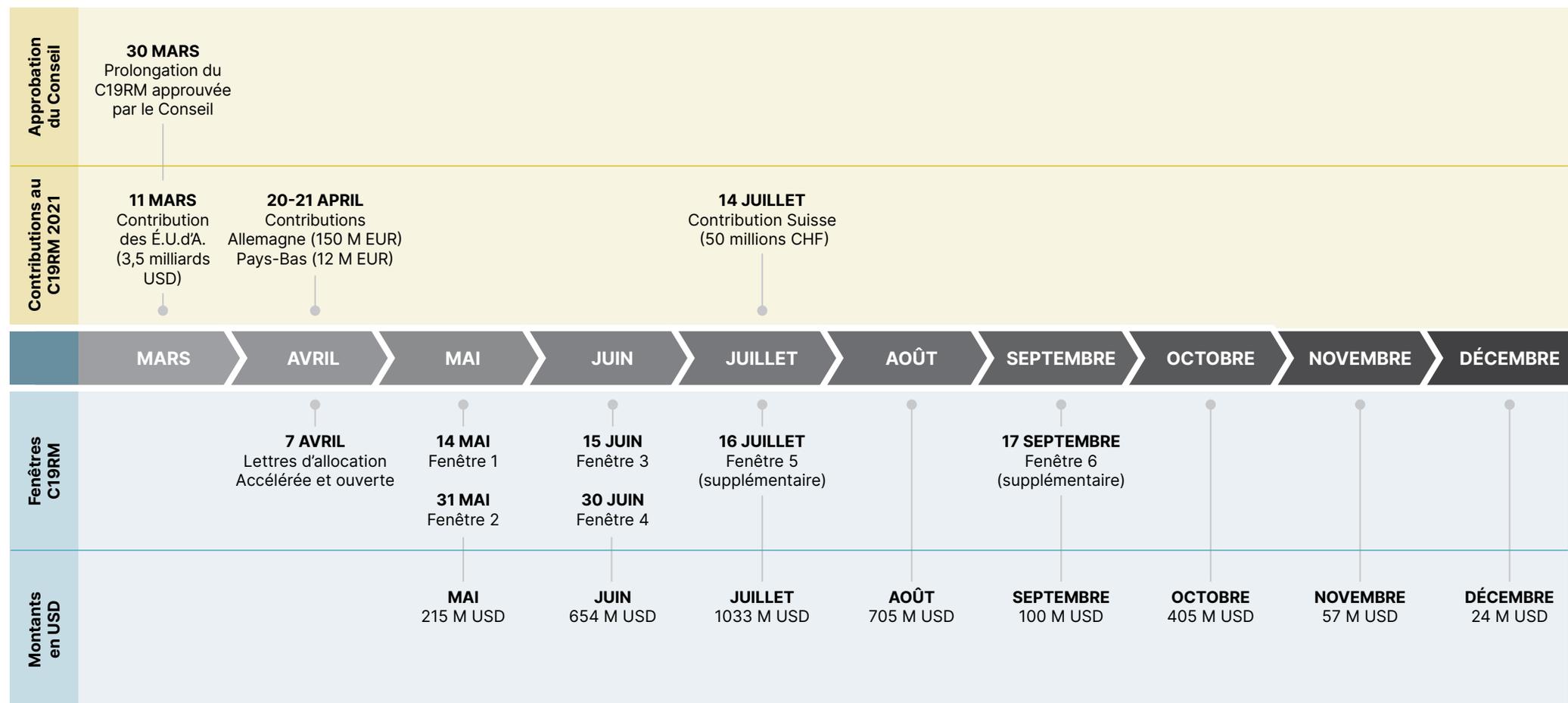
14 [Aperçu du dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la COVID-19](#)

15 259 millions de dollars US supplémentaires fournis par l'Allemagne, le Canada, le Danemark, la Norvège, la Suède et la FIFA

16 [Aperçu du Heroes Act, septembre 2020](#)

2. Contexte

FIGURE 3 : CALENDRIER D'ACTION DU C19RM 2021



2. Contexte

2.4 Le processus du C19RM 2021¹⁷

DEMANDE ACCÉLÉRÉE				JOURS OUVRÉS 0 - 3	JOUR OUVRÉ 6	----->	JOUR OUVRÉ 7	JOUR OUVRÉ 10		
DEMANDE COMPLÈTE (approbation CI)				JOURS OUVRÉS 0 - 5	JOUR OUVRÉ 9	----->	JOUR OUVRÉ 10	JOUR OUVRÉ 13		
DEMANDE COMPLÈTE (approbation CA)						JOUR OUVRÉ 10 - 14	JOUR OUVRÉ 15 - 19	JOUR OUVRÉ 20	JOUR OUVRÉ 23	
	Processus d'allocation Le montant indicatif de l'allocation est transmis aux pays du Fonds	Élaboration de la demande de financement Les instances conviennent d'élaborer une demande officielle au Fonds mondial avec le soutien des équipes de pays et des partenaires	Examen des demandes Examen obligatoire de 2 jours par les équipes de pays, suivi d'un examen de 3 jours par le Secr. du C19RM	Examen interne Examen interne des demandes par les départements internes, dont équipes de pays, Conseils techniques et partenariats, Communautés, Droits et Genre, Approvisionnement, Risques Pôle chargé des ICN La procédure accélérée n'inclut pas de consultation du département du Financement de la santé	Décision du Comité des investissements Le Comité des investissements décide des attributions de financement en tenant compte des recommandations et des observations des examens externes et internes	Préparation du document du CA Le Secrétariat du C19RM prépare le document afin de le soumettre au CA	Approbation CA sup. à 35 M USD Examen et approbation du Conseil coordonnés par l'équipe chargée de la gouvernance	Lettre de notification Confirme le financement total approuvé par le Comité des investissements, le communique au pays et définit les conditions d'utilisation des fonds C19RM	Intégration du C19RM dans les subventions Les documents de subvention sont finalisés, notamment le budget détaillé final et le DGPS, et intégrés dans les systèmes du Fonds	Lettre de mise en œuvre signée Une fois que tous les documents sont approuvés, la subvention révisée est officialisée par une lettre d'invitation
	<p style="text-align: center;">Souplesse accordée par le CA visant à autoriser les ordres d'achat avant leur approbation</p>									
DEMANDE DE FINANCEMENT COMPLÈTE ACCÉLÉRÉE (Approbation CI et CA)				Examen interne Examen externe des demandes par le groupe consultatif technique sur le COVID-19 et par le Comité d'approbation des subventions						
				JOURS OUVRÉS 0 - 3						

■ Pour toutes les demandes : une des souplesses de mise en œuvre clés autorise les récipiendaires principaux à utiliser les fonds C19RM pour des activités approuvées et pour les commandes passées via le mécanisme d'achat groupé ou dans le pays (si le pays dispose d'un solde de trésorerie OU de fonds non engagés suffisants), dès que la lettre de notification est approuvée et envoyée au pays, sans attendre la signature des lettres d'invitation et la révision des budgets de la subvention.

17 Directives internes du Fonds mondial relatives au dispositif de riposte au COVID-19, mises à jour en octobre 2021

2. Contexte

2.5 Différences clés entre le C19RM 2020 et le C19RM 2021

Même si les dispositifs C19RM 2020 et C19RM 2021 ont globalement tous deux vocation à aider les pays à lutter contre le COVID-19 et à préserver les avancées obtenues face au VIH/sida, à la tuberculose et au paludisme, ils diffèrent par leur nature et par leur contexte.

Le C19RM 2020 a été conçu et déployé au lendemain de l'annonce de la pandémie. L'expérience et les directives existantes du Fonds mondial relatives au financement en situation d'urgence ont été adaptées afin de gagner en célérité, avec un centrage clair sur une intervention rapide. Par comparaison, le C19RM 2021 représente un investissement nettement plus important, avec un calendrier de mise en œuvre plus long. Il a été en partie conçu à la lumière des enseignements de son prédécesseur.

L'enveloppe du C19RM 2021 étant quatre fois supérieure à celle du C19RM 2020, le Conseil a souligné le besoin de mettre en balance la célérité et la robustesse du dispositif au regard des niveaux d'investissements, de risques et d'ambition.

Les principales différences sont présentées ci-après :

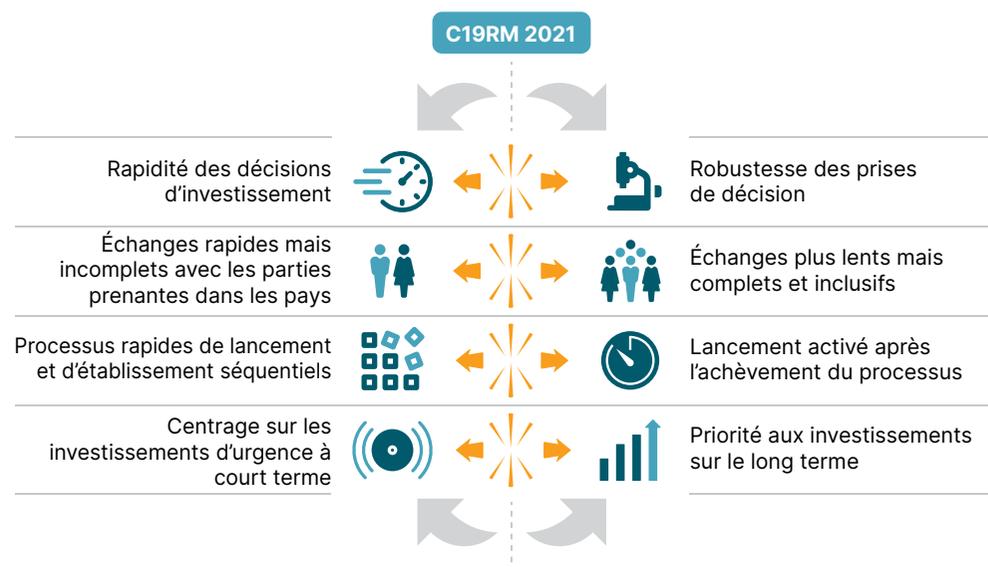
-  **Délais de mise en œuvre :** Une fenêtre élargie d'approbation des demandes, avec une mise en œuvre se terminant fin décembre 2023
-  **Allocation :** Établissement d'un modèle d'allocation plus complet (comprenant des considérations d'ajustement qualitatives)
-  **Ajustement au cas par cas :** Processus d'examen échelonné afin de soutenir les besoins urgents de produits de santé liés au COVID-19 (Demande accélérée) et les demandes plus complètes d'interventions supplémentaires (Demande complète et Demande de financement supplémentaire)
-  **Inclusivité :** Création de processus et de mécanismes d'appui supplémentaires afin d'accroître l'engagement des instances, des OSC et des populations clés, d'exiger des échanges avec le coordonnateur de la riposte nationale au COVID-19, et d'harmoniser les plans stratégiques nationaux de préparation et de riposte au COVID-19
-  **Observations techniques :** Processus d'examen technique supplémentaire avec les partenaires clés (Comité chargé des investissements C19RM et Comité d'approbation des subventions, ou GAC-CTAG)

2.6 Considérations clés ayant un impact sur le dispositif

Le dispositif C19RM 2021 a été conçu au regard d'un certain nombre de tensions inhérentes influant sur la manière dont il serait mis en œuvre et suivi.

Les décisions relatives à la conception ont souvent été prises sous la pression, sur la base d'informations incomplètes. Afin de répondre aux besoins urgents des pays, le Fonds mondial a dû prendre des décisions en mettant en balance les questions de célérité, de robustesse¹⁸, d'équité et d'inclusivité. Il n'existe pas d'équilibre « correct » absolu entre ces considérations.

FIGURE 4 : EXEMPLES DE COMPROMIS REQUIS POUR DÉPLOYER DES RESSOURCES IMPORTANTES RAPIDEMENT

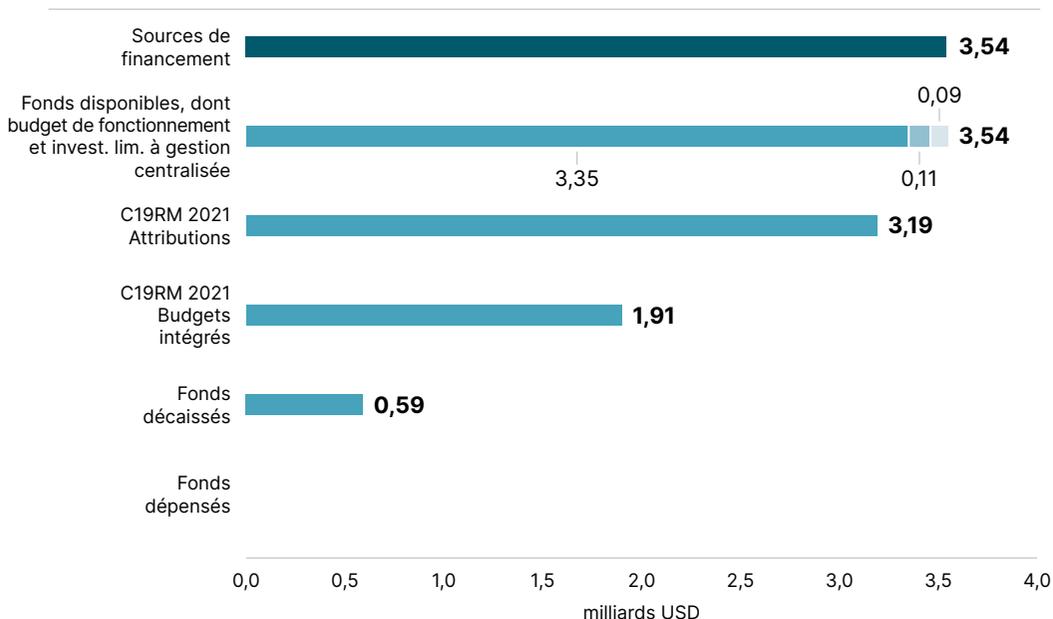


18 Dans le cadre du processus d'examen et d'approbation, la robustesse du C19RM 2021 renvoie à la qualité et à l'exhaustivité des étapes d'examen et d'approbation finale

2. Contexte

2.7 État du financement du C19RM 2021

FIGURE 5 : CASCADE DU C19RM 2021 AU MOIS DE DÉCEMBRE 2021



2.8 Analyse des attributions C19RM 2021

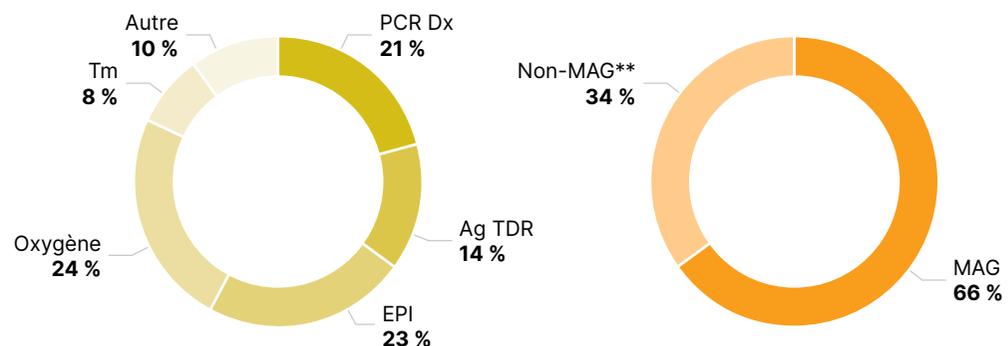
FIGURE 6 : MONTANTS TOTAUX DES INVESTISSEMENTS APPROUVÉS PAR LE COMITÉ, VENTILÉS PAR OBJECTIF

Les montants approuvés par le Comité des investissements (3,194 milliards USD) sont répartis¹⁹ entre les objectifs clés comme suit :



La plupart des montants approuvés ont servi à acheter des produits de santé, 2,12 milliards USD ayant été approuvés pour les produits de santé au titre du C19RM 2021²⁰. Les catégories de coûts les plus importantes sont les produits d'oxygène (24 %), les EPI (23 %) et les produits de diagnostic (21 %).

FIGURE 7 : VENTILATION DES ACHATS POUR LE C19RM 2021²¹



La fourniture de produits et d'équipement d'oxygénothérapie représente un nouveau domaine pour le Fonds mondial, qui tenait une place moins importante dans le C19RM 2020. Comme pour le C19RM 2020, le dispositif 2021 s'appuie largement sur le MAG. Au mois de novembre 2021, 66 %²² des coûts de gestion des achats et des stocks et d'approvisionnement en produits de santé au titre du C19RM 2021 qui avaient été approuvés étaient traités via le mécanisme d'achat groupé du Fonds mondial.

19 Outil de suivi du Fonds jusqu'en décembre 2021

20 Idem

21 [C19RM Monthly Update to the Board](#) - décembre 2021. Tests antigéniques rapides (Ag. TDR), Traitements (Tm), Mécanisme d'achat groupé (MAG)

22 Idem

3. Objectifs, portée, méthodologie et notation

3.1 Objectifs

Le présent audit du dispositif de riposte au COVID-19 2021 fait partie du plan de travail révisé 2021 du Bureau de l'Inspecteur général.

Il évalue l'adéquation du dispositif C19RM en matière de soutien aux pays à travers les fonds du C19RM approuvés par le Conseil d'administration du Fonds mondial. Plus spécifiquement, il évalue les questions suivantes :

1. La conception et l'efficacité du processus d'approbation du C19RM 2021 et de la communication de l'information y afférente au Conseil d'administration du Fonds. L'examen couvre notamment la gouvernance, les processus, systèmes, outils et personnes mis à contribution afin de garantir une prise en charge solide des demandes de financement, de s'assurer que les fonds sont mis à disposition dans les pays et que le Conseil d'administration du Fonds est tenu informé des progrès en permanence.
2. La conception et, dans la mesure du possible, la mise en œuvre des mécanismes de suivi et de supervision visant à garantir une utilisation efficace et appropriée des fonds supplémentaires au niveau des pays.
3. L'utilisation opportune des fonds du C19RM 2020 mis à la disposition des pays, si possible. L'examen inclut notamment une analyse des faiblesses et des causes profondes empêchant une utilisation efficace des fonds.

3.2 Portée et exclusions

L'audit examine la conception et l'efficacité des éléments de soutien à la phase de mise en œuvre à venir. Dans la mesure du possible, l'audit évalue l'utilisation des fonds du C19RM 2020 ainsi que les difficultés rencontrées dans les pays à la lumière des audits de pays du BIG.

L'audit ne couvre pas les processus ci-après :

1. La méthodologie d'allocation du C19RM 2021²³, excepté les ajustements qualitatifs apportés dans le cadre de l'examen et de l'approbation de la demande de financement.
2. L'enregistrement des passifs contingents.
3. Les processus de la chaîne d'approvisionnement dans les pays relatifs aux investissements au titre du C19RM.

Il n'a pas été possible d'examiner pleinement la mise en œuvre et l'utilisation du dispositif C19RM 2021 ni l'efficacité du cadre de suivi et de supervision dont la mise en œuvre n'était pas terminée au moment de l'audit.

3.3 Méthodologie

Une approche à deux niveaux a été adoptée pour l'examen du C19RM 2021 :

Niveau du Secrétariat : examen des processus, systèmes et structures du Secrétariat utilisés à des fins de conception, de mise en œuvre et de suivi du dispositif C19RM

Niveau des pays : examen d'un échantillon de portefeuilles de pays afin d'évaluer l'efficacité des processus d'approbation du C19RM 2021, et examen de l'utilisation des fonds approuvés au titre du C19RM 2020

L'audit s'appuie également sur les approches suivantes :



Un examen approfondi du processus de demande et d'approbation de fonds C19RM 2021 dans dix pays (liste complète en bas de page)



Des enquêtes auprès des parties prenantes dans les pays (récipiendaires principaux et instances de coordination nationale, dont des représentants de la société civile et des populations clés et vulnérables), des partenaires techniques et des membres du Conseil d'administration/de comités



Des entretiens avec des membres clés de la direction et des équipes techniques du Secrétariat du Fonds mondial, des partenaires externes, des instances de coordination nationale, des récipiendaires principaux et des membres du Conseil d'administration



Un examen des documents internes et externes, quand ils étaient disponibles, sur les politiques, processus, systèmes, personnes et outils relatifs au dispositif C19RM, et des données relatives aux demandes de financement, aux décaissements, aux achats et aux activités de suivi-supervision



L'utilisation des travaux du BIG dans le cadre des audits de pays de 2021, dans la mesure du possible (liste complète en bas de page)

Pays sélectionnés aux fins de l'examen approfondi : Afrique du Sud, Kenya, Mozambique, Nigéria, Philippines, Ukraine (utilisation des audits de pays du BIG de 2021), Guinée, Inde, Malawi, Tanzanie.

23 Les sommes allouées aux pays pour la période 2020-2022 ont servi de base pour déterminer les attributions au titre du dispositif C19RM

3. Objectifs, portée, méthodologie et notation

3.4 Notation des objectifs

Objectifs	Notation
1. Conception et efficacité du processus d'approbation du C19RM 2021 et des rapports y afférents au Conseil d'administration du Fonds mondial	Partiellement efficaces
2. Conception et si possible, mise en œuvre des mécanismes de suivi et de supervision	Partiellement efficaces
3. Utilisation opportune des fonds du C19RM 2020 décaissés aux pays, dans la mesure du possible	Nécessite une nette amélioration

- Le rapport d'audit précédent fait état de difficultés pour les parties prenantes dans les pays à utiliser le processus C19RM efficacement. Le Secrétariat s'est efforcé d'encourager une participation plus active afin de garantir l'inclusivité du processus et sa compréhension par les parties prenantes. Des efforts considérables ont été déployés afin de garantir une participation plus appropriée des instances de coordination nationale, des OSC et des populations clés et vulnérables au C19RM 2021. Les bénéficiaires principaux semblent avoir quelques difficultés à utiliser le mécanisme – voir la constatation 4.1.

3.5 Correction des faiblesses identifiées précédemment

Le BIG a publié son premier audit du dispositif C19RM en avril 2021, afin d'évaluer l'adéquation en matière d'apport de soutien d'urgence aux pays.

L'audit met en lumière les faiblesses du modèle d'allocation, du cadre de suivi et de supervision, ainsi que de l'engagement des parties prenantes dans le pays (les instances de coordination nationale et les bénéficiaires principaux).

Précédents audits pertinents du Bureau de l'Inspecteur général
[Audit du dispositif de riposte au COVID-19 \(C19RM\) 2020 \(GF-OIG-21-008\)](#)

- Les lacunes en matière de communication de l'information, de suivi et de supervision avaient été mises en lumière pour le C19RM 2020. Le Secrétariat y a répondu par la création d'un cadre de suivi et de supervision plus complet. Malgré cela, plusieurs aspects du cadre et de son déploiement manquent toujours de robustesse – voir la constatation 4.2.
- Concernant les faiblesses relatives à la méthodologie d'allocation utilisée aux fins du C19RM 2020, l'approche doit être modifiée afin de permettre des ajustements qualitatifs plus importants et tenir compte d'observations supplémentaires. Le présent audit indique que le processus utilisé pour l'attribution des fonds et leur ajustement qualitatif a été renforcé et complété. Le nouveau processus tient compte de facteurs supplémentaires spécifiques au COVID-19, comme la perturbation des services, le paysage de financement de la lutte contre le COVID-19 et les risques liés à l'absorption des fonds du C19RM. Cependant, d'autres faiblesses sont relevées au niveau du processus d'ajustements qualitatifs et des informations disponibles pour aider à leur détermination – voir la constatation 4.1.

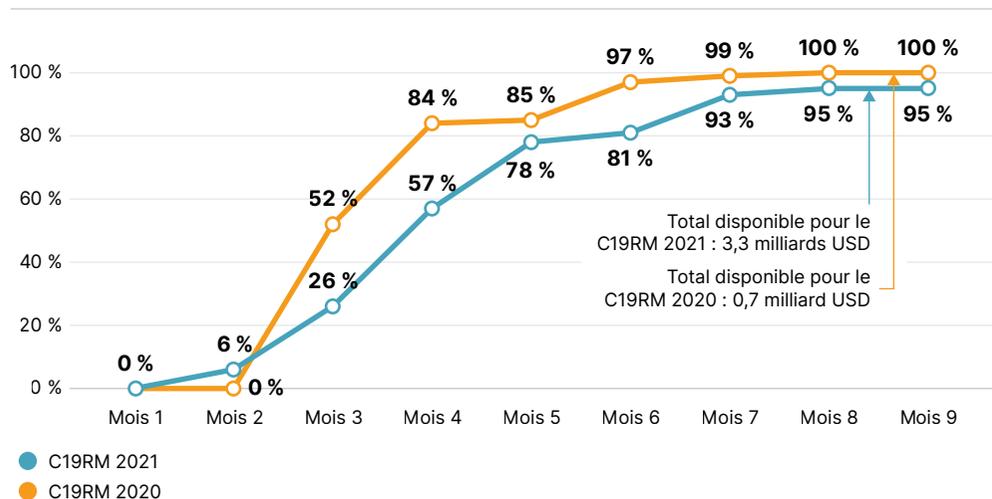
4. Principales constatations

4.1 Les financements liés au COVID ont été examinés et approuvés rapidement, mais aux dépens de la robustesse dans certains domaines clés

4.1.1 Le C19RM 2021 a maintenu un rythme soutenu d'approbation des demandes

Le BIG observe que le C19RM 2020 enregistre le taux de conversion de demandes en attributions le plus élevé et le plus rapide, comparé à six mécanismes pairs²⁴ lancés en 2020. Fort de l'expérience du mécanisme précédent, le C19RM 2021 a traité et attribué plus de fonds en dollars absolus, au même taux d'approbation globalement. Trois mois après son lancement, le C19RM 2021 avait déjà attribué plus de fonds que le C19RM 2020 pendant toute sa période de validité.

FIGURE 8 : TAUX D'ATTRIBUTION DU C19RM 2020 VS C19RM 2021 (DÉCEMBRE 2021)²⁵



Ce succès précoce s'explique par la mise à contribution des processus, contrôles et cadres définis pour le C19RM 2020 et par la prise en compte par le Secrétariat des enseignements du dispositif précédent.

4.1.2 Améliorations clés depuis le C19RM 2020

En plus de la valeur supérieure des attributions, la conception du C19RM 2021 reflète le niveau accru d'ambition et de risque inhérent à l'augmentation majeure des financements. Le mécanisme a été renforcé depuis le C19RM 2020 dans plusieurs domaines clés, notamment :

- **Examen interne des finances** : un processus d'évaluation de la qualité des finances à deux niveaux (Formulaires d'assurance qualité et Notes d'assurance qualité) a été établi, définissant clairement les rôles et responsabilités, les processus et les outils de soutien à la mise en œuvre. Il a vocation à garantir un examen solide des éléments et des risques financiers inhérents à chaque demande de financement.
- **Approbations du Comité des investissements** : le processus d'approbation a continuellement gagné en maturité et s'est affiné progressivement, chaque nouvelle session tirant les enseignements des précédentes.
- **Rapports au Conseil d'administration** : la fréquence et la quantité d'information fournie au Conseil ont été améliorées dans le cadre du C19RM 2021.
- **Intégration du C19RM dans les subventions** : une équipe chargée des activités de subvention a été établie afin de gérer les activités du processus au nom des équipes de pays et de garantir l'intégration des fonds du C19RM 2021 dans les subventions actuelles.
- **Achats** : le suivi a été renforcé, car les ordres d'achat au titre du C19RM peuvent être identifiés dans Wambo, l'outil de gestion des produits de santé a été adapté pour les produits du C19RM, et un modèle d'information sur les achats hors mécanisme d'achat groupé a été ajouté.
- **Décaissements** : le suivi a été renforcé et les décaissements sont désormais faciles à retrouver dans les systèmes du Fonds mondial.
- **Orientations et outils** : Des orientations de bout en bout ont été établies en collaboration avec les partenaires techniques, afin de faciliter un accès efficace au dispositif.
- **Harmonisation des catégories d'investissements** : Le cadre du pilier opérationnel relatif à la « riposte au COVID-19 du Plan stratégique de préparation et de riposte de l'OMS » a été réutilisé aux fins du C19RM 2021. Il sert de base pour la définition des déficits, des besoins et des priorités en matière d'investissement, qui permet l'harmonisation technique et financière dans le cadre des initiatives de soutien aux ripostes nationales au COVID-19.

Ces facteurs ont contribué à renforcer la robustesse des processus d'examen et d'approbation, tout en maintenant la cadence soutenue des approbations.

24 [Audit du C19RM 2020](#) - page 16

25 Informations au mois de décembre 2021

4. Principales constatations

4.1.3 Le processus d'allocation de fonds entre les portefeuilles a été renforcé, mais des faiblesses conceptuelles et informationnelles entravent son efficacité

Aperçu du processus d'allocation et d'ajustements qualitatifs

Conformément à la décision du Conseil d'administration, l'allocation du C19RM 2021 était basée sur les sommes allouées aux pays pour la période 2020-2022, qui ont ensuite été ajustées qualitativement au regard de quatre facteurs²⁶. Selon le BIG, le processus est mieux structuré et plus robuste que celui du C19RM 2020. Un plafond initial a été défini pour chaque pays et l'enveloppe a été scindée entre un montant de base et un montant au-delà de la somme de base²⁷. Celui-ci a ensuite été affiné selon le processus d'ajustement qualitatif. Ce processus a été répété pour chaque fenêtre de candidature afin d'aboutir à un plafond de financement. Les plafonds ont été réexaminés/reconfirmés à chaque demande de financement et les pays étaient autorisés à recevoir un pourcentage accru de l'allocation au-delà de la somme de base en plus des 15 % initiaux.

FIGURE 9 : CONCEPTION DES FACTEURS D'AJUSTEMENT QUALITATIF POUR LE C19RM 2021²⁸

	1. Plafond	2. Plafond de priorisation	3. Décision	
i. Considérations liées au COVID-19	✓	✓	✓	 Allocations du C19RM
ii. Niveau de perturbation		Examen complet ✓	Examen complet ✓	
iii. Disponibilité de financements issus d'autres sources			Examen complet ✓	
iv. Utilisation des fonds déjà attribués		Évaluation préliminaire ✓	Examen complet ✓	

Un groupe consultatif²⁹ a été mandaté afin d'évaluer et de recommander au Comité des investissements un pourcentage d'allocation maximal, basé sur l'analyse des facteurs d'ajustement qualitatif (AQ) par le Secrétariat. Le Comité des investissements (CI) a examiné et approuvé le plafond d'allocation définitif servant de base pour déterminer l'attribution potentielle maximale à chaque pays.

Globalement, 47 % des pourcentages d'allocation des portefeuilles sont restés inchangés, 30 % ont augmenté et 23 % ont diminué. C'est un changement majeur par rapport au processus d'allocation du dispositif C19RM 2020, qui ne tenait pas compte de facteurs d'ajustement (nouveaux cas de COVID-19, besoins des pays, utilisation des fonds, disponibilité des données, etc.) Ce nouveau processus présente l'avantage de garantir une plus grande harmonisation des allocations au regard du contexte évolutif de la pandémie de COVID-19.

Au moment de l'audit, le Comité des investissements n'avait pas encore approuvé les « Directives en matière d'allocation et d'ajustement qualitatif ». Ces directives devaient être achevées dans le cadre d'une action convenue de la Direction formulée dans le rapport d'audit du C19RM 2020, au plus tard pour le 31 décembre 2021 – voir la section 3.5 relative à la Correction des faiblesses identifiées précédemment.

26 Charge du COVID-19 (AQ1), perturbation des systèmes de santé et des services liés aux 3 maladies (AQ2), disponibilité d'autres sources de financement (AQ3) et utilisation des fonds déjà attribués (AQ4)

27 15 % (allocation de base) et 15 % ou plus (somme au-delà de l'allocation de base) de la somme allouée aux pays pour 2020-2022 en lien avec le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme

28 Diapositives internes du Comité des investissements du Fonds mondial relatives à l'ajustement qualitatif

29 Organe interne du Secrétariat du Fonds mondial qui conseille le Comité des investissements du C19RM et lui rend compte, comptant des spécialistes techniques et des gestionnaires de l'organisation issus de multiples équipes

4. Principales constatations

Limitations du processus d'ajustement qualitatif

Même si le processus d'attribution de fonds du C19RM 2021 est mieux structuré et plus solide, sa conception et les données utilisées pour éclairer le processus d'ajustement qualitatif présentent des faiblesses :

- **Disponibilité d'autres sources de financement**³⁰ Afin de déterminer le plafond et le financement maximal pouvant être attribué à chaque pays, il est essentiel de savoir quelles autres sources de financement sont disponibles. Peu d'éléments indiquent que ce facteur qualitatif a été systématiquement pris en compte lors de l'approbation des montants définitifs, car cette information est généralement disponible juste avant les réunions du CI. Dans les dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, trois des dix demandes de financement présentées au CI ne faisaient état d'aucune discussion détaillée sur les facteurs d'ajustement qualitatif, notamment sur la disponibilité d'autres sources de financement. De plus, 60 % des membres du Comité d'approbation des subventions et du Comité chargé des investissements C19RM 2021 ayant répondu à l'enquête du BIG indiquent n'avoir pas, peu ou très peu d'information sur le paysage de financement.
- **Utilisation des fonds déjà attribués** Les données pouvant éclairer les décisions relatives à ce facteur d'ajustement qualitatif manquent cruellement. L'information financière disponible à la date de l'examen de la demande de financement/la réunion du CI sur l'absorption des fonds du C19RM 2020 était obsolète³¹ ou basée sur des chiffres provisoires. Le Secrétariat a déterminé un score d'absorption mixte pour les subventions liées aux trois maladies et pour les fonds du C19RM, car les données spécifiques au C19RM 2020 (absorption, transferts) n'étaient pas encore définitives. En conséquence plusieurs pays ont reçu des fonds au titre du C19RM 2021, malgré un taux d'absorption des fonds du C19RM 2020 inférieur – voir la constatation 4.3 relative à l'absorption.

Même si globalement, la méthodologie a été appliquée de manière cohérente, ces faiblesses ont nui à l'efficacité des décisions d'allocation finales. Le réel impact ne pourra être déterminé que plus tard au cours du cycle des subventions. Cependant, des corrections et des ajustements pourraient être apportés à la phase de mise en œuvre si les processus d'optimisation des financements entre les portefeuilles sont renforcés – voir la constatation 4.4 sur l'agilité au-delà de 2021.

4.1.4 L'inclusivité du dispositif C19RM a été améliorée

Inclusion fortement ancrée dans le processus de candidature et d'approbation de financements C19RM 2021

Le processus de candidature et d'approbation du C19RM 2021 est conçu pour mettre en balance la célérité et l'inclusivité. Afin de garantir la rapidité des ripostes, le long processus de dialogue au niveau du pays qui précède normalement une demande de financement a été fortement raccourci aux fins du C19RM OSC/PCV suffisamment consultées/impliquées OSC/PCV suffisamment consultées/impliquées 2021. L'inclusivité et la participation des principales parties prenantes au processus de candidature et d'approbation risquaient d'en faire les frais.

Afin d'atténuer ce risque, le Fonds mondial a pris des mesures afin d'accroître la participation des membres et des non membres des instances de coordination nationale, ainsi que l'inclusivité des organisations de la société civile (OSC) et des populations clés et vulnérables (PCV). Les documents de candidature et les directives ont été mis à jour, et « l'annexe de suggestion des OSC » est devenue obligatoire pour les demandes de financement complètes. Les budgets des instances ont été accrus en 2021, en soutien à la participation renforcée des OSC et des populations clés et vulnérables. De plus, des fonds d'investissement limité à gestion centralisée ont été utilisés pour renforcer la participation ; les maîtres d'œuvre de l'Initiative stratégique sur les questions liées aux communautés, aux droits et au genre ont été sollicités ; et les groupes de populations clés et vulnérables ont été encouragés à participer au processus de demande de financements C19RM 2021.

Les retombées positives de ces efforts se reflètent dans l'enquête du BIG auprès des membres des instances de coordination nationale. Quatre-vingt-huit pour cent des membres des instances ayant répondu et 81 % des représentants des instances, des OSC et des PCV indiquent avoir été suffisamment consultés/impliqués dans le processus du C19RM 2021 (voir les figures 10 et 11). De plus, 82 % des membres des instances ayant répondu soulignent le fait qu'en définitive, la demande de financement représentait dûment les besoins de leur groupe constitutif (voir la figure 10).

30 Le paysage de financement regroupe de multiples sources de financement de donateurs et de fonds nationaux

31 Aux fins du processus entrepris de mai à septembre 2021, les données validées de décembre 2020 liées au cycle d'information ordinaire ont dû être utilisées régulièrement

4. Principales constatations

FIGURE 10 : PARTICIPATION DES MEMBRES D'ICN AU C19RM 2021



Ces résultats sont meilleurs que pour le C19RM 2020. Répondant à une enquête du département Communautés, Droits et Genre, 56 % seulement des OCS et des populations clés estimaient alors que les consultations avaient été suffisantes. Ce ressenti est similaire à celui des OSC et des populations clés et vulnérables pour les subventions liées aux trois maladies, même si le processus de candidature est nettement plus court dans le cas du C19RM 2021.

FIGURE 11 : COMPARAISON DE LA PARTICIPATION DES OSC ET DES PCV C19RM 2021 VS. C19RM 2020



Validation des demandes de financement par ICN et riposte nationale au COVID-19

Conformément à la décision du Conseil d'administration du Fonds mondial, les critères d'admissibilité pour obtenir l'approbation des instances ont été conservés pour le C19RM 2021. L'approbation obligatoire des organes nationaux de riposte au COVID-19 était un ajout important. Conformément aux politiques du Fonds mondial, les instances sont tenues d'inclure l'ensemble de leurs membres/non membres et de faire participer les OSC et les populations clés et vulnérables à la préparation des demandes de financement³². Sur les 47 demandes de financement examinées, le BIG observe que les exigences en matière d'approbation des instances, de participation des OSC et des populations clés, et d'approbation des organes nationaux de riposte au COVID-19 sont globalement bien respectées. Cependant, la manière dont le Secrétariat enregistre, classe et suit ces approbations présente de légères faiblesses de documentation.

Suggestions des OSC à inclure dans les demandes de financement C19RM

La « Liste des suggestions des OSC à inclure dans la demande de financement C19RM », un document obligatoire³³ joint aux demandes de financement complètes, est une nouveauté du C19RM 2021. L'annexe présente la liste des suggestions et recommandations des OSC qui doivent être examinées dans le cadre de la demande de financement. Ce document doit être envoyé avec les autres pièces obligatoires, avant le début du processus d'examen des demandes de financement au titre du C19RM 2021. S'il n'est pas fourni et tant qu'il n'est pas disponible, la demande de financement doit être considérée incomplète aux fins de l'évaluation.

Le BIG note que l'annexe des OSC ne figurait pas dans les annexes obligatoires pour 7 demandes de financement complètes sur 31 (23 %) examinées. Le processus d'examen avait commencé, mais l'approbation finale Représente dûment les besoins du groupe constitutif de discussions bilatérales avec les partenaires dans les pays, sans pour autant les ajouter à la documentation des demandes de financement. De ce fait, il est difficile de déterminer clairement l'utilité de cette annexe par rapport aux autres documents obligatoires. Son absence des pièces principales constituant les demandes de financement amoindrit la pertinence du document pour le processus d'examen dans son ensemble.

32 Le critère d'admissibilité 1 est détaillé dans le document GF/B39/DP09

33 Conformément aux directives et à la liste de vérification des demandes de financement du Fonds mondial, les équipes de pays doivent vérifier la complétude et la présence des documents obligatoires des demandes de financement C19RM. En cas de problème majeur de qualité, la demande de financement peut être renvoyée et le candidat est alors invité à fournir des clarifications ou les documents manquants. Les demandes de financement incomplètes ne seront pas examinées

4. Principales constatations

4.1.5 Le processus d'examen externe est établi et dûment exécuté, mais la rapidité de mise en œuvre a mis en lumière des faiblesses

Aperçu du processus d'examen externe

Selon les dispositions de la décision du Conseil d'administration relative au dispositif C19RM 2021³⁴, les demandes de financement doivent être préparées avec les partenaires dans les pays, dont la participation au processus dès les premières étapes est jugée essentielle. Les partenaires techniques ont également participé à l'élaboration des orientations techniques en amont visant à faciliter la préparation des demandes de financement. Ensuite, les demandes sont communiquées au Secrétariat du Fonds et aux partenaires externes, qui les examinent en parallèle.

Lors de cet examen externe, le Comité d'approbation des subventions et un groupe consultatif technique sur le COVID-19 (CTAG) font part de leurs commentaires. Les partenaires vérifient ainsi que les orientations ont été suivies et donnent leur avis sur les harmonisations avec les investissements d'autres partenaires. Ces commentaires doivent être pris en considération avant la recommandation d'attribution d'un financement C19RM par le Secrétariat et avant l'approbation du Comité des investissements ou du Conseil d'administration.

Le Secrétariat a déployé des efforts majeurs et coordonnés en faveur du processus d'examen interne à un moment où sa charge de travail avait fortement augmenté et où ses activités s'adaptaient aux perturbations liées à la pandémie. La collaboration et la coordination internes visant à combler les faiblesses liées à l'approvisionnement, et à la communication de l'information en particulier, bénéficieront aux subventions de base.

Le processus d'examen du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif technique sur le COVID-19 (GAC-CTAG) représente un ajout clé par rapport au C19RM 2020. Un mécanisme d'examen complet a été imaginé afin d'impliquer les partenaires de ces deux groupes au processus d'examen, au moyen d'une multitude de voies et d'outils en ligne, notamment une étude standard, des forums de discussions entre les partenaires et des réunions mensuelles avec le Secrétariat. Globalement, le processus d'examen externe a été établi conformément à la décision du Conseil et satisfait aux critères définis dans le document y afférent.

Cependant, des faiblesses de mise en œuvre émergent dans le sillage des concessions accordées afin de faire la part entre célérité et robustesse. L'ampleur réelle de ces faiblesses n'était pas connue quand la décision du Conseil a été approuvée, même si les effets potentiels ont été discutés.



Rôle du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif technique sur le COVID-19 dans le dispositif C19RM 2021³⁵

L'examen externe est conduit par les partenaires du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif technique sur le COVID-19 (dont l'OMS, GAVI, Halte à la tuberculose et l'UNICEF) en parallèle de l'examen interne mené par les équipes du Secrétariat du Fonds mondial.

L'examen externe évalue :

- le bien-fondé technique d'une demande ;
- l'harmonisation/la coordination des investissements entre les donateurs/parties prenantes nationales ;
- et l'harmonisation avec les orientations techniques de l'OMS et avec les plans nationaux de préparation.

Démarche globale :

- Les examinateurs externes sont informés qu'une nouvelle demande de financement est prête à être examinée et sont invités à fournir leurs commentaires sous trois jours ouvrés.
- Les documents de la demande de financement sont partagés sur un espace virtuel.
- Les commentaires issus de l'examen sont collectés au moyen d'outils en ligne et rassemblés dans un résumé avant d'être communiqués aux équipes de pays.
- Une synthèse des observations des examinateurs et des réponses des équipes de pays est préparée et envoyée au CI afin d'éclairer la décision.

34 [Second Extension of C19RM Timeline and Operational Flexibility for COVID-19](#)

35 Mise à jour des partenaires du Comité d'approbation des subventions et enseignements tirés, Documents d'orientation du Groupe consultatif technique

4. Principales constatations

Manque d'exigences minimales aux fins de l'examen du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif technique sur le COVID-19

Les partenaires des deux groupes ont pu examiner les demandes de financement et faire part de leurs commentaires, mais aucune exigence minimale ne définit ce qui constitue un examen externe. Même si toutes les demandes ont été examinées et que les commentaires des deux groupes ont été pris en considération (conformément à la décision du Conseil), la qualité des examens diffère sensiblement.

Selon les demandes, le nombre d'examineurs externes varie fortement, d'une à quatorze personnes, sans lien avec le risque ou la complexité des dossiers. Nous relevons des écarts importants entre les portefeuilles à fort impact : la demande accélérée de l'Inde (75 M USD)³⁶ a été examinée par 13 personnes, la demande de financement complète du Kenya par 7 personnes (120 M USD) et la demande de financement complète du Malawi par 5 personnes (124 M USD).

De plus, aucune exigence ne visait à garantir que les examinateurs possédaient une expertise technique appropriée : 17 demandes de financement seulement sur 47 (36 %)³⁷ qui comprenaient des générateurs d'oxygène ont été examinées par un expert en oxygène.

FIGURE 12 : DEMANDES DE FINANCEMENT EXAMINÉES PAR UN EXPERT EN OXYGÈNE



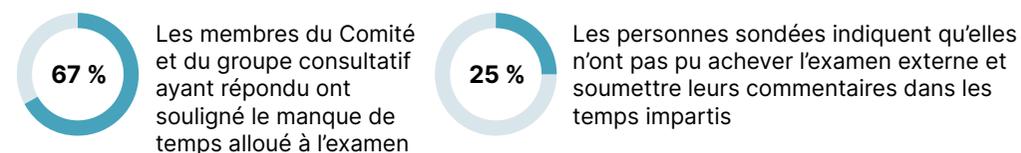
Enfin, dans les pays visés par un examen approfondi du BIG, le Secrétariat a utilisé plusieurs méthodologies de prise en considération des commentaires du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif. Plusieurs équipes de pays ont répondu à tous les commentaires et clairement documenté leurs réponses, tandis que d'autres ont répondu à certains commentaires seulement, sans expliquer pourquoi d'autres restaient sans réponses.

Fenêtre d'examen limitée, entravant l'efficacité du travail des partenaires

Conformément à la décision du Conseil, une fenêtre de 72 heures est prévue pour le processus d'examen technique, soulignant la rapidité de l'exercice. En pratique, cela a nui à la minutie de l'examen, ce qui n'avait peut-être pas été anticipé au moment de la conception.

Soixante-sept pour cent de tous les membres du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif ayant répondu à l'enquête du BIG sur le C19RM 2021 indiquent avoir manqué de temps pour examiner les demandes de financement. Cette faiblesse influe sur la qualité de leurs observations et sur le processus d'examen des demandes de financement. De plus, 25 % des examinateurs externes n'ont pas pu terminer leur examen et transmettre leurs commentaires dans les temps impartis³⁸.

FIGURE 13 : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE AUPRÈS DES EXAMINATEURS EXTERNES/ANALYSE DES COMMENTAIRES



Le manque de capacité est l'un des principaux motifs avancés par les partenaires pour n'avoir pas pu terminer un examen en temps opportun³⁹. Ce rôle du Comité et du groupe consultatif représente une charge de travail supplémentaire, en plus de leurs responsabilités de base (61 % des sondés indiquent que des problèmes organisationnels ont affecté la qualité de leur examen). Ce manque de capacité était particulièrement manifeste quand le nombre de demandes était élevé et que les partenaires avaient peu de marge pour absorber une charge de travail supplémentaire.

Pour les dix pays sélectionnés aux fins de l'analyse approfondie, le BIG a étudié comment les commentaires reçus tardivement avaient été traités. Même si la plupart ont été pris en considération à des étapes ultérieures de l'examen (dans le résumé de l'examen externe), ce ne fut pas toujours le cas. Les cas d'omission sont dus à des modes incohérents de traitement des commentaires et au fait qu'ils devaient au préalable être compilés par le personnel. Des améliorations sont donc requises dans ce domaine.

36 Montant de la demande en dollars US, qui diffère du montant approuvé en définitive

37 Ces demandes émanent de 44 pays et de 3 portefeuilles multipays

38 Après une période de clôture de trois jours (72 heures), plus une période tampon supplémentaire de sept heures

39 Le travail des examinateurs externes n'était ni rétribué ni compensé, et s'ajoutait à leur charge existante

4. Principales constatations

4.1.6 Pour les investissements en oxygène, la priorité donnée à la célérité et le manque de capacités techniques en interne ont nui à l'anticipation des risques en aval

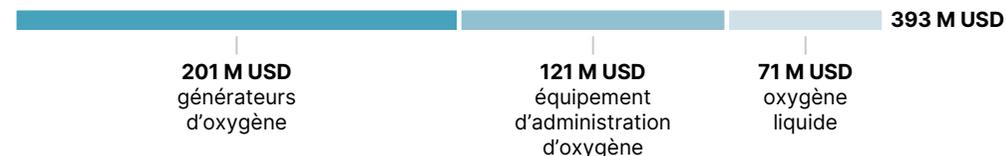
Aperçu des investissements relatifs aux produits, équipements et infrastructures d'oxygénothérapie

L'oxygène est un produit vital clé pour la prise en charge des cas graves et critiques de COVID-19. L'oxygène et les produits, équipements et infrastructures d'oxygénothérapie constituent un nouveau domaine d'investissement pour le Fonds mondial. Ces types d'investissements ne sont généralement pas financés par les subventions de base et constituent souvent un sous-élément négligé des systèmes de santé⁴⁰. Une fraction infime des financements du C19RM 2020 a été allouée aux investissements relatifs à l'oxygène. Le Fonds mondial est depuis de longue date confronté à des difficultés pour soutenir et suivre les investissements consacrés à des infrastructures de grande ampleur⁴¹.

Avec le C19RM 2021, il a fait face à une demande importante des pays en soutien direct d'équipements et de produits d'oxygénothérapie ou de production d'oxygène à plus long terme. Pendant le C19RM 2021, les demandes liées à l'oxygène ont fortement augmenté : douze pour cent (393 millions de dollars US) de financements ont été alloués à ces investissements.

Plus de la moitié (201 millions de dollars US) ont été alloués à l'achat de générateurs d'oxygène par adsorption par inversion de pression, et le reste à l'achat d'oxygène liquide (71 millions de dollars US) et d'équipements d'administration d'oxygène (121 millions de dollars US). Sur la période d'audit, les investissements approuvés alloués à des générateurs d'oxygène par adsorption par inversion de pression couvrent 44 pays et 3 portefeuilles multipays, pour plus de 700 générateurs.

FIGURE 14 : GÉNÉRATEURS SUR LE TOTAL DES FINANCEMENTS LIÉS À L'OXYGÈNE



Le manque de capacités techniques internes pour soutenir des investissements majeurs liés aux produits d'oxygène a entraîné une hausse des risques

Les décisions devant être prises rapidement et souvent sur la base d'informations incomplètes, malgré le manque d'expertise technique en produits d'oxygène, l'accent a été mis sur la rapidité des approbations, ce qui a nui fortement à l'anticipation des risques en aval.

En ce qui concerne les générateurs d'oxygène, le Secrétariat a autorisé le financement d'éléments majeurs au travers de candidatures accélérées. Près de la moitié des investissements liés aux générateurs d'oxygène (93 M USD) et plus des deux tiers⁴² des générateurs (511 sur 729) ont été inclus dans des demandes accélérées. Ce faisant, le Fonds mondial a préféré la célérité à la robustesse, attribuant des fonds de la manière la plus rapide possible (via le processus d'examen accéléré), réduisant le temps d'examen technique et l'exhaustivité du processus d'examen. Ce choix a été fait, bien que les générateurs d'oxygène soient des investissements en infrastructures de moyen terme dont la durabilité dans le temps requiert un entretien pluriannuel dépassant les calendriers de mise en œuvre du C19RM (déc. 2023).

40 Il en résulte un paysage technique, programmatique et opérationnel très immature, tant dans les pays qu'à l'échelle mondiale

41 [Gestion des investissements pour des systèmes résistants et pérennes pour la santé](#)

42 En excluant l'Inde, cela représenterait 27 millions de dollars US d'investissements liés aux générateurs d'oxygène, et 35 % (115 sur 333) inclus dans les demandes accélérées de onze pays

4. Principales constatations

En lien avec ces compromis entre célérité et robustesse, nous notons des faiblesses sur le plan de l'examen et de l'approbation des générateurs d'oxygène :

■ Processus d'examen externe :

Faiblesses déjà soulignées dans la constatation 4.1.5 - 17 demandes de financement seulement sur 47 (36 %) comprenant des investissements liés à des générateurs d'oxygène (194 sur 729 générateurs) ont été examinées par un ou plusieurs expert(s) en oxygène.

■ Processus d'examen interne :

Peu d'éléments indiquent que la durabilité a été prise en considération afin de garantir l'adéquation des demandes avec les besoins à long terme. Le département du Financement de la santé est mandaté pour participer aux évaluations de la pérennité des demandes dans le cadre des examens complets, à l'exclusion des examens accélérés⁴³. De plus, un outil d'évaluation des générateurs d'oxygène ayant vocation à éclairer les décisions du Comité des Investissements a été ajouté uniquement après l'approbation de tels investissements dans sept pays⁴⁴, de sorte que ces décisions ont été prises sans étude technique.

■ Approbation du Comité des investissements :

La manière dont la garantie relative aux générateurs fournie par les actions de la Direction et les obligations juridiques est incluse et définie dans les lettres de notification aux pays a évolué. Initialement, aucune condition n'était incluse dans les lettres envoyées à 16 des 44 pays (36 %) possédant des générateurs d'oxygène. Cependant, quand le groupe de travail sur l'oxygène a été établi et a commencé à appuyer l'examen des demandes de financement, des actions ou des exigences spécifiques aux générateurs ont été ajoutées, bloquant les décaissements jusqu'à l'obtention d'information supplémentaire sur les investissements y afférents.

Des divergences sont également relevées au niveau de l'approbation des plans de maintenance, plusieurs pays ayant bénéficié de fonds en soutien à des plans de maintenance sur cinq ans tandis que d'autres n'ont rien reçu, sans justification claire.

Selon le processus d'examen du Secrétariat, tous les investissements financés par le C19RM 2021 liés aux générateurs d'oxygène ont été initialement approuvés comme des achats locaux, car le mécanisme d'achat groupé ne proposait aucune possibilité de centralisation des achats. Pendant la phase de mise en œuvre des subventions, des risques liés à l'approvisionnement ont été mis en évidence qui n'avaient pas été signalés dans le cadre du processus initial d'examen et d'approbation. Fin octobre 2021, les ordres d'achats locaux de générateurs d'oxygène n'avaient toujours pas été lancés dans 25 des 38 pays suivis par le groupe de travail sur l'oxygène, soit plus de cent jours après la notification de l'approbation. Or, ces retards entravent l'aptitude des pays à répondre aux besoins critiques de soins respiratoires.

Efforts visant à renforcer les processus d'investissements liés à l'oxygène concomitamment à la mise en œuvre, notamment pour combler les faiblesses au niveau des pays

Malgré un manque initial de connaissances et d'informations techniques, le Secrétariat a déployé des efforts considérables et consacré des investissements majeurs afin d'améliorer ses connaissances techniques en matière d'approvisionnement en oxygène pour renforcer son soutien aux pays. Il s'est notamment activement employé à approfondir ses connaissances techniques auprès de parties prenantes externes.

Le Secrétariat a déterminé ses propres carences en matière de connaissances sur l'oxygène et s'est attelé à renforcer ses outils d'examen interne et son expertise technique aux fins des prises de décision. Face aux difficultés de mise en œuvre, il a également mis en place des solutions d'achat centralisé et déploiera des programmes d'appui technique centralisé afin de soutenir les pays selon que de besoin. Des formulaires d'examen interne spécifiques à l'oxygène seront ainsi déployés en juin 2021, un groupe de travail interne sur l'oxygène sera approuvé en septembre 2021, et une solution d'achat groupé centralisé sera lancée en octobre 2021 afin de remédier aux faiblesses des approvisionnements locaux.

Ces démarches témoignent d'une réelle volonté d'apprendre en continu et d'efforts marqués visant à renforcer la robustesse pendant la mise en œuvre.

⁴³ Le Département du Financement de la santé dispose de ressources limitées en raison de sa réorganisation en 2021 et du soutien requis dans le même temps pour le dispositif C19RM

⁴⁴ Ces sept pays représentaient un investissement total de 78 millions de dollars US et 506 générateurs. Les investissements les plus importants sont réalisés au sein du groupe, en Inde (67 millions et 396 générateurs)

4. Principales constatations

4.1.7 Besoin de poursuivre le renforcement des ressources humaines, des outils et des systèmes d'appui au C19RM 2021 tout au long de son cycle de vie

Aperçu des personnes, outils et systèmes d'appui au C19RM 2021

Le dispositif C19RM 2021 fonctionne grâce à l'appui de personnes, d'outils et de processus qui garantissent la rapidité d'examen et d'approbation des demandes. L'établissement et le déploiement du dispositif étaient fortement tributaires de la capacité des personnels, tant au niveau du Fonds mondial ou des partenaires que dans les pays. Des outils et des processus ont dû être imaginés afin de soutenir le processus d'approbation des demandes, ainsi que le cadre de suivi et de supervision plus largement.

Efforts volontaristes visant à accroître la dotation en personnels en anticipation de la charge de travail accrue liée au dispositif C19RM

Étant donné l'entreprise majeure que représente le C19RM 2021 pour le Secrétariat du Fonds mondial, 3 % des fonds du dispositif peuvent servir à couvrir les coûts de gestion et de fonctionnement supplémentaires y afférents⁴⁵. Les effectifs du Secrétariat devaient ainsi être renforcés au regard des besoins, dans le respect des budgets approuvés.

Le Secrétariat a entamé les démarches afin de définir ses besoins en ressources humaines supplémentaires et de pourvoir les nouveaux postes. Au mois de mars 2021, la plupart des postes à pourvoir (83) avaient été approuvés. Des postes supplémentaires ont été approuvés en avril et mai (24 postes), puis entre août et octobre (16 postes) ainsi qu'au cours des mois suivants.

Début décembre 2021, huit mois après l'approbation du C19RM 2021, 80 % (106 sur 132) des postes affectés au dispositif C19RM avaient été pourvus, les vacances les plus nombreuses concernant la Division de la Gestion des subventions et le Département des Finances. Un tiers des postes ont été confiés à des consultants externes. Le temps que les nouvelles recrues soient sélectionnées, nommées et intégrées, la phase d'approbation des financements du C19RM 2021 approchait de la fin, ce qui a accru la charge de travail des effectifs du Fonds mondial déjà en place.

Dépendance excessive envers des outils et des processus manuels pour les activités clés du C19RM 2021

Le Fonds mondial a délibérément lancé le C19RM 2021 concomitamment à l'élaboration des systèmes, outils et structures internes requis pour en soutenir la mise en œuvre. Cette décision stratégique s'explique par la volonté de fournir un soutien sans délai, compte tenu des besoins essentiels des pays face aux vagues continues de contaminations par le nouveau coronavirus au début de l'année 2021. Cependant, cette priorité donnée à la rapidité d'action a nui aux types et à la qualité des processus et des outils mis en place.

Même si le cadre du C19RM 2020 fournissait une base solide au Secrétariat, les structures, processus, systèmes et outils internes du C19RM 2021 sont moins aboutis que ceux qui sont utilisés aux fins des subventions de base :

- La plupart des outils utilisés pour suivre le processus du C19RM 2021 en amont, un mécanisme d'investissement de plusieurs milliards de dollars US, s'appuie sur des tableurs⁴⁶ qui sont gérés par des membres du personnel de manière fragmentée. Ainsi, les unités du Secrétariat utilisent et tiennent à jour une multitude d'outils de suivi, de bases de données et de documents d'analyse. Plusieurs versions des enregistrements principaux sont stockées dans de multiples dossiers SharePoint gérés par plusieurs équipes, sans qu'un référentiel de données unique soit centralisé dans un système fiable de gestion des données. Cette faiblesse a entraîné diverses erreurs de données et des difficultés à retrouver précisément l'enregistrement définitif des éléments clés du dispositif C19RM 2021. Ces faiblesses sont détaillées dans la constatation 4.3 sur le suivi et la supervision.
- Le Secrétariat prend acte des faiblesses liées à la fragmentation des données et au manque d'enregistrement unique et définitif. Un plan d'intégration échelonnée des données du C19RM 2021 dans l'entrepôt de données de l'organisation (pour les données existantes et les nouvelles données) a été lancé en août 2021 et devait être achevé avant fin 2021. Les travaux étaient toujours en cours au moment de l'audit, ce qui nous empêche de nous prononcer sur son efficacité.

ACTION CONVENUE DE LA DIRECTION 1

Considérant le rôle central des partenaires dans les pays, le stade actuel de mise en œuvre et les retours de l'examen du BIG, le Secrétariat examine le processus d'examen externe afin d'optimiser encore et d'affiner le rôle du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif technique sur le COVID-19. Une attention est portée aux éléments suivants :

- (1) la précision des critères ou des paramètres afin d'accroître la différenciation entre les examens, par exemple en matière de valeur d'investissement, de complexité et de risque ;
- (2) l'ajustement du délai recommandé pour les types différenciés d'examen au regard des retours des membres du Comité d'approbation des subventions et du groupe consultatif technique sur le COVID-19.

Titulaire : Comité des investissements (Directeur de la gestion des risques)

Date d'échéance : 31 décembre 2022

45 Ces coûts peuvent inclure i) les ressources et l'expertise supplémentaires requises par le Secrétariat, ii) les coûts d'assurance supplémentaires, iii) les coûts supplémentaires liés au renforcement de la communication, du suivi et de l'évaluation des investissements liés au C19RM, et iv) les coûts supplémentaires de soutien aux instances de coordination nationale

46 En amont (outil de suivi des demandes de financement, formulaire de recommandation d'examen, outils de décision/post-décision du CI, budgets détaillés approuvés, outil de gestion des produits de santé) et en aval (outil de suivi des conditions, outil de suivi de l'intégration des subventions, outil de chargement des produits de santé, outil de conversion des ordres d'achat, outil de déclaration des achats hors mécanisme d'achat groupé)

4. Principales constatations

4.2 La conception du cadre de suivi et de supervision est complète, malgré des faiblesses initiales de déploiement et de mise en œuvre

Les activités de suivi et de supervision dans le cadre du dispositif C19RM 2021 ont été sensiblement améliorées depuis la version précédente. Le C19RM 2020 ne possédait pas de cadre voué au suivi et à la supervision des investissements et le Secrétariat pouvait uniquement s'appuyer sur les mécanismes habituellement utilisés aux fins des subventions de base.

Aux fins du C19RM 2021, le Fonds mondial a souligné le besoin de renforcer la transparence en matière d'opérationnalisation et de mise en œuvre. Le Secrétariat a établi une large structure de suivi et de supervision afin de faciliter le respect des exigences du Conseil d'administration et de soutenir les processus et les prises de décision.

4.2.1 Aperçu du cadre de suivi et de supervision

Le suivi et la supervision des financements voués à servir en situation d'urgence ou dans des contextes de pandémie ne répondent pas aux mêmes exigences que ceux visant des investissements à long terme destinés à contrer des épidémies relativement stables.

Un cadre élargi de processus de suivi et d'assurance complémentaires vise à fournir un aperçu complet du C19RM 2021. Les principaux piliers du suivi et de la supervision (voir la figure 15) définis par le Secrétariat incluent i) la matrice des risques et de la maîtrise des risques, ii) le cadre de suivi et d'évaluation, appuyé par des processus de rapportage en amont, une communication de l'information régulière au moyen de processus de base standard, de prises de pouls et de contrôles ponctuels au niveau des pays, et iii) les garanties de l'agent local du Fonds relatives au dispositif C19RM taillées sur mesure.

Ce cadre comprend également des indicateurs clés de résultats ambitieux, de nouveaux processus de collecte, d'agrégation et d'analyse de données, et de nouvelles structures internes pour l'analyse et l'exploitation des résultats à des fins décisionnelles. Le Secrétariat a également élargi le cadre relatif aux subventions de base liées aux trois maladies, afin de garantir une supervision solide des nouveaux risques associés au C19RM 2021. Plusieurs nouveaux processus ont dû être élaborés (par exemple la déclaration des achats hors mécanisme d'achat groupé et les prises de pouls) et l'accent est davantage mis sur la fréquence du suivi et de la supervision, afin de refléter l'évolution rapide de la riposte au COVID-19. Le mécanisme vise non seulement à renforcer la supervision des investissements du C19RM 2021, mais également à favoriser un suivi et une supervision plus solides des subventions de base.

4. Principales constatations

FIGURE 15 : APERÇU DU CALENDRIER ET DE L'ÉTAT DE LA STRUCTURE DE REPORTAGE, DE SUIVI ET D'ASSURANCE DU CADRE DE SUIVI ET DE SUPERVISION DU DISPOSITIF C19RM

		Attribution		Mise en œuvre				
				Financière	Produits de santé	Services	Programmatique	
Cadre de suivi et d'évaluation	Rapports du Secrétariat en amont	Rapports mensuels du C19RM au Conseil						
		Tableau de bord financier	Tableau de bord des attributions	Rapports fonctionnels mensuels au Comité ex. de direction				
		Tableau de bord des décisions d'investissement		Rapports transversaux trimestriels au Comité des investissements				
	Rapports des partenaires					Perturbation des services	Morbidité/mortalité du COVID	
	Rapports du réc. pr. – RA/DD / Prises de pouls	<p align="center">Opportunité de rationaliser des rapports et des contrôles ponctuels</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div>Rapports sur les dépenses 3 maladies</div> <div>Bilan des achats/niveaux de stock</div> <div>Indicateurs et mises à jour sur mise en œuvre C19RM</div> </div>						
	Contrôles ponctuels des produits et services liés au C19RM	Planification différenciée de l'assurance à l'attribution selon		<p align="center">Contrôles ponctuels harmonisés de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé</p>				
		<ul style="list-style-type: none"> ■ les modalités de mise en œuvre ■ les priorités d'investissement ■ la conception du programme 		Enquête mensuelle de l'agent local sur les perturbations liées au COVID				
Garanties de l'agent local du Fonds sur les subventions			Vérification financière/ contrôles ponctuels financiers	Examen des achats Entreposage et gestion des stocks	Vérification/contrôles ponctuels de la mise en œuvre	Vérification/contrôles ponctuels programmatiques		

■ Tous pays
■ Différencié

4. Principales constatations

La conception et la mise en œuvre du cadre ont été échelonnées, compte tenu de l'évolution du dispositif C19RM depuis l'examen des demandes de financement jusqu'à l'attribution de fonds, puis la mise en œuvre. L'organisation pouvait ainsi hiérarchiser l'attribution des fonds rapidement, pendant que le reste du cadre était défini.

En décembre 2021, la mise en œuvre du cadre de suivi et de supervision n'était toujours pas terminée (voir la figure 16 sur l'état d'élaboration du cadre de suivi et de supervision). Des éléments majeurs du suivi et du rapportage en amont sont en place depuis plusieurs mois. Cependant, l'analyse et les rapports de pays à la lumière des résultats des prises de pouls et des contrôles ponctuels ne sont pas terminés :



Figure 16 : Cadre de suivi et de supervision du C19RM 2021 : fin décembre 2021

Suivi et communication de l'information en amont

- **Mis en œuvre** – Rapports mensuels au Conseil
- **Mis en œuvre** – Rapports hebdomadaires au Comité exécutif de direction
- **Mis en œuvre** – Rapports hebdomadaires sur les résultats actuels au groupe chargé du suivi et de la supervision
- **En cours** – Rapports trimestriels au CI à compter du 1^{er} trimestre 2022

Suivi et supervision en aval

- **En cours** – Cadre de suivi et d'évaluation – dépend des rapports sur les prises de pouls, les contrôles ponctuels, les données des partenaires et les RA/DD. Les éléments ont atteint des stades de collecte et d'analyse des données variables.
- **En cours** – Prises de pouls (trimestriel) – premier rapport soumis par la majorité des pays avant fin décembre 2021 ; analyse et communication des données en cours.
- **En cours** – Contrôles ponctuels de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé (trimestriel) ~ premier rapport retardé de huit semaines au mois de décembre 2021 ~ terminé dans 38 pays, en cours dans un pays et en attente dans six pays.
- **Mis en œuvre** – Garanties supplémentaires de l'agent local du Fonds, budget de 18,6 M USD approuvé par le CI, utilisation du budget 2021 par l'agent en lien avec le C19RM de 78 % au mois de janvier 2022.

4.2.2 Le cadre de suivi et de supervision est harmonisé avec les exigences du Conseil

Le Conseil a défini des exigences détaillées en matière de suivi et de supervision en amont, notamment en matière de visibilité sur les montants attribués à chaque pays, de catégories d'investissement, d'investissements cumulés relatifs aux produits de lutte contre le COVID-19 à l'échelle d'un portefeuille (tests de diagnostic, EPI et traitements), et de visibilité sur les demandes de financement à venir.

Le Secrétariat a globalement satisfait à toutes ces exigences au travers de rapports mensuels au Conseil et par l'élaboration et l'utilisation de multiples canaux visant à soutenir les échanges et le partage de connaissance avec le Conseil sur le dispositif C19RM 2021, notamment :

- des sessions avec le Conseil, des documents pour le Conseil et ses comités et des décisions du Conseil
- des notes d'informations et des documents aux comités
- des appels d'information bi-hebdomadaires/mensuels
- des informations sur les investissements par pays et par catégorie, en accès libre sur le site web du Fonds mondial

La plupart des personnes ayant répondu à l'enquête du Conseil se disent satisfaites de la fréquence (88 %) et de la quantité (83 %) d'information fournie par le Secrétariat en lien avec le C19RM 2021. La majorité (59 %) estiment que le niveau d'engagement et de transparence s'est amélioré depuis le C19RM 2020.

4. Principales constatations

FIGURE 17 : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DU CONSEIL – FRÉQUENCE ET DÉTAIL DES MISES À JOUR DU SECRÉTARIAT



Cependant, les avis relatifs au signalement de difficultés opérationnelles au niveau du Secrétariat et des pays sont plus mitigés :

FIGURE 18 : PERSONNES AYANT RÉPONDU À L'ENQUÊTE DU CONSEIL – COMMUNICATION D'INFORMATION PAR LE SECRÉTARIAT FAIBLE/TRÈS FAIBLE



Les avis plus mitigés relatifs à la communication sur les difficultés opérationnelles s'expliquent par le fait que le Conseil a défini des exigences claires en matière d'information attendue sur les progrès pour la phase d'approbation, mais n'a pas indiqué précisément les éléments clés dont il faut rendre compte pour la phase de mise en œuvre. Il convient également de souligner que le cadre de suivi et de supervision n'est pas totalement opérationnel. Les pays ne communiquent pas toutes les données, notamment celles relatives aux difficultés opérationnelles.

4.2.3 La conception du cadre de suivi et d'évaluation⁴⁷ est exhaustive, mais elle n'est pas encore totalement opérationnelle

Aperçu du cadre de suivi et d'évaluation

Le cadre de suivi et d'évaluation est un sous-élément clé du cadre de suivi et de supervision du dispositif C19RM. Il s'accompagne de contrôles ponctuels et de prises de pouls dans les pays. Le cadre de suivi et d'évaluation du C19RM 2021 a été établi à des fins de suivi et d'évaluation des investissements et de communication de l'information y afférente, et afin de fournir une visibilité de bout en bout sur les intrants et les résultats. Le dispositif C19RM 2020 n'avait pas d'équivalent.

Lors de la phase de conception du cadre, les difficultés opérationnelles relatives à l'évaluation des résultats/de l'impact des investissements du dispositif C19RM ont été prises en considération. La volatilité de la pandémie, l'incertitude liée à sa longévité, la possibilité de nouveaux variants, les disparités de riposte selon les gouvernements, la couverture vaccinale et de nouveaux traitements possibles sont autant de facteurs qui compliquent la mesure de l'impact des financements. À ce titre, le C19RM 2021 n'a pas été conçu pour intégrer de module spécifique aux résultats des subventions. De ce fait, aucun indicateur d'impact/de résultat/de couverture ou de mesures de suivi du plan de travail n'a été défini, pas plus qu'une démarche différente pour la définition des cibles comparé aux subventions de base. Le suivi est essentiellement axé sur l'évaluation des intrants (élargissement de la couverture de tests de diagnostic et d'EPI, etc.) et des résultats (disponibilité en temps opportun de produits, suivi des dépenses et garantie de la prestation de services).

Même si le Secrétariat connaît les faiblesses et les limites d'un cadre de suivi et d'évaluation du C10RM 2021 en matière de mesure de résultats et de l'impact, des activités majeures présentant un risque élevé pourraient néanmoins être suivies au niveau des résultats, et ne le sont pas. Ainsi, les investissements consacrés aux générateurs d'oxygène⁴⁸ ne sont pas couverts par les mesures de suivi du plan de travail, alors qu'ils présentent un risque élevé.

Le cadre de suivi et d'évaluation est tributaire de nombreuses sources de données, de nouvelles méthodes de collecte des données et de multiples équipes du Secrétariat chargées de les analyser afin de déceler les points de blocage et les risques émergents, et de prendre des mesures correctives. Les résultats communiqués risquent d'être incorrects ou incomplets, les données de multiples sources devant être triangulées et analysées (prises de pouls, contrôles ponctuels, RA/DD et bases de données des partenaires) et l'analyse des données risque d'être encore plus cloisonnée, de multiples équipes du Secrétariat devant coordonner les résultats. Afin de combler ces faiblesses, un espace de stockage C19RM est en cours d'établissement afin d'intégrer les données de multiples sources dans une base de données unique. Les données structurées pourront ainsi être conservées dans un espace unique, ce qui facilitera la préparation de rapports et d'analyses transversaux.

La collecte des données en étant à ses prémices, le BIG n'a pas pu évaluer pleinement la mise en œuvre et l'efficacité du cadre de suivi et d'évaluation.

47 [Cadre de suivi et d'évaluation du dispositif C19RM \(en anglais\)](#)

48 Des générateurs d'oxygène ont été approuvés pour 44 subventions de pays et 3 subventions multipays, pour un coût total de 181 millions de dollars US

4. Principales constatations

Contrôles ponctuels de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé

Des contrôles ponctuels de la chaîne d'approvisionnement et des services de santé sont menés afin de collecter les données des établissements de santé et des entrepôts dans 45 pays⁴⁹ dans la perspective d'accroître la visibilité sur les résultats de la chaîne d'approvisionnement, la disponibilité et la perturbation des services. Le questionnaire est complet. Il s'appuie sur les outils existants (établis aux fins de l'indicateur clé de résultats 6b⁵⁰) et remplace les contrôles ponctuels actuels de l'agent local du Fonds. Le BIG constate des faiblesses conceptuelles relatives à la collecte de données quantitatives sur les dates d'expiration. Pourtant, ces informations sont importantes étant donné le risque accru de gaspillage dû aux retards d'approvisionnement dans le pays (voir la constatation 4.3).

Aux fins du déploiement de cet élément du cadre de suivi et d'évaluation, la collecte de données devait être achevée et les données brutes des 45 pays devaient être envoyées au Fonds mondial au plus tard le 31 octobre 2021 selon le calendrier initial. Cependant, les envois ont été retardés (la collecte de données s'est achevée en décembre 2021 dans 38 pays, elle est toujours en cours dans un pays et en attente dans six autres)⁵¹. Ces retards s'expliquent par la difficulté à obtenir du ministère de la Santé l'autorisation d'accès des prestataires de services aux établissements de santé, ce qui n'avait pas été anticipé. Cela étant, ces difficultés à la mise en route ne devraient pas perdurer ni entraîner d'autres retards en 2022.

Prises de pouls

La prise de pouls est un nouvel outil trimestriel que les bénéficiaires principaux des pays à fort impact et des pays essentiels doivent utiliser afin d'informer sur le niveau de perturbations liées à la pandémie et sur les résultats financiers et programmatiques des subventions. Tous les bénéficiaires devaient fournir ces informations avant le 5 novembre 2021.

De légers retards sont observés au regard des calendriers initiaux, mais au 9 décembre 2021, presque tous les documents avaient été envoyés. Le Secrétariat n'ayant pas terminé son analyse des données en février 2022, le BIG ne peut pas se prononcer sur la mise en œuvre et l'efficacité des prises de pouls.

4.2.4 Garanties minimales obligatoires de l'agent local du Fonds relatives à la chaîne d'approvisionnement dans le pays non fournies, limitant l'apport de garanties liées à la capacité et aux carences des systèmes

Les activités de garantie minimales des agents locaux du Fonds ont été définies pour le C19RM 2020. Aucun budget n'a été alloué spécifiquement aux agents en 2020, car le budget de leurs activités habituelles avait été réaffecté aux activités de garantie du dispositif C19RM. Des garanties supplémentaires relatives aux investissements du C19RM 2021 devant être manifestement apportées, le Comité des investissements a approuvé une augmentation du financement des activités des agents locaux du Fonds en 2021, dont l'enveloppe totale atteint 18 millions de dollars US pour la période 2021-2023. Des normes de garanties minimales obligatoires ont également été définies pour les investissements du C19RM 2021.

Au mois de janvier 2022, le taux d'utilisation du budget 2021 des agents alloué au dispositif C19RM atteignait 78 %, dont 55 % ont servi à fournir des garanties programmatiques et financières ciblées. Ce faible taux d'absorption est lié d'une part, à la cadence de mise en œuvre plus lente qu'anticipé, ce qui signifie que le besoin de garanties sur les activités en aval a été retardé et d'autre part, aux difficultés de déplacement liées à la pandémie.

Selon le cadre de suivi et de supervision du dispositif C19RM, les portefeuilles prioritaires⁵² doivent être couverts par les activités de garanties minimales obligatoires :

- des examens des achats avant l'attribution des contrats ;
- un examen de la chaîne d'approvisionnement (entreposage, gestion des inventaires et distribution) à chaque année civile ;
- des garanties programmatiques et/ou financières ciblées selon la gravité et les risques.

La chaîne d'approvisionnement doit être examinée une fois par année civile a minima. Or, dans six des dix pays échantillonnés par le BIG, aucun examen n'a été mené bien que des produits aient été livrés depuis 2020, quel que soit le mode de financement (C19RM 2021, assouplissement des subventions ou C19RM 2020). Cet examen est pourtant essentiel afin de déterminer les capacités et les carences des systèmes sous-jacents. Comme indiqué dans la constatation 4.3, la chaîne d'approvisionnement dans le pays est l'une des principales causes des lenteurs de mise en œuvre et d'utilisation des fonds.

Conformément aux directives relatives au dispositif C19RM, le Département de la gestion des risques était tenu d'examiner les plans de travail des agents locaux du Fonds afin de garantir l'inclusion des garanties minimales obligatoires dans les budgets. Or, cela n'a pas été fait pour six des dix pays. À ce jour, aucun processus n'a été établi afin de vérifier que les activités de garantie sont menées conformément au budget ou sont en bonne voie.

49 Pays enregistrant 1) la charge et les niveaux les plus élevés d'investissements liés au VIH, à la tuberculose et au paludisme 2) une allocation C19RM de > 20 millions de dollars US, = 90 % de l'enveloppe d'investissements liés au C19RM

50 Pourcentage d'établissements de santé i) possédant des produits témoins ou 2) fournissant des services de diagnostic au moyen de produits témoins – le jour de la visite évaluant les stocks disponibles

51 Dans les six pays restants, la collecte de données est en attente en raison de difficultés liées aux instabilités politiques et sécuritaires et aux demandes du ministère de la Santé d'harmoniser les démarches

52 Portefeuilles ayant reçu un financement C19RM de plus de 20 millions de dollars US

4. Principales constatations

4.2.5 Insuffisance de la supervision des changements apportés aux subventions après l'approbation du CI

Lacunes de la supervision des changements subséquents à l'approbation du CI

Selon les directives relatives au dispositif C19RM, les équipes de pays sont tenues d'informer le Secrétariat du C19RM de tout écart avec les soldes de transfert après leur validation par l'agent local du Fonds à des fins d'enregistrement des données consolidées. Les pays qui ont envoyé leurs demandes de financement avant le 30 juin 2021 ont déclaré un solde anticipé pour le C19RM 2020 qui a été reporté sur le C19RM 2021.

Cependant, des incohérences d'application du processus sont relevées. Par exemple, une équipe de pays à fort impact a informé le Secrétariat du dispositif C19RM de 428 000 dollars US qu'il convenait d'ajouter au solde de transfert, tandis qu'une autre ne l'a pas informé d'un montant de 1,5 million de dollars US d'excédent du C19RM 2020 à reporter. Ces différences sont dues au manque de précision des directives en matière de calendrier d'information au Secrétariat du dispositif C19RM, ainsi qu'aux examens insuffisants de celui-ci. En conséquence, le Secrétariat n'a pas de vue panoramique sur les soldes de transfert définitifs validés (voir la section 4.3.2).

4.2.6. Insuffisance de la communication des activités d'achat entraînant un manque de visibilité sur les progrès

Les achats de produits de santé représentent 66 %⁵³ de tous les investissements engagés au titre du dispositif C19RM 2021. Étant donné le rôle clé des achats dans le C19RM 2021, une attention accrue a été portée au suivi des achats, que le mécanisme d'achat groupé ait été utilisé ou pas. Ainsi, la communication de l'information a été soumise à des processus et des exigences supplémentaires, notamment des rapports mensuels/trimestriels des bénéficiaires principaux sur les ordres d'achat de produits en dehors du mécanisme d'achat groupé, de nouveaux indicateurs clés de résultats sur l'avancée des commandes passées dans le cadre du mécanisme d'achat groupé, et de nouveaux processus de regroupement des données des documents des subventions afin d'éclairer la définition de ces indicateurs.

Erreurs de déclaration des achats avec les fonds du C19RM 2021 en dehors du mécanisme d'achat groupé, dues à des problèmes de qualité et de gestion des données

Les achats passés en dehors du mécanisme d'achat groupé représentent 35 %⁵⁴ de tous les achats planifiés au titre du dispositif C19RM 2021. Afin de suivre cet aspect des achats, des documents types de rapports mensuels et des processus ont été déployés en mai 2021 à l'attention des bénéficiaires principaux, afin que les pays rendent compte des commandes passées en dehors du mécanisme d'achat groupé et fournissent au Secrétariat et au Conseil une visibilité sur le processus, et pour qu'ils puissent déterminer les faiblesses et les points de blocage. Ce processus était une nouveauté de 2021 qui n'existait pas pour les subventions de base.

La communication d'informations agrégées présente des faiblesses et des lacunes importantes en matière de qualité des données. Actuellement, il n'existe pas de mécanisme de communication d'information agrégée sur les progrès des achats hors mécanisme d'achat groupé. Ce manque de visibilité panoramique limite la capacité du Fonds à détecter et atténuer les principaux points faibles des achats locaux. De plus, selon son examen approfondi de dix pays, le BIG relève que la valeur totale des achats locaux (10,1 millions de dollars US) a été surestimée à 103,22 millions de dollars US. L'écart (93 millions de dollars US) représente 17 % des achats locaux déclarés au total au titre du dispositif C19RM 2021 et s'explique par deux facteurs clés :

i) Problèmes de qualité des données communiquées par les parties prenantes dans les pays

Dans deux des dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, les bénéficiaires principaux ont déclaré des achats effectués dans le cadre du mécanisme d'achat groupé comme des achats locaux. Cette erreur n'a pas été relevée par le Secrétariat et a été incluse dans le rapport agrégé remis à sa direction. Cela s'explique par un manque de capacité des bénéficiaires principaux et par l'absence d'examen de deuxième ligne visant à garantir l'examen des rapports des bénéficiaires par les équipes de pays.

ii) Problèmes de transposition et d'analyse des données au niveau du Secrétariat

Dans cinq des dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, les budgets d'approvisionnement ont été indûment déclarés comme des achats réels. Ces erreurs sont dues à l'usage de processus manuels de communication de l'information, qui s'appuient sur les tableurs Excel envoyés par les bénéficiaires principaux pour chaque subvention, et par la compilation manuelle et laborieuse de ces documents. Le processus n'est soumis à aucune vérification intégrée des données et à aucune triangulation des données d'autres sources.

En conséquence, des données incorrectes ont été incluses dans le rapport agrégé transmis à la direction du Secrétariat. Ces travers exagèrent l'avancée des approvisionnements réalisés en dehors du mécanisme d'achat groupé et la mise en œuvre du C19RM 2021, et entravent également la supervision. Le Secrétariat a relevé des lacunes au niveau des déclarations d'achats hors mécanisme d'achat groupé. Il établit actuellement des procédures opérationnelles normalisées qui comprendront la collecte et l'examen des rapports des bénéficiaires principaux, ainsi que la compilation et la communication de tous les achats.

53 [Compte rendu mensuel au Conseil d'administration sur le dispositif C19RM \(en anglais\)](#) - octobre 2021

54 Idem

4. Principales constatations

Les erreurs de déclaration des achats effectués dans le cadre du mécanisme d'achat groupé avec les fonds du C19RM 2021 sont dues à une gestion insuffisante des données

Nous relevons des lacunes en matière de communication des deux nouveaux indicateurs clés de résultats définis aux fins du cadre de suivi et de supervision des achats effectués au travers du mécanisme d'achat groupé. Trois faiblesses clés sont relevées en particulier :

i) Suivi inefficace des changements de canaux d'approvisionnement, nuisant à l'exactitude des rapports

Pour rendre compte des progrès obtenus en matière d'approvisionnement, le Secrétariat utilise l'outil de gestion des produits de santé. Dans deux pays sur les dix examinés, les canaux d'approvisionnement ont été modifiés (représentant 15 % du budget des achats de l'année 1) après la décision du CI. Un outil séparé a vocation à suivre ces modifications, mais les processus utilisés pour les enregistrer dans l'outil de suivi de gestion des produits de santé sont limités (alors que cette activité est obligatoire selon les directives relatives au dispositif C19RM). Par conséquent, les chiffres communiqués ne tiennent pas compte des modifications apportées après la décision du CI.

ii) Mesures incorrectes des indicateurs clés de résultats, nuisant à l'exactitude des rapports

Les indicateurs clés de résultats relatifs aux achats étaient calculés sur la base de dénominateurs incorrects qui incluaient les budgets d'approvisionnement des achats effectués au travers du mécanisme d'achat groupé et également des achats effectués par d'autres voies. Les progrès communiqués à la direction étaient incorrects. Ainsi, dans dix pays échantillonnés, les progrès en matière d'approvisionnement avaient progressé de 65 % au regard de la première année, alors que le chiffre communiqué n'était que de 33 %.

iii) Lacunes des rapports ventilés nuisant au suivi des indicateurs clés du Secrétariat

Les données communiquées pour les indicateurs clés de résultats relatifs au « temps requis pour émettre un ordre d'achat à réception de la lettre de notification » comportent des erreurs. Dans deux pays sur huit, les commandes ont été mal suivies. Le temps moyen requis pour confirmer les ordres d'achat à réception de la lettre de notification était de 80 jours en réalité, contre 50 jours selon les déclarations des pays.

Les incohérences mentionnées ci-avant émanent de la manière dont le Secrétariat gère et tient à jour les sources d'information utilisées pour renseigner les indicateurs clés de résultats. Ces indicateurs sont communiqués au travers de l'outil de suivi de gestion des produits de santé, un outil développé récemment qui a été ajusté afin de couvrir le dispositif C19RM. Les équipes de pays n'utilisent pas toujours ce nouvel outil de manière cohérente, ce qui entrave sa capacité à fournir une vue panoramique exacte des achats. Aucune procédure n'a été définie afin de gérer l'outil tout au long du cycle de vie des subventions, de le mettre à jour et de l'harmoniser en continu avec les budgets des subventions. Afin de remédier à la situation, le Secrétariat met en avant une initiative de changement visant à renforcer la gestion de la demande des produits de santé et des budgets y afférents. L'exercice visera notamment à améliorer la gestion de l'outil tout au long du cycle de vie des subventions.

La procédure de compilation des données aux fins des indicateurs clés de résultats est manuelle, s'appuie sur des fichiers Excel et n'inclut pas de vérification de la validation des données après la compilation des informations, ce qui favorise les erreurs. Ces nouvelles procédures ont été établies spécifiquement pour les investissements C19RM ; elles n'étaient ni pleinement intégrées ni abouties au moment de l'audit.

4. Principales constatations

4.2.7 Absence de processus centralisé de communication de l'information pour suivre le respect des obligations juridiques et la gestion des actions relatives aux décaissements d'urgence

Dans les dix pays échantillonnés, 33 % des fonds sont soumis au respect de certaines obligations juridiques⁵⁵ ou d'actions de gestion⁵⁶, selon ce qui est indiqué dans la lettre de notification. Les fonds ne peuvent pas être décaissés ou utilisés tant que les bénéficiaires principaux n'y ont pas satisfait. Le même processus est utilisé pour suivre les progrès relatifs aux obligations juridiques et aux actions de gestion dans le cadre des subventions de base⁵⁷. Les décaissements ou l'utilisation des fonds étant soumis au respect de ces conditions, le suivi doit être plus fréquent afin d'être adapté aux besoins urgents associés aux interventions de lutte contre les répercussions du COVID-19. Même si les rôles, les responsabilités et les calendriers d'approbation des conditions sont définis, la visibilité globale sur les activités de suivi et de supervision est insuffisante. Actuellement, les rapports sur le suivi et la supervision ne fournissent aucun détail sur les conditions arrivant ou arrivées à échéance.

Le processus comptant plus de 900 obligations juridiques et actions de gestion, le Secrétariat définit un nouveau processus afin de hiérarchiser les plus stratégiques et d'automatiser le suivi dans le système de gestion des subventions après une révision de programme, avec des rapports trimestriels au Comité des investissements. Cependant, la conception et la mise en œuvre étant toujours en cours d'élaboration, le BIG n'a pas pu évaluer pleinement l'efficacité de cet outil de suivi.

ACTION CONVENUE DE LA DIRECTION 2

À la lumière des enseignements de la mise en œuvre du cadre de suivi et de supervision du dispositif C19RM et des résultats de l'audit, le Secrétariat poursuit le renforcement des éléments du cadre au travers des actions ci-après :

- (1) il définit un processus visant à garantir l'inclusion des garanties de l'agent local du Fonds dans les plans de travail, et s'assure du déploiement des activités ;
- (2) il renforce le suivi des budgets alloués à l'achat de produits de santé et les progrès de l'approvisionnement par l'amélioration du processus de collecte et de compilation des rapports sur les achats effectués en dehors du mécanisme d'achat groupé ; et
- (3) il établit un processus de suivi et de supervision des obligations juridiques hiérarchisées relatives au dispositif C19RM et des actions de la Direction liées aux investissements, soumises à des mécanismes de remontée en cas de non-respect de ces conditions dans les temps impartis.

Titulaire : Comité des investissements (Directeur de la gestion des risques)

Date d'échéance : 30 juin 2023

55 Par exemple, avant de pouvoir utiliser les fonds de subvention pour payer les salaires et les activités des agents de proximité, les bénéficiaires principaux doivent présenter un plan indiquant la stratégie et la portée des activités de proximité

56 Ainsi, l'achat et l'installation d'équipement sont soumis à la présentation d'un plan de mise en œuvre détaillé sur douze mois

57 [Note de politique opérationnelle sur les conditions et les actions de gestion \(en anglais\)](#)

4. Principales constatations

4.3 Utilisation des fonds de lutte contre le COVID-19 plus lente qu'escompté en raison de difficultés au niveau des pays comme à l'échelle mondiale, et d'un suivi tardif

4.3.1 L'utilisation des fonds du dispositif C19RM 2020 dans les pays n'est pas conforme aux attentes en raison de points de blocage dans la chaîne d'approvisionnement

Le délai entre le financement et les retombées pratiques au niveau du pays est un indicateur clé de l'efficacité du dispositif C19RM.

Le C19RM 2020 présentait le taux de conversion des financements en subventions approuvées le plus élevé et le plus rapide parmi plusieurs dispositifs similaires en 2020⁵⁸. Cependant, comme nous l'avons noté dans notre précédent audit, des difficultés ont entravé la rapidité d'utilisation des fonds après leur approbation dans les pays. Par exemple, des retards d'application des processus internes du Secrétariat après l'approbation du CI ont retardé le lancement des activités sur le terrain.

Utilisation variable au sein du portefeuille et taux d'absorption faible dans les pays clés, entravant l'impact

Une enveloppe initiale de 500 millions de dollars US a été allouée au dispositif C19RM 2020 le 9 avril 2020⁵⁹ et des fonds supplémentaires ont été approuvés tout au long de l'année 2020. Par la suite, les décisions du Conseil ont continuellement renforcé le principe clé autorisant l'utilisation des fonds jusqu'au 30 juin 2021⁶⁰. Cependant, les pays étaient autorisés à transférer les fonds inutilisés pendant le C19RM 2020 aux subventions actives après le 30 juin 2021, afin que les sommes inutilisées à cette date ne soient pas perdues.

Selon les dernières informations disponibles, 47 %⁶¹ des fonds du dispositif C19RM 2020 avaient été utilisés au 30 juin 2021⁶², tous portefeuilles confondus, avec des rapidités d'utilisation variant fortement selon les pays. Dans les pays visés par l'examen approfondi du BIG, l'utilisation des fonds de lutte contre le COVID-19 au mois de juin 2021 variait de 41 % à 95 %⁶³. Étant donné que 75 % de l'enveloppe 2020 sert à l'achat de produits de santé et d'équipement et à couvrir les coûts de gestion des achats et des stocks⁶⁴, l'aptitude à utiliser les fonds en temps opportun dépend de la capacité des pays et des récipiendaires principaux à absorber les fonds, ainsi que de la solidité des systèmes et des infrastructures de la chaîne d'approvisionnement dans les pays.

Le COVID-19 met en lumière les faiblesses préexistantes de la chaîne d'approvisionnement au niveau des pays

Le COVID-19 a accru la pression exercée sur les achats et sur les processus et les capacités d'approvisionnement des pays, dont beaucoup étaient déjà sous tension en raison d'une forte intensification des activités sur la dernière décennie. Dans les pays qui connaissaient déjà des difficultés d'approvisionnement, la pandémie de COVID-19 n'a fait que renforcer ces faiblesses, nuisant dans le même temps à l'utilisation des fonds. Parmi les dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, les pays possédant les capacités, systèmes, outils et processus d'approvisionnement les plus robustes ont pu utiliser les financements plus rapidement (Afrique du Sud et Philippines).

Dans six de ces pays, des difficultés majeures d'approvisionnement sont relevées qui limitent l'impact des financements du dispositif C19RM 2020⁶⁵ souvent dues aux trois causes profondes ci-après :

i) Facteurs liés à la production mondiale et aux fournisseurs

Cinq des pays visés par l'examen approfondi du BIG ont été confrontés à des difficultés majeures échappant souvent à leur contrôle, dues aux répercussions du COVID-19 sur la production et la distribution mondiales. Des difficultés de production et de fabrication ont ainsi entravé la capacité des pays à passer commande (au Mozambique et en Ukraine) et entraîné des problèmes d'expédition et de transport à l'échelle mondiale (au Kenya et au Nigéria). Ces complications ont été sous-tendues par des inégalités mondiales en matière d'accès aux produits de santé, notamment aux tests de diagnostic et aux EPI, qui ont nui à la disponibilité et à la livraison de ces biens.

58 [Audit du C19RM 2020](#) - page 16

59 [Décision du Conseil d'administration du Fonds mondial B42-EDP11](#) (en anglais)

60 [Décision du Conseil d'administration du Fonds mondial B43-EDP12](#) (en anglais)

61 Au mois de novembre 2021, la totalité de l'enveloppe allouée au dispositif avait été convertie en décaissements aux pays ou en commandes confirmées dans Wambo. À cette même date, aucune donnée n'était disponible sur l'utilisation des fonds

62 Dépenses vs budget pour le module COVID-19 (assouplissements des subventions et C19RM 2020) au 30 juin 2021 dans les RA/DD les plus récents validés, hors données des rapports sur la clôture financière qui manquaient au moment des travaux de terrain du présent audit

63 Examens approfondis du BIG dans dix pays sur la base des informations disponibles pour les pays rendant rapport en juin 2021

64 Entrepôt de données institutionnelles sur le C19RM 2020

65 Sept audits de pays ont été conduits en 2021 et inclus dans les pays visés par l'examen approfondi du BIG aux fins de l'audit sur le dispositif C19RM 2021

4. Principales constatations

ii) Capacités et processus d'achats locaux dans les pays

L'Afrique du Sud et les Philippines ont été citées comme des exemples d'utilisation opportune des fonds, avec des taux d'absorption de 87 % et 95 % respectivement au 30 juin 2021. Ces résultats sont liés à la solidité des systèmes d'approvisionnement de ces pays et des bénéficiaires principaux⁶⁶.

Cependant, dans six pays sur sept, l'utilisation opportune des fonds a largement souffert des lacunes des processus et des capacités d'approvisionnement, notamment de processus bureaucratiques lents et complexes faisant appel à de multiples parties prenantes. Les ressources humaines en sous-effectifs parvenaient difficilement à commander et à gérer les produits de lutte contre le COVID-19 en plus de leurs activités habituelles. Les pays ont peiné à établir rapidement des processus, des structures et des agences afin de lutter contre la pandémie. Nous notons des manques de coordination de la riposte au COVID-19 aux niveaux des pays et des maîtres d'œuvre, un manque de suivi des directives en matière d'achat, et des cahiers des charges incorrects, inadéquats ou restrictifs qui ont nécessité de refaire les appels d'offres.

iii) Faiblesses réglementaires et administratives dans les pays

Les faiblesses réglementaires en matière d'achats et de livraison ont entraîné des retards importants des approvisionnements locaux et internationaux. Des lacunes préexistantes en matière d'exonération des frais de dédouanement ont fortement compliqué les livraisons au Kenya et au Nigéria.

Des réglementations et des procédures ont été fraîchement établies dans certains pays (par exemple des procédures actualisées de lutte contre la fraude et la corruption au Malawi⁶⁷ et de nouvelles réglementations relatives aux produits pour le Kenya et le Cameroun) qui ont encore allongé les délais d'approvisionnement, retardé les achats et les livraisons, et nuirent fortement au déploiement d'activités stratégiques. Au Kenya par exemple, les activités communautaires liées à la tuberculose ont été perturbées⁶⁸, en partie parce que les équipements de protection individuelle n'étaient pas disponibles. En Afrique du Sud, des masques N-95 d'une valeur de 10,9 millions de dollars US sont entreposés depuis mai 2021⁶⁹, l'Autorité nationale d'approbation des spécifications obligatoires n'ayant pas donné son feu vert à leur distribution.

Globalement, les faiblesses de la chaîne d'approvisionnement ont entraîné des retards majeurs de conversion des fonds approuvés en retombées pour les bénéficiaires dans les pays, comme l'indiquent les données actuelles sur l'utilisation des fonds. Elles mettent également en lumière les limites de la capacité du Fonds mondial à passer rapidement de subventions triennales à des financements d'urgence plus courts dans le temps (voir la constatation 4.4).

4.3.2 Visibilité limitée du Secrétariat, nuisant à un suivi efficace des fonds du dispositif C19RM 2020

La rapidité de mise en place du dispositif C19RM 2020 a limité la capacité du Secrétariat du Fonds mondial à évaluer l'utilisation et l'absorption des fonds. Ces lacunes sont activement atténuées pour l'édition 2021 du dispositif C19RM.

Le manque de visibilité sur les niveaux d'absorption entrave l'atténuation des risques y afférents

Le Fonds mondial n'a pas de visibilité totale sur l'utilisation des sommes allouées et sur l'absorption dans les pays. Même si les données validées actuellement disponibles⁷⁰ font état d'un taux d'utilisation des fonds de 47 % au 30 juin 2021, les chiffres définitifs ne seront connus qu'au premier trimestre 2022, soit plus de sept mois après la fin de la date butoir d'utilisation des fonds du C19RM 2020 approuvée par le Conseil.

Les cycles de communication de l'information et les processus de clôture semestriels établis pour les subventions de base continuent d'être utilisés. Intentionnellement, le Secrétariat n'a pas défini de nouvelles exigences en matière de rapports sur le dispositif C19RM 2020, les informations devant être incluses dans les rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement (RA/DD) standard, notamment les rapports financiers. Cependant, ces rapports ne sont pas compatibles avec une évaluation rapide et précise des taux d'absorption, ce qui est essentiel pour un dispositif de riposte d'urgence.

66 [Rapport d'audit du BIG en Afrique du Sud](#)

67 Le Malawi fait partie d'un échantillon plus large de dix pays visés par un examen approfondi du BIG aux fins du présent audit, mais le pays n'a pas fait l'objet d'un audit de pays en 2021

68 [Rapport d'audit sur les subventions au Kenya](#)

69 L'Autorité nationale de réglementation des spécifications obligatoires a autorisé l'utilisation de ces masques le 22 novembre 2021, six mois après leur livraison

70 Ici, le terme « validé » indique que les informations du RA/DD avaient été pleinement validées par le bénéficiaire principal, par l'agent local du Fonds et par les équipes de pays du Secrétariat au moment des travaux de terrain de l'audit, en décembre 2021

4. Principales constatations

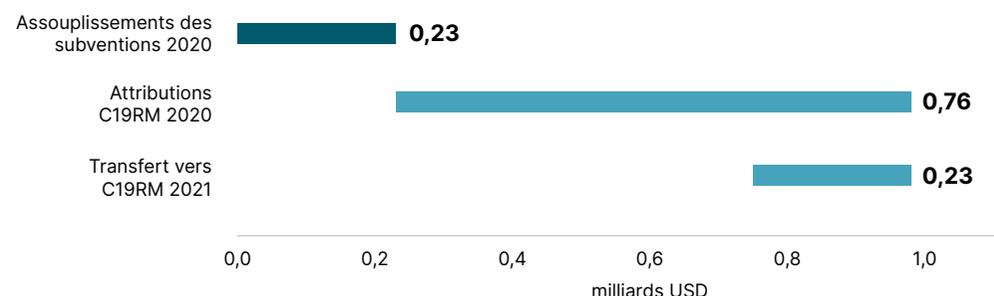
L'impossibilité de distinguer les financements du C19RM 2020 des assouplissements des subventions et d'obtenir des informations détaillées sur les achats nuit au suivi

Il n'est pas possible de différencier les financements du C19RM 2020 des assouplissements des subventions. De ce fait, le Secrétariat peut difficilement évaluer l'utilisation et l'absorption des fonds du dispositif C19RM 2020 dans les pays. Cette situation est due à la manière dont les fonds ont été budgétisés et intégrés en 2020 ; toutes les informations relatives à l'utilisation des fonds qui sont présentées aux parties prenantes regroupent les assouplissements des subventions et les financements du dispositif C19RM 2020.

De plus, la visibilité sur les achats effectués avec les fonds du dispositif C19RM 2020 et sur les coûts liés aux achats est incomplète. Il n'existe pas de données globales clairement établies sur les achats effectués au total avec les financements du C19RM 2020. En effet, les approbations de financement C19RM 2020 ne sont pas détaillées dans des outils de gestion des produits de santé spécifiques⁷¹ qui serviraient de registre principal des achats planifiés.

Ce manque de visibilité sur les financements du C19RM 2020 a eu des répercussions négatives sur la manière dont les risques liés à l'absorption des fonds sont suivis et atténués au sein du Secrétariat. Pour plusieurs portefeuilles, des problèmes d'absorption des fonds du dispositif C19RM 2020 n'ont pas été relevés avant la date butoir du Conseil ou avant la fin des périodes de mise en œuvre des subventions. Au mois de décembre 2021, le Secrétariat a ainsi dû reporter l'utilisation de 229 millions de dollars US⁷², soit 23 % des fonds de lutte contre le COVID-19 approuvés au total (assouplissements des subventions et C19RM 2020) après le 30 juin 2021. Cela a également limité l'aptitude du Secrétariat à évaluer efficacement les risques liés à l'absorption des fonds du C19RM 2021 au regard des enseignements du C19RM 2020, qui devrait servir de référence pour l'intensification du dispositif.

FIGURE 19 : TRANSFERT DES FONDS ISSUS DES ASSOULPISSEMENTS DES SUBVENTIONS ET DU DISPOSITIF C19RM 2020 VERS LE DISPOSITIF C19RM 2021



4.3.3 Signes avant-coureurs du dispositif C19RM 2020 relatifs à l'utilisation et aux points de blocage de l'approvisionnement

La conversion des demandes d'achat en commandes requiert un temps considérable, augmentant le risque de sous-utilisation au cours des phases suivantes du C19RM 2021

Même si le processus de demande et d'approbation est globalement conforme aux cibles des indicateurs clés de résultats définies pour le C19RM 2021, la mise en œuvre des processus en aval (en particulier ceux qui sont tributaires des parties prenantes dans le pays) est beaucoup plus lente, ce qui accroît le risque de ralentissement de la mise en œuvre des activités et de l'utilisation des fonds. Dans les dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, 78 jours en moyenne se sont écoulés entre la réception d'une demande initiale et l'émission du premier ordre d'achat (76 jours pour les attributions accélérées et 84 jours pour les demandes complètes). Le délai le plus long est observé entre l'envoi de la lettre de notification et l'achat (voir la section 2.4).

Pour le dispositif C19RM 2021, 52 jours en moyenne⁷³ ont été nécessaires pour lancer un ordre d'achat après l'envoi de la lettre de notification, contre 21 jours attendus. Ce délai est néanmoins inférieur à celui observé dans le cadre du C19RM 2020, où des délais de 60 à 90 jours ont été constatés entre la notification de l'approbation et l'ordre d'achat⁷⁴. Au moment du présent audit du dispositif C19RM 2021, 25 %⁷³ de la valeur totale en dollars US allouée à l'achat de produits de santé avaient été convertis en ordres d'achat confirmés. Ces retards sont observés pour les achats au titre du mécanisme d'achat groupé et pour les achats locaux.

71 Outils de suivi des produits de santé – établis par le Fonds mondial aux fins du NFM3 pour appuyer l'approbation et le suivi des produits de santé, des équipements et des coûts liés à la chaîne d'approvisionnement dans le cadre des subventions

72 Valeur de transfert au 30 juin 2021, estimée par le Secrétariat du Fonds mondial lors de l'approbation des financements du dispositif C19RM 2021 pour les portefeuilles au regard des estimations et des informations disponibles les plus fiables. Cette valeur sera mise à jour en continu à mesure que de nouvelles données deviennent disponibles et sera définitivement arrêtée au premier trimestre 2022 uniquement

73 Rapport interne sur le suivi et la supervision - 19 novembre 2021

74 [Audit du C19RM 2020](#) - page 19

4. Principales constatations

Dans les dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, plusieurs raisons contextuelles expliquent les retards d'émission des ordres d'achat :

- Les faiblesses récurrentes observées dans le cadre du C19RM 2020 ont également ralenti le fonctionnement du C19RM 2021. Les capacités insuffisantes des ressources humaines en matière de gestion des achats et des stocks dans le pays, la complexité des procédures de définition des cahiers des charges et les points de blocage dus aux réglementations sont autant de facteurs qui ralentissent les ordres d'achat. Ces retards sont en partie dus à la complexité des commandes, les spécifications détaillées des produits et des équipements requérant plus de temps qu'une commande standard.
- La capacité des pays à absorber les financements et les produits du dispositif C19RM 2020 a eu des répercussions sur l'utilisation des investissements du C19RM 2021. Par exemple, l'incapacité de la chaîne d'approvisionnement à utiliser les produits du dispositif C19RM 2020 a entraîné des retards d'achat de produits en 2021, essentiellement afin d'éviter les surplus dans les entrepôts. Au Mozambique par exemple, les commandes au titre du dispositif C19RM 2021 ont été suspendues afin de laisser le temps à la chaîne d'approvisionnement dans le pays d'absorber les commandes en cours. Des contraintes de stockage ont été observées dans trois pays en 2021.
- Même si les deux dispositifs présentent des différences majeures de fonctionnement et ont été lancés dans des contextes très différents, le manque d'absorption et les points de blocage de l'approvisionnement présentent des risques clés pour l'un et l'autre et n'ont pas été dûment atténués pour le C19RM 2021.

4.4 La célérité et l'agilité des processus, des systèmes et des outils pourraient être améliorées après 2021

La pandémie de COVID-19 dure depuis deux ans. Sur cette période, le Fonds mondial a attribué ou recommandé au Conseil d'approuver 3194 millions de dollars US⁷⁵ (95 %) des financements du C19RM 2021, tout en devant prendre des décisions sur la base d'informations limitées, souvent incomplètes. Il a délibérément choisi de privilégier la célérité du dispositif, conscient des concessions majeures que cela impliquait, comme il est détaillé dans la constatation 4.1.

Les processus établis aux fins des subventions de base, notamment pour la détermination d'une somme initiale et pour la phase d'établissement d'une subvention unique, ont été modifiés et adaptés au contexte d'une pandémie. Cependant, le C19RM 2021 est exposé à des évolutions épidémiologiques mondiales plus volatiles et le dispositif est tributaire d'informations en rapide évolution, parfois contradictoires au moment où les décisions sont prises. En conséquence, à mesure que de nouvelles données sont compilées et analysées, il est essentiel de les intégrer rapidement et continuellement dans les processus décisionnels pendant la mise en œuvre. Le dispositif doit être plus souple que pour les subventions de base, afin de pouvoir réagir aux changements tout au long de son cycle de vie. Ce point est important, car le C19RM 2021 servira la mise en œuvre sur une période plus longue (jusqu'en décembre 2023).

La réussite du dispositif se mesurera donc à l'aune de son aptitude à s'adapter rapidement à de multiples circonstances dynamiques. Notamment, la mise en œuvre devra être adaptée au regard des éléments ci-après :

1. des informations récentes sur les données et observations qualitatives issues du cadre de suivi et de supervision ;
2. les économies et la sous-utilisation constatées pendant la mise en œuvre ;
3. des changements plus larges des données épidémiologiques et une évolution des besoins du pays ; et
4. des avancées technologiques et des changements au niveau de la production et de la chaîne d'approvisionnement.

4. Principales constatations

4.4.1 Le manque de processus de redéfinition des priorités entre les portefeuilles pourrait nuire à la souplesse de mise en œuvre

Pour que le dispositif C19RM conserve une souplesse de fonctionnement tout au long de son cycle de vie, les économies réalisées dans le cadre des activités approuvées doivent pouvoir être repérées et réaffectées au sein des portefeuilles ou vers d'autres portefeuilles. À cet égard, le Fonds a établi des directives claires⁷⁶ définissant comment les économies peuvent être utilisées au sein d'un portefeuille donné.

Plusieurs exemples d'économies volontaristes ont déjà été relevés en lien avec les investissements du dispositif C19RM 2021, dont les sommes devraient être réaffectées afin d'accroître leur impact. Par exemple, des économies réalisées sur les tests CEPHEID à la suite d'un engagement actif auprès des fournisseurs et des producteurs qui a permis au Fonds mondial d'obtenir une réduction tarifaire globale des tests moléculaires automatisés⁷⁷ et d'économiser 16 millions de dollars US, concernaient principalement 14 pays au 4e trimestre 2021. Ces économies ont été réservées afin de pouvoir être réinvesties dans les portefeuilles où elles avaient été relevées.

Les processus de réaffectation des économies vers un autre portefeuille à des fins d'optimisation doivent être définis

Au mois de décembre 2021, il n'existait pas de processus ou de directives approuvés définissant l'utilisation d'économies réalisées avec les investissements du C19RM 2021 dans d'autres portefeuilles, c'est-à-dire réaffectant les économies d'une subvention à d'autres pays au regard des risques et des besoins relatifs. Cette carence s'explique par le fait que les efforts sont concentrés sur l'examen et l'approbation des demandes de financement C19RM pendant la phase de démarrage du dispositif C19RM 2021. Un tel processus serait comparable au processus d'optimisation des portefeuilles des subventions de base⁷⁸ et contribuerait à renforcer la souplesse du dispositif dans ses deuxième et troisième années.

À ces fins, il convient de déterminer les principes de ce qui constitue une économie ou un nouveau financement dans le cadre d'un nouveau processus d'optimisation des portefeuilles. Des demandes importantes « au-delà du financement disponible »⁷⁹ (1,1 milliard de dollars US) ont déjà été enregistrées dans les demandes de financement au titre du dispositif C19RM 2021. Pour autant, rien n'indique clairement comment ces demandes déjà formulées sont hiérarchisées ni comment les changements et les demandes supplémentaires doivent être enregistrés et hiérarchisés. Le Secrétariat a choisi de privilégier la rapidité d'examen des éléments dans les limites d'une enveloppe approuvée, plutôt qu'une démarche potentiellement plus lente qui impliquerait une hiérarchisation des demandes au-delà de la somme allouée.

Cette approche diffère de celle utilisée pour les subventions de base, les demandes de financement au-delà de la somme allouée étant approuvées et hiérarchisées en vue d'un financement rapide dès que des fonds deviennent disponibles. Ce mode opératoire s'explique essentiellement par le fait que le processus de hiérarchisation des subventions de base est complexe et laborieux.

L'absence de processus de transfert de fonds entre les portefeuilles risque d'amoinrir la souplesse du dispositif C19RM dans les deuxième et troisième années de son cycle de vie (c.-à-d. pendant la phase de mise en œuvre). De ce fait, le Fonds mondial ne peut pas revoir la priorité des économies au regard des évolutions épidémiologiques régionales et mondiales ni réagir aux difficultés d'absorption ou à l'évolution du paysage de financement propres au pays.

Des processus d'optimisation de portefeuille doivent être définis afin d'adapter les activités aux faibles taux d'absorption et aux perturbations liées au COVID-19

Aucun processus n'a été établi afin de tenir compte des changements majeurs apportés aux ajustements qualitatifs initiaux après l'approbation. Comme indiqué ci-avant, les sommes allouées initialement ont été déterminées sur la base des informations disponibles les plus fiables, en particulier celles touchant aux ajustements qualitatifs des sommes allouées aux pays, au regard des risques pour l'absorption et du paysage de financement de la santé (voir la constatation 4.1).

De nouvelles informations sur l'absorption et les perturbations liées au COVID-19 seront collectées tout au long du cycle de vie des subventions allouées au titre du dispositif C19RM 2021, dans le cadre de processus continus et du cadre de suivi et de supervision. Cependant, la manière dont elles seront intégrées dans les prises de décisions stratégiques relatives aux ajustements des portefeuilles n'est pas encore clairement définie. Il n'a pas été défini de principes et de processus indiquant si et comment les investissements peuvent être réaffectés en priorité d'un portefeuille à un autre au regard de l'évolution des niveaux d'absorption ou de changements majeurs des perturbations liées au COVID-19 dans les années subséquentes des subventions, afin de garantir un impact maximal des financements.

Cela peut notamment poser un risque pour le dispositif C19RM à l'avenir si les pays sont confrontés à de graves difficultés d'absorption vers la fin du cycle de vie des subventions. Afin d'éviter que des fonds restent inutilisés en raison d'un changement du contexte ou des besoins, des principes et des orientations clairs pourraient être définis, autorisant le transfert de fonds les deuxième et troisième années vers des pays dont les besoins réels sont supérieurs à ceux anticipés.

76 Directives internes du Fonds mondial relatives au dispositif de riposte au COVID-19, mises à jour en octobre 2021

77 Tests Xpert Xpress SARS-CoV-2 (produits par Cepheid)

78 Les fonds d'optimisation de portefeuille sont mis à disposition au niveau global du portefeuille, sur la base de la gestion globale des actifs et des passifs. Ils tiennent compte des fonds non dépensés réels et des fonds non dépensés anticipés, qui sont soumis à des ajustements au regard des risques

79 [Compte rendu mensuel au Conseil d'administration sur le dispositif C19RM](#) - décembre 2021

4. Principales constatations

Amélioration des systèmes et des outils clés servant à déceler rapidement les économies et à optimiser les portefeuilles

Il faut également améliorer les outils et les processus qui favorisent l'optimisation rapide des portefeuilles en les adaptant au contexte du dispositif C19RM. Comme indiqué dans un précédent rapport d'audit du BIG⁸⁰, les systèmes, les outils et les processus utilisés pour détecter les fonds inutilisés en temps opportun à des fins de reprogrammation ne sont pas optimaux. Ces faiblesses illustrent les lacunes en matière de génération et de planification de la demande de produits de santé, qui sont pourtant nécessaires à la disponibilité et la livraison en temps opportun. De ce fait, le Secrétariat n'a pas reçu d'informations adéquates et opportunes sur la demande de produits de santé et sur les progrès en matière d'approvisionnement, limitant sa capacité à gérer la mise en œuvre et la demande de manière volontariste, ce qui a également entraîné des retards de repérage des économies.

Ces faiblesses ne sont pas spécifiques au dispositif C19RM 2021. Cependant, elles ont de fortes répercussions sur les investissements y afférents, étant donné la nécessité de réagir rapidement face à une pandémie volatile. L'impossibilité de repérer rapidement les fonds inutilisés limite l'efficacité des mesures d'optimisation des portefeuilles au travers du dispositif C19RM 2021. Il importe de noter que le Secrétariat a pris note de ces faiblesses et que des initiatives sont en cours afin d'améliorer de bout en bout les processus globaux de prévision, de planification et de gestion de la demande à travers la mise à niveau des systèmes d'appui. Un projet a ainsi été lancé en 2021, visant à soutenir les objectifs mentionnés ci-avant à partir de 2023.

4.4.2 Le dispositif n'est pas conçu pour des ripostes en situation d'urgence aiguë

Aperçu des demandes accélérées et de la différenciation entre les ripostes à une situation d'urgence aiguë et non aiguë

Le Fonds mondial a regroupé au sein d'un même dispositif i) les ripostes aux situations d'urgence à court terme et ii) les ripostes aux situations d'urgence à moyen et long termes, le premier étant lié à la fourniture de produits de santé essentiels et urgents, le deuxième à l'établissement d'infrastructures et au renforcement des systèmes de santé.

Afin de répondre à ces deux besoins tangentiels mais néanmoins différents dans les pays, le dispositif C19RM 2021 présente une démarche d'accès aux financements à deux niveaux : le processus de demande de financement complète et le processus de demande accélérée. Cette nouveauté représente une amélioration majeure par rapport au C19RM 2020, qui ne proposait pas de différenciation. L'ajout des demandes accélérées offrait aux pays la possibilité de demander des investissements pour répondre à leurs besoins immédiats, tout en préparant un autre calendrier pour d'autres interventions.

Les demandes accélérées visaient à garantir la prise en charge des besoins urgents des pays en produits de lutte contre le COVID-19, même si l'on sait pertinemment qu'en passant des commandes d'urgence, les produits essentiels ne sont livrés dans les pays qu'après des délais de livraison importants. Le traitement des demandes accélérées présente des faiblesses et la conception du processus souffre de déficits structurels qui limitent son efficacité.

4. Principales constatations

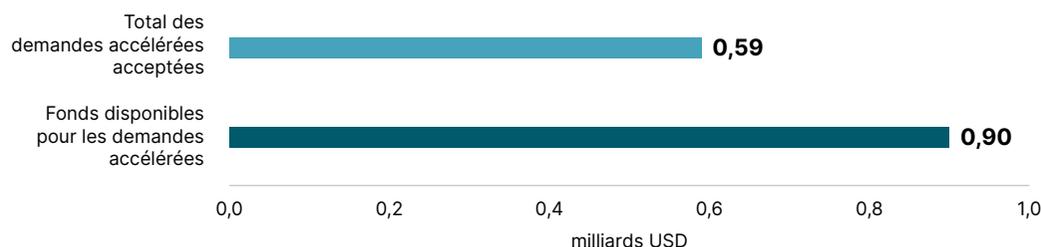
La conception du dispositif n'est pas adaptée aux situations d'urgence aiguë

Même avec la procédure accélérée, le dispositif C19RM 2021 n'est pas conçu pour servir de riposte en situation d'urgence aiguë. Dans le contexte de l'aide humanitaire, une riposte d'urgence aiguë se définit comme un ensemble d'actions immédiates et limitées dans le temps visant à combattre une flambée épidémique ou de maladie, qui sont nécessaires pour maintenir les populations en vie, comprenant notamment le déploiement urgent de produits de santé essentiels. La conception actuelle des examens accélérés donne au Fonds mondial les moyens de répondre aux difficultés chroniques à long terme liées au COVID-19 et de fournir un soutien d'urgence, plutôt que de réagir aux pics de la maladie. Ce point est important afin de gérer les attentes des parties prenantes relatives aux capacités et aux limites du dispositif.

Le faible recours aux demandes accélérées et le manque de différenciation des calendriers nuisent à l'utilité globale du dispositif

Au mois de décembre 2021, 591 millions de dollars US alloués à 36 demandes⁸¹ ont été attribués au titre des demandes accélérées. Cela représente 66 %⁸² des fonds disponibles pouvant être attribués par ce procédé.

FIGURE 20 : UTILISATION DES DEMANDES ACCÉLÉRÉES AU TITRE DU C19RM 2021



81 [C19RM Monthly Update to the Board](#) - décembre 2021

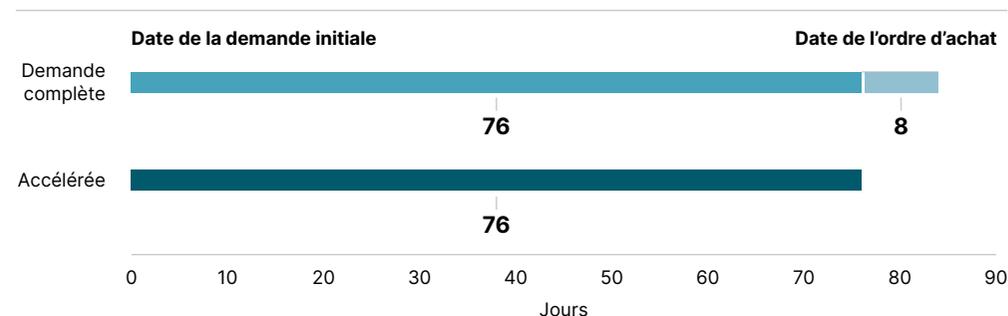
82 Le Conseil a accordé au Comité de l'audit et des finances la possibilité d'accroître le plafond des demandes accélérées à 1,6 milliard de dollars US, conformément à la Décision GF/B45/EDP12, ce qui correspondrait à 37 % sur la base de ce dénominateur. Cependant, compte tenu de la quantité de demandes accélérées reçues, cette option n'a pas été utilisée et le plafond disponible est resté inchangé, à 0,9 milliard de dollars US, ce qui correspond à 66 % si cette valeur est utilisée comme dénominateur

83 Sur les dix pays visés par l'examen approfondi du BIG, sept ont présenté une demande accélérée. Ces sept pays représentent 45 % de la valeur totale des attributions accélérées selon le [rapport mensuel au Conseil d'administration du Fonds mondial](#) - décembre 2021 (en anglais)

84 Selon l'enquête du BIG auprès des instances, la capacité est un problème majeur pour 29 % des sondés et un problème mineur pour 46 %. Elle ne présente pas de problème pour 25 % d'entre elles

Dans les dix⁸³ pays échantillonnés par le BIG, les délais séparant les demandes initiales et les ordres d'achat dans le cadre d'examen accélérés étaient de 76 jours, contre 84 jours dans le cas d'examen complets. Ces chiffres attestent d'une sous-utilisation du mécanisme de demande accélérée, ainsi que des carences du traitement des demandes dans les plus brefs délais.

FIGURE 21 : DURÉE DE CONFIRMATION DES ORDRES D'ACHAT – DEMANDE ACCÉLÉRÉE VS. DEMANDE COMPLÈTE



La demande et l'aptitude des pays à utiliser efficacement les composantes des demandes accélérées ont largement contribué à cet état de fait. La capacité des pays à utiliser deux types de demandes rapidement et efficacement a contribué à limiter l'accès au dispositif en temps opportun.

Soixante-quinze pour cent⁸⁴ des membres des instances de coordination nationale ayant répondu à l'enquête du BIG expriment des difficultés à gérer les processus du dispositif C19RM 2021 en plus de leurs charges de travail habituelles, faute de capacités.

FIGURE 22 : MANQUE DE CAPACITÉS DES INSTANCES POUR GÉRER LE DISPOSITIF C19RM 2021



4. Principales constatations

Les carences structurelles entravent la capacité du Fonds mondial à soutenir la riposte d'urgence aiguë au COVID-19

La procédure accélérée a joué un rôle majeur dans l'accélération de la riposte au COVID-19 et a globalement été utilisée conformément aux paramètres définis dans la Décision du Conseil d'administration. Cependant, elle n'est pas conçue comme un dispositif de riposte à des urgences aiguës et elle est tributaire de démarches et de processus préexistants au sein du Fonds mondial et dans les pays, qui limitent la souplesse et la célérité de son déploiement. Ces aspects préexistants sont définis par le Conseil d'administration du Fonds mondial, codifiés dans les Décisions et les politiques du Conseil, et harmonisés avec le mandat et le modèle de fonctionnement actuels du Fonds.

Le dispositif C19RM 2021 a été élaboré sur la base des processus des subventions liées aux trois maladies, qui ont été ajustés aux besoins d'une riposte au COVID-19. En fonction de l'évolution de son rôle à l'avenir, le Fonds mondial devra tirer les enseignements des deux dernières années et analyser ses carences structurelles afin d'adapter les dispositifs de demain.

Le COVID-19 a eu d'immenses répercussions sur toutes les parties prenantes et a mis en lumière le manque généralisé de préparation aux situations d'urgence dont la communauté internationale a besoin pour faire face à une pandémie de cette nature et de cette ampleur. La variété des approches adoptées par les pairs souligne les voies pouvant être explorées par le Fonds mondial afin d'accroître la célérité et la souplesse du dispositif C19RM. Dans le même temps, chaque approche est associée à de multiples risques et concessions qui doivent être étudiés avec attention. Compte tenu de l'impact du COVID-19 sur la chaîne d'approvisionnement mondiale de produits clés, il est difficile de déterminer si une approche différente garantirait une riposte plus prompte et diverses organisations paires ont été confrontées à diverses difficultés dues à leurs modèles.

Surtout, le Fonds mondial utilise actuellement un modèle et un cadre de fonctionnement qui diffèrent sensiblement de ceux des organisations traditionnelles de riposte à des situations d'urgence aiguë mentionnées dans la présente section. Si le Fonds devait répondre plus fortement à l'avenir, la possibilité d'adaptation de différents scénarios au contexte de l'organisation devrait être évaluée en profondeur et avec la plus grande attention. Il conviendrait de déterminer quels éléments du modèle du Fonds mondial peuvent être adaptés dans les limites du mandat et du cadre actuels. Le Conseil d'administration devrait donner son accord à un changement majeur de centrage stratégique et opérationnel.

Aux fins d'une évolution du dispositif, le Fonds mondial doit tenir compte de trois difficultés principales :

i) Riposte d'urgence basée sur les modèles définis pour les subventions

Actuellement, le dispositif C19RM 2021 utilise les processus de candidature définis pour les subventions⁸⁵. Même si cette approche est pleinement conforme à la Décision du Conseil d'administration et garantit l'alignement précis des investissements sur les besoins exprimés par les pays, elle présente des limites en matière de célérité et de souplesse d'exécution.

Les organismes multilatéraux investis dans les ripostes d'urgence comme le Programme Alimentaire Mondial, (PAM), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'UNICEF possèdent souvent des dispositifs de financement d'urgence plus rationalisés. Ils gèrent généralement les fonds au travers de leurs propres programmes et financent des activités supplémentaires par des appels humanitaires ponctuels. Une fois que des ressources ont été réservées pour des pays spécifiques et allouées à une liste de biens et d'interventions essentiels inscrits aux budgets approuvés des programmes, les commandes peuvent être directement émises et traitées au travers de canaux d'approvisionnement prédéterminés, liés à des solutions en amont et en aval contrôlées par l'organisme. En ce sens, la célérité et la souplesse de ces organismes multilatéraux dépendent de leur fonctionnement non pas dans le cadre d'une subvention, mais directement en qualité d'agent de mise en œuvre d'un « programme » pour lequel ils lèvent et distribuent des fonds.

ii) Riposte d'urgence dépendante des systèmes nationaux

En qualité d'institution financière, le Fonds mondial s'appuie intentionnellement sur les systèmes nationaux des pays récipiendaires ou de prestataires externes pour acheter et livrer les produits localement. Ainsi, la pérennité et l'appropriation par le pays sont deux éléments centraux de la riposte, conformément au mandat et aux principes fondateurs du Fonds mondial. Cependant, dans un contexte d'urgence aiguë, cette approche est fortement exposée aux retards en raison des disparités de capacités des chaînes d'approvisionnement selon les pays. De nombreux pays peinent à passer commande en temps opportun, à quantifier efficacement et à prévoir précisément leurs besoins, et à tirer parti des chaînes d'approvisionnement nationales.

85 L'obligation pour un pays de présenter officiellement une demande de financement et de hiérarchiser les besoins nationaux, qui sont examinés dans le cadre d'un processus d'approbation des subventions et dont l'aide prend la forme de subventions

4. Principales constatations

A contrario, les organismes pairs se chargent souvent eux-mêmes des achats dans le pays, parce que le contexte d'intervention est extrêmement difficile ou parce que les systèmes nationaux n'existent pas ou n'en ont pas les capacités. Ils en appellent aux dons humanitaires d'urgence ou s'appuient sur les stratégies de riposte des gouvernements. Une fois que des fonds sont attribués à un pays, ils passent commande directement. Des organismes comme le PAM, l'OIM ou le CICR possèdent des fonctions d'achat centralisé, une forte présence physique sur le terrain et des équipes spécialisées d'intervention d'urgence, qui servent à gérer leur propre chaîne d'approvisionnement en amont et en aval et à superviser la distribution.

Cette gestion des fonds d'urgence directement par des dispositifs contrôlés de bout en bout par l'organisme multilatéral est un avantage majeur que le Fonds mondial, en tant que mécanisme de financement basé à Genève, ne possède pas.

Dans le contexte spécifique de la riposte au COVID, compte tenu de sa nature multiforme, tous les organismes des Nations Unies intéressés ont fait front commun pour former le Système de chaîne d'approvisionnement COVID-19, conçu comme un mécanisme intégré pour l'achat et la livraison de produits de santé d'urgence sélectionnés. Malgré ses limites⁸⁶, ce système permet à des acteurs comme le Programme OMS de gestion des situations d'urgence et l'UNICEF de tirer parti de la forte présence sur le terrain et de la chaîne d'approvisionnement physique d'organismes n'intervenant pas habituellement dans le secteur de la santé (à l'instar du système de transport de services humanitaires établi et coordonné par le PAM).

iii) Modèles d'approvisionnements fixes ou à la demande en situation d'urgence

Dans le format actuel du dispositif C19RM 2021, les achats centralisés ou locaux ne sont initiés que sur approbation du Comité des investissements C19RM. Ce modèle présente l'avantage de garantir une harmonisation complète entre les commandes et les besoins, et de placer l'appropriation par le pays, un principe clé du Fonds mondial, au cœur du processus. Il est également pleinement aligné sur le mandat du Fonds mondial en tant qu'institution financière. Cependant, il présente également l'inconvénient majeur d'induire des délais importants qui nuisent à la réactivité du soutien.

D'autres modèles de fonctionnement proposent des options différentes. Plusieurs organismes humanitaires investis dans des ripostes à des situations d'urgence aiguë désolidarisent les achats et l'attribution de fonds afin de pouvoir agir rapidement et d'intensifier la livraison de produits à courte échéance. À ces fins, ils établissent de nouvelles stratégies d'achat offrant la possibilité aux pays et à leurs équipes de puiser dans des inventaires pré-positionnés qui leur appartiennent ou pouvant être achetés rapidement.

Selon les modèles de fonctionnement, ces organismes multilatéraux peuvent choisir de renforcer stratégiquement leurs relations avec les fournisseurs (au travers d'engagements avancés et de contrats pour les produits et les équipements essentiels⁸⁷), de réserver des mécanismes de financement centraux afin d'acquérir des biens avec l'épargne dont ils disposent, ou d'établir directement des entrepôts de pré-positionnement et des centres de distribution. Par exemple, le PAM gère un réseau de dépôts de riposte humanitaire⁸⁸, une série de pôles dédiés aux produits d'assistance et à l'équipement d'appui humanitaire. Le PAM fournit également un soutien sous forme d'infrastructures à d'autres organismes multilatéraux souhaitant déposer leurs biens ou acheter des articles en stock non réservés (appelés « stocks blancs »). L'UNICEF en offre un autre exemple avec sa gestion d'un réseau mondial d'entrepôts humanitaires à Copenhague.

Il sert à l'approvisionnement interorganisations de produits de santé d'urgence et d'autres biens essentiels. Les expéditions peuvent être initiées immédiatement en cas d'urgence et l'entrepôt est lié à un réseau d'entrepôts régionaux/nationaux de l'UNICEF.

Dans tous ces cas, les organismes multilatéraux ont établi un mécanisme central de financement voué à la mise en place de mécanismes virtuels ou physiques servant au déploiement immédiat de biens en cas d'urgence, et tirent parti de leur réseau de partenaires et de sous-traitants selon les spécificités de leur modèle de fonctionnement.

Ces modèles de fonctionnement comportent également des risques majeurs, de sorte qu'avant d'envisager de recourir à l'un ou l'autre, le Fonds mondial devra procéder à une évaluation minutieuse et approfondie, conformément à l'ambition et à l'appétence au risque du Conseil d'administration.

ACTION CONVENUE DE LA DIRECTION 3

Le Secrétariat du Fonds mondial établit et déploie un cadre d'optimisation des portefeuilles avec les investissements du dispositif C19RM, conformément à la nature évolutive de la pandémie de COVID-19. Les facteurs tels que le taux d'absorption actuel et l'évolution du paysage de financement externe seront pris en compte.

TITULAIRE : Comité des investissements (Directeur de la gestion des risques)

DATE D'ÉCHÉANCE : 31 décembre 2022

86 [Évaluation du système d'approvisionnement des produits de lutte contre la COVID-19, publié au 2e trimestre 2021](#)

87 Il existe de multiples formes de mécanismes d'achat prospectifs en préparation aux ripostes à des situations d'urgence aiguës. Pour obtenir un aperçu, se référer au document (en anglais) [WB's Emergency Procurement for Recovery and Reconstruction](#)

88 Voir <https://unhrd.org/>

Annexe 1

Notation des audits et méthodologie

Classification générale des notations de l'audit

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

Méthodologie

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

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

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

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

Les audits peuvent également évaluer les résultats des subventions/portefeuilles du Fonds mondial au regard des objectifs des indicateurs clés définis par le Secrétariat. Des indicateurs spécifiques sont sélectionnés selon leur pertinence pour l'objet de l'audit.

Les audits portent sur un large éventail de sujets et mettent 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.