

Rapport d'audit

Méthodologie d'allocation des financements du Fonds mondial

Processus de contrôle interne, de gestion du risque et de gouvernance

GF-OIG-15-010

8 juillet 2015

Genève, Suisse

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

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table des matières

Table des matières	2
I. Généralités.....	3
II. Portée et notation.....	5
01 Portée	5
02 Notation.....	5
III. Synthèse	6
IV. Constatations et actions convenues de la Direction	8
01 Processus et contrôles relatifs à l'allocation des financements	8
02 Alignement de la méthodologie d'allocation sur la stratégie du Fonds mondial.....	10
03 Pertinence et exactitude des données utilisées pour les allocations.....	13
V. Actions convenues de la Direction.....	15
Annexe A : Classification générale des notations d'audit	16
Annexe B : Méthodologie.....	17

I. Généralités

En 2014, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a mis en place un nouveau modèle de financement fondé sur une approche, qualifiée de « méthodologie d'allocation » dans le présent rapport, qui plafonne et alloue des financements aux pays admissibles. Avant l'introduction de ce nouveau modèle de financement, les fonds étaient alloués suivant un modèle fondé sur des séries. Dans le cadre de celui-ci, toute organisation pouvait demander des financements pendant une période limitée, appelée « série ». Ces séries finançaient habituellement les demandes les mieux conçues, mais ne tenaient pas nécessairement compte des pays ayant les besoins de financement les plus critiques ou les plus durement touchés par les maladies. En 2011, le Fonds mondial a commencé à réfléchir à la manière de rationaliser les processus de demande, de renouvellement et d'approbation de financements afin de s'éloigner du système basé sur les séries. En 2012, le Conseil a approuvé la transition vers un modèle de financement fondé sur l'allocation, réorientant ainsi fondamentalement l'activité de base du Fonds mondial.

Conformément à l'objectif stratégique « d'investir de façon plus stratégique » du Fonds mondial (2012-2016), la méthodologie d'allocation des financements a été conçue pour axer ceux-ci sur les pays les plus durement touchés par les maladies et les moins à même de financer les interventions au moyen de fonds domestiques. En vertu du modèle adopté pour la présente période d'allocation, les pays admissibles sont rassemblés par groupes de pays en fonction du revenu national brut (RNB) par habitant (avec un seuil fixé à un RNB par habitant de 2 000 USD) et d'une note composite de la charge de morbidité des trois maladies¹. Ces quatre groupes de pays sont² :

- Groupe 1 : composé de 39 pays dont le RNB est inférieur à 2 000 USD et la charge de morbidité élevée ;
- Groupe 2 : composé de 18 pays dont le RNB est inférieur à 2 000 USD et la charge de morbidité faible ;
- Groupe 3 : composé de 11 pays dont le RNB est supérieur à 2 000 USD et la charge de morbidité élevée ;
- Groupe 4 : composé de 55 pays dont le RNB est supérieur à 2 000 USD et la charge de morbidité faible.

En vertu de la méthodologie actuelle, l'allocation initiale est basée sur la charge de morbidité et le niveau de revenu, puis ajustée afin de tenir compte des financements d'autres bailleurs de fonds et des financements historiques du Fonds mondial. On peut ainsi s'assurer que toute forte diminution des financements intervient progressivement dans le temps.

L'allocation initiale est alors examinée par le Secrétariat en fonction de facteurs qualitatifs tels que le résultat des subventions antérieures, l'impact, l'augmentation des taux d'infection, la capacité d'absorption et le risque. Ces facteurs pourront entraîner des ajustements à la hausse ou à la baisse de l'allocation initiale. À la fin de ce processus d'examen, l'allocation de financements aux pays admissibles est réexaminée et finalement approuvée par un groupe de hauts dirigeants au niveau du Secrétariat. Les allocations respectives pour 2014-2016 sont ensuite officiellement communiquées aux pays admissibles.

Globalement, le montant total des financements de la première période d'allocation a été supérieur de 20 % au montant décaissé par le Fonds mondial au cours de la période précédente de quatre ans (2010-2013). Le montant de l'allocation disponible a été communiqué aux pays admissibles en mars

¹ La note composite de la charge de morbidité est calculée à partir de trois formules distinctes évaluant la charge de morbidité de chaque maladie. Les trois chiffres de la charge de morbidité sont additionnés pour établir une note composite pondérée. Les indicateurs utilisés ont été approuvés par le Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact sous l'autorité déléguée du Conseil, et ce dernier a approuvé l'allocation aux groupes de pays.

² Deux pays, Iraq et Fidji, sont uniquement admissibles aux financements de transition et n'ont pas été intégrés dans un groupe de pays.

2014, en combinant les fonds mobilisés durant la 4^{ème} Conférence de reconstitution de ressources et les fonds non décaissés existants. Cela représente un total de 14,82 milliards USD³ disponible jusqu'à la fin 2016. Une part importante des fonds alloués est disponible pour financer un gisement de subventions existantes en portefeuille de 9,37 milliards USD.

³ Le montant réel de l'allocation communiqué aux pays a été de 14,67 milliards USD, du fait d'un examen de la capacité d'absorption et d'autres considérations du Secrétariat.

II. Portée et notation

01 Portée

Alors que le Fonds mondial adoptait un nouveau modèle de financement, le Comité d'audit et d'éthique (AEC) a demandé que l'on obtienne l'assurance de l'existence et de l'efficacité des contrôles et des processus sous-tendant le modèle. Ainsi, le Plan d'audit annuel 2015 du Bureau de l'Inspecteur général (BIG), approuvé par l'AEC, prévoit deux examens spécifiquement axés sur les processus mis en place lors de la transition vers un modèle de financement fondé sur l'allocation : le présent audit de la méthodologie d'allocation des financements et un audit distinct de l'établissement des subventions dans le cadre du nouveau modèle de financement⁴.

Cet audit de la méthodologie d'allocation des financements a pour objectif global de fournir au Conseil l'assurance raisonnable que la méthodologie est adéquate et efficace pour soutenir la réalisation de la stratégie et des objectifs du Fonds mondial. Il doit notamment fournir une assurance raisonnable concernant les processus de contrôle interne, de gestion du risque et de gouvernance régissant la méthodologie d'allocation.

L'audit entend notamment répondre à trois questions :

1. Les contrôles internes des processus d'allocation ont-ils été adéquats et efficaces ?
2. La méthodologie d'allocation a-t-elle été conçue pour atteindre les objectifs stratégiques ?
3. Les données utilisées pour le calcul des allocations étaient-elles pertinentes et exactes ?

La portée de l'audit du BIG couvre les processus et les contrôles en place jusqu'au moment où les informations relatives à l'allocation sont communiquées aux pays admissibles. Par conséquent, l'audit ne porte pas sur les contrôles internes dans les domaines suivants :

4. Financement d'encouragement et demandes de qualité non financées : il s'agit d'activités postérieures à l'allocation réalisées pendant l'examen de la note conceptuelle.
5. Effet de la méthode d'allocation actuelle sur une allocation de pays : Le Groupe technique de référence en évaluation (TERG), organe consultatif d'évaluation indépendant, procédera à un examen thématique en 2015 pour tirer des enseignements du déploiement de l'allocation.

Enfin, l'audit ne porte pas sur la validation des systèmes sous-jacents. Le BIG s'appuie sur un examen antérieur dans ce domaine :

6. L'assurance que les systèmes sous-jacents calculent correctement l'allocation conformément aux décisions du Conseil et du comité s'appuie sur un examen réalisé par Results for Development (R4D), cabinet de conseil externe. Dans ce domaine, le BIG s'appuie sur l'opinion et le rapport publiés par R4D en 2014. L'examen a été financé par un tiers externe dont le mandat a été approuvé par le Secrétariat.

02 Notation⁵

Risque opérationnel	Notation	Référence aux constatations
Gouvernance, contrôles internes et gestion du risque	Généralement efficace	01, 02, 03

⁴ L'audit de l'établissement des subventions dans le cadre du nouveau modèle de financement était en cours au moment du présent audit et sera achevé en 2015.

⁵ Voir l'Annexe A qui présente une définition des notations du BIG.

III. Synthèse

En mars 2014, le Fonds mondial a alloué 14,82 milliards USD pour lutter contre le sida, la tuberculose et le paludisme sur une période de trois ans. La méthodologie d'allocation est une composante de base du nouveau modèle de financement qui constitue un changement fondamental dans la manière dont les subventions du Fonds mondial sont mises à disposition pour lutter contre ces trois maladies. En vertu de ce modèle, le Fonds mondial annonce initialement le montant total des fonds disponibles pour chaque pays admissible. L'allocation des fonds est conçue pour aider le Fonds mondial à atteindre son objectif stratégique – Investir pour maximiser l'impact. Cet objectif concerne des investissements dans les 125 pays admissibles ayant la charge de morbidité la plus élevée et les revenus les plus faibles du monde.

Le présent rapport du BIG conclut que les processus et contrôles élaborés se sont généralement révélés efficaces pour faire en sorte que l'allocation des financements du Fonds mondial soutienne sa stratégie. Les problèmes identifiés ne constituaient pas d'obstacles significatifs à la réalisation d'ensemble de la stratégie, et des Actions convenues par la Direction permettent d'y remédier (voir page 15). Le BIG est parvenu à cette conclusion en répondant à trois questions essentielles.

Les contrôles internes des processus d'allocation ont-ils été adéquats et efficaces ?

Le BIG a considéré que les contrôles internes portant sur la méthodologie d'allocation étaient adéquats et efficaces, avec des garanties claires tout le long de la procédure et un renvoi des décisions délicates à un groupe de hauts dirigeants. Compte tenu des contraintes de temps et des évolutions structurelles du Secrétariat, les vérifications ont porté sur les informations fondamentales nécessaires pour prendre des décisions. Ce processus a été complété par une procédure en cours du Secrétariat pour tirer des enseignements de l'élaboration et du déploiement du modèle d'allocation 2014-2016 ainsi que pour sauvegarder la mémoire institutionnelle relative au processus.

La méthodologie d'allocation a-t-elle été conçue pour atteindre les objectifs stratégiques ?

Les allocations 2014-2016 communiquées aux pays admissibles ont été alignées sur l'objectif stratégique d'optimisation de l'impact. Le Fonds mondial devra consolider cette nouvelle approche à l'avenir. En travaillant avec ses comités et le Secrétariat, le Conseil peut améliorer sa supervision de la répartition des investissements entre les trois maladies et des montants maximaux et minimaux disponibles pour les pays admissibles. La méthodologie d'allocation des financements a été cohérente dans l'ensemble du portefeuille. Le BIG a cependant observé qu'il existait deux méthodes pour déterminer les enveloppes globales initiales disponibles pour les groupes de pays. Des mesures spécifiques ont été prises en compte pour déterminer le montant total des fonds disponibles pour les pays du Groupe 4, groupe composé de 55 pays ayant une charge de morbidité faible et des revenus relativement élevés. Pour l'avenir, le Fonds mondial pourrait envisager des solutions afin de d'affiner la méthodologie applicable lors de la prochaine période d'allocation.

Les données utilisées pour le calcul des allocations étaient-elles pertinentes et exactes ?

En ce qui concerne l'exactitude et la pertinence des données, le BIG a découvert qu'un certain nombre d'examen des systèmes sous-jacents avaient eu lieu avant le lancement de l'allocation, et constaté que les données utilisées avaient fait l'objet de nombreux tests de validation. Toutefois, bien que le Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact (SIIC) du Conseil ait approuvé le choix des paramètres utilisés dans la formule de calcul de l'allocation initiale, ni le Conseil ni le SIIC n'a discuté des risques inhérents à ces décisions. Cette situation suggère une lacune dans la supervision du cadre de tolérance au risque du Fonds mondial, fonction clé du Conseil. La charge du paludisme a, par exemple, été évaluée à partir de données antérieures à la création du Fonds mondial

en 2002. Ni le Conseil ni le SIIC ne se sont interrogés sur le bien-fondé et l'atténuation des risques découlant du choix de l'utilisation de données vieilles de 14 ans concernant le paludisme.

Le BIG conclut que bien que l'architecture globale des contrôles de l'allocation 2014-2016 soit généralement efficace, des améliorations peuvent lui être apportées. Principalement, le Conseil pourrait améliorer sa supervision des travaux réalisés sous l'autorité qu'il a déléguée au SIIC et au Secrétariat, en particulier s'agissant de la gestion des risques inhérents.

IV. Constatations et Actions convenues de la Direction

01 Processus et contrôles relatifs à l'allocation des financements

a. Le Secrétariat a déployé un processus adéquat et efficace pour établir les informations relatives aux allocations 2014-2016.

Le BIG a constaté que des processus rigoureux étaient en place pour diffuser les informations relatives aux allocations 2014-2016. L'élaboration de la méthodologie a été une opération de grande envergure à laquelle ont participé le Conseil, ses comités et le Secrétariat⁶. Le BIG a découvert que tout le long de cette opération, des mises à jour régulières ont été transmises au Conseil, aux comités et à la haute direction. Au Secrétariat, des orientations et des formations ont été fournies afin de permettre au personnel de mettre en œuvre les processus comme prévu.

Le BIG a noté que du fait de la sensibilité des informations utilisées pour définir les montants des allocations finales disponibles pour les pays admissibles, le Secrétariat a su gérer un risque potentiel pour sa réputation en mettant en œuvre un plan pour garantir un jugement équitable et la confidentialité du processus d'examen interne. Ce plan incluait la signature d'accords de confidentialité et de déclarations d'intérêt par les 412 membres du personnel (y compris 285 membres du personnel en charge de la gestion des subventions jusqu'au plus haut niveau), et une formation permanente sur le modèle de financement fondé sur l'allocation.

Le BIG a cependant constaté certaines lacunes au niveau de la documentation. Ces lacunes ont été comblées en réponse au présent audit, notamment concernant le processus d'examen interne. Par exemple, les contributions des équipes de pays utilisées dans le processus d'examen des allocations pouvaient éventuellement être modifiées dans la mesure où elles étaient conservées dans un lieu non verrouillé. Ce problème, identifié par le Secrétariat lui-même durant l'audit du BIG, aurait pu compromettre l'exactitude de la mémoire institutionnelle. Cependant, le BIG est arrivé à la conclusion que ce problème n'avait pas d'impact sur les informations relatives aux allocations communiquées aux pays.

b. Les contrôles internes du Secrétariat portant sur la procédure d'allocation 2014–2016 ont été adéquats et efficaces, avec des garanties claires tout le long de celle-ci et un renvoi des décisions délicates à un groupe de hauts dirigeants.

Les contrôles internes du Secrétariat ont été documentés de façon complète et sont alignés sur les directives COSO⁷. Pour chaque processus analysé, des procédures de contrôle interne et d'assurance qualité détaillaient les rôles et responsabilités de chaque acteur.

Le BIG a constaté que les tâches et les rôles étaient séparés de façon appropriée entre les trois niveaux de direction. Le rôle de contribution des Équipes de pays était clairement distinct du rôle d'approbation de la Direction. Par exemple, les Équipes de pays recommandaient les facteurs qualitatifs qu'il conviendrait de prendre en compte. Un groupe de direction transversal examinait

⁶ En ce qui concerne les rôles et responsabilités du comité, le présent rapport s'intéresse au rôle du SIIC dans l'élaboration d'une méthodologie pour l'allocation des financements, sous l'autorité déléguée du Conseil. Le rôle du Comité des finances et des résultats opérationnels était de recommander le montant disponible pour l'allocation des financements, de recommander un cadre de transition (avec le SIIC) à partir du modèle d'allocation fondé sur les séries (approuvé par le Conseil en vertu du GF/B31/DP9) et de recommander une Politique de financement complète amendée et mise à jour. Ces variables n'entrent pas dans le champ du rapport d'audit.

⁷ COSO désigne le « Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission » qui a élaboré le Cadre intégré de contrôle interne 2013. Le COSO est l'un des principaux cadres mondiaux pour la conception, la mise en œuvre et le maintien d'une gestion des risques et d'un contrôle interne sûrs

ces informations et procédait à des arbitrages, recommandant ensuite des augmentations ou des diminutions consécutives des allocations de financement au Comité d'approbation des subventions.

Le BIG a constaté que la haute direction avait pris des décisions délicates et fait des exceptions aux règles, dans l'objectif d'optimiser l'impact et de soutenir la stratégie du Fonds mondial. Les décisions à tous les niveaux étaient documentées de façon appropriée et enregistrées par le Secrétariat, et un plan complet était en place dans ce dernier pour sauvegarder la mémoire institutionnelle relative à la conception et à la mise en œuvre de la procédure d'allocation 2014-2016 aux pays admissibles.

c. Dans un contexte marqué par des contraintes de temps et des évolutions structurelles, les vérifications ont porté sur les informations fondamentales nécessaires pour prendre des décisions. Cette opération a été complétée par une procédure rigoureuse d'apprentissage des enseignements tirés de l'expérience qui reste en cours.

Le 13 mars 2014, le Fonds mondial a annoncé qu'un montant total de 14,82 milliards USD était disponible pour la période d'allocation 2014-2016, en combinant les fonds mobilisés lors de la Conférence de reconstitution des ressources de décembre 2013 et les fonds non encore décaissés. Avec la fin des subventions attribuées conformément à l'ancien modèle fondé sur les séries, et la mission du Conseil de déployer le nouveau modèle de financement fondé sur l'allocation en mars 2014, le Secrétariat a disposé de quatre mois pour achever le processus d'allocation des financements aux pays admissibles.

Dans ce contexte, des vérifications ciblées ont été réalisées pour permettre au Secrétariat de décider des allocations. Il a notamment pu s'assurer que les allocations finales correspondaient de façon appropriée aux besoins financiers des pays. Le BIG note que les vérifications ont été complétées par ce qui suit :

- une procédure complète en cours d'apprentissage des enseignements tirés de l'expérience au sein du Secrétariat, y compris avec des remontées d'information de différentes parties prenantes et des suggestions d'amélioration ;
- deux groupes de travail au Secrétariat du Fonds mondial continuent de réfléchir pour éclairer la conception de la méthodologie d'allocation à l'avenir ;
- le TERG s'est engagé à examiner l'impact de l'allocation 2014-2016 sur le portefeuille, cependant, cet examen n'avait pas encore débuté au moment du présent audit.

Pour l'avenir, le Secrétariat s'est engagé à finaliser sa procédure d'apprentissage des enseignements tirés de l'expérience dans l'objectif d'élaborer des solutions que le SIIC pourrait envisager afin d'améliorer la méthodologie d'allocation applicable pour la prochaine période d'allocation. Voir les Actions convenues par la Direction en page 15.

02 Alignement de la méthodologie d'allocation sur la stratégie du Fonds mondial

L'adoption de la méthodologie d'allocation représente une rupture significative par rapport au système antérieur de séries. La méthodologie est axée sur le financement des pays les plus durement touchés par les trois maladies et qui sont les moins à même de financer eux-mêmes les interventions. En investissant aussi efficacement que possible, le Fonds mondial et ses partenaires peuvent atteindre un plus grand nombre de personnes affectées par les maladies et donc avoir plus d'impact.

Toutefois, l'allocation doit faire l'objet de plus nombreux calculs par itération pour orienter davantage le portefeuille vers des domaines à impact élevé. La capacité du Fonds mondial à transformer son portefeuille a été substantiellement limitée car il doit faire face à un gisement de subventions existantes en portefeuille nécessitant des financements d'une valeur de 9,37 milliards USD. Les pays ayant une charge de morbidité et des niveaux de revenus similaires avaient des niveaux différents de financements dans ce gisement, liés à l'obtention passée de financements du Fonds mondial au titre de l'ancien système basé sur les séries.

Globalement, la nouvelle méthodologie permet de mieux cibler les investissements sur des domaines susceptibles d'avoir plus d'impact. Dans certains cas, cependant, un nombre limité de pays « surfinancés » (pays ayant historiquement reçu plus de financements que leur part telle qu'évaluée par la formule de calcul de l'allocation) ont connu une augmentation de leur allocation finale. Le BIG a également constaté le contraire : un petit nombre de pays historiquement « sous-financés » ont connu une nouvelle réduction de leur allocation finale. Ces exceptions ont toutefois été documentées et approuvées par la haute direction au niveau du système de contrôle interne conçu au Secrétariat et portant sur la méthodologie d'allocation.

Nonobstant ce qui précède, le BIG a identifié des points d'amélioration possibles afin que les investissements soient davantage ciblés sur les domaines à impact élevé. Par exemple :

- a. L'évaluation initiale réalisée pour provisionner des fonds pour les groupes de pays n'était pas uniforme dans l'ensemble du portefeuille. Si l'on a tenu compte de la concentration des épidémies parmi les populations les plus à risque pour calculer l'enveloppe globale disponible pour le Groupe 4, cela n'a pas été fait pour les autres groupes.**

Bien que l'application de la méthodologie d'allocation des financements ait été cohérente dans l'ensemble du portefeuille, les évaluations établies pour provisionner des fonds pour les groupes de pays n'ont pas été uniformes.

Dans le cadre de la procédure d'allocation 2014-2016, les investissements du Fonds mondial ont été largement concentrés sur le Groupe 1 dont les allocations représentent 11,25 milliards USD⁸. Les évaluations servant pour allouer les financements destinés aux pays sont basées sur la charge de morbidité et les niveaux de revenu des pays inclus dans ces groupes. Cependant, le groupe de pays ayant un revenu élevé et une charge de morbidité faible (Groupe 4) s'est vu allouer des fonds en fonction d'un niveau supplémentaire d'analyse, ce qui s'est traduit par une augmentation de son enveloppe initiale⁹. Ce dispositif était conçu pour tenir compte de spécificités démographiques, telles qu'une concentration des épidémies dans les populations les plus à risque, a été approuvé par le Conseil du fait de ses prérogatives ; de plus, il est cohérent avec la recommandation du SIIC.

⁸ Les fonds provisionnés pour les groupes de pays se présentaient comme suit : 11,25 milliards USD pour le Groupe 1, 915 millions USD pour le Groupe 2, 1 530 millions USD pour le Groupe 3 et 1 105 millions USD pour le Groupe 4.

⁹ L'enveloppe du Groupe 4 a augmenté de 2,2 % à 7 % du portefeuille. Le chiffre de 2,2 % du portefeuille représente la part qui aurait été provisionnée pour le Groupe 4 si l'on avait utilisé la formule générale basée sur la charge de morbidité et la capacité à payer sans niveau minimum de financement requis, compte tenu d'une réduction progressive dans certains segments du portefeuille.

Pour l'avenir, le Fonds mondial pourrait envisager des solutions pour affiner la méthodologie applicable lors de la prochaine période d'allocation. Pour ce faire, le Secrétariat s'est engagé à présenter au SIIC pour examen un mécanisme pour la répartition des financements dans le portefeuille. Voir les Actions convenues de la Direction en page 15.

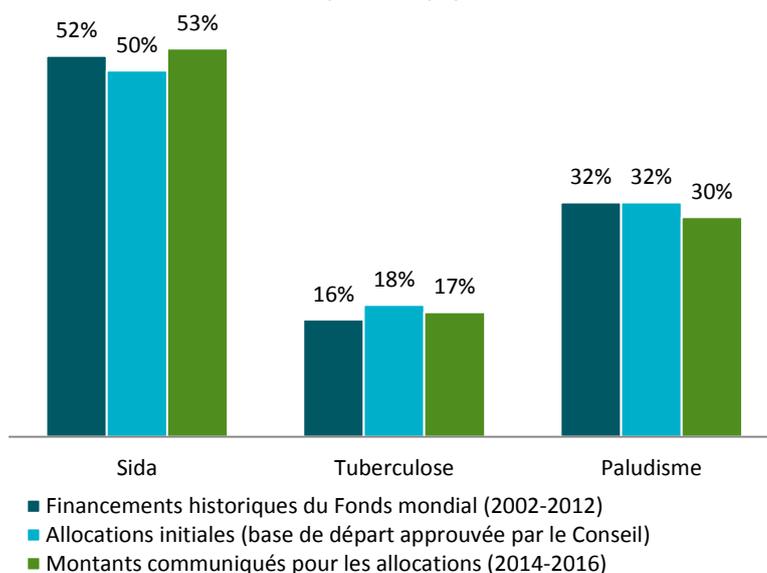
b. Le Conseil n'a pas demandé d'assurance quant à l'exécution de la mission déléguée au SIIC et autre Secrétariat.

La conception de la méthodologie et ses paramètres ont été examinés et approuvés par le Conseil, ou le SIIC agissant sous l'autorité déléguée de ce dernier. Pour certains paramètres, le Secrétariat dispose d'une certaine flexibilité. Le BIG a observé que le Secrétariat se conformait pleinement à toutes les décisions du Conseil et du SIIC dans ce domaine. Toutefois, à la fin du processus, le Conseil n'a pas demandé, reçu ni étudié de rapport établissant un rapprochement des flexibilités exercées.

Le BIG a identifié des domaines qui auraient dû faire l'objet d'un débat au niveau du Conseil. Ces discussions auraient permis d'assurer une supervision stratégique mieux éclairée de l'impact du déploiement du modèle d'allocation dans le portefeuille, ainsi qu'une meilleure gestion de la mémoire institutionnelle au niveau du Conseil afin d'éclairer le calcul par itération de la prochaine allocation. Par exemple :

- i. La ventilation par maladie dans les allocations finales communiquées aux pays admissibles n'a pas été discutée au niveau du Conseil, malgré des différences par rapport à la ventilation initiale. Le Conseil a décidé en octobre 2013 (GF/B29/EDP11) de la ventilation initiale suivante des financements pour la formule de calcul des allocations initiales : 50 % pour le VIH/sida, 32 % pour le paludisme et 18 % pour la tuberculose. À la suite d'ajustements en fonction de facteurs qualitatifs, les allocations globales communiquées aux pays étaient ventilées comme suit : 53 % pour le VIH/sida, 30 % pour le paludisme et 17 % pour la tuberculose.

Tableau 1. Ventilation par maladie. Comparaison entre les niveaux historiques de financement du Fonds mondial (2002-2012), les allocations initiales approuvées par le Conseil comme point de départ pour le calcul et les allocations finales communiquées aux pays (2014-2016).



- ii. Agissant sous l'autorité déléguée du Conseil, le SIIC a défini des pourcentages maximaux et minimaux d'allocation afin de s'assurer que les financements alloués aux composantes (maladies) ne s'écartaient pas de certains paramètres. Comme minimum, le SIIC a recommandé qu'aucune allocation ne tombe au-dessous des niveaux de financement historiques. Comme plafond, le SIIC a recommandé que le pourcentage d'aucun pays ne dépasse un certain pourcentage du portefeuille total (7,5 %) ou du portefeuille par maladie (10 %). Cependant, la décision du SIIC laissait une certaine marge de manœuvre au Secrétariat pour s'écarter de ces limites si nécessaire durant la phase d'ajustement qualitatif. Le BIG a constaté que deux pays dépassaient légèrement les pourcentages maximaux et que les allocations de dix-huit pays se situaient plus de 25 % au-dessous des pourcentages minimaux.

Le Conseil n'a pas obtenu d'assurance de l'impact de la méthodologie sur la ventilation par maladie ou de l'impact de l'utilisation des flexibilités sur le portefeuille. Cela lui aurait permis d'exercer une direction stratégique mieux éclairée sur les investissements du Fonds mondial. En outre, la mémoire institutionnelle au niveau du Conseil en aurait été améliorée pour l'aider à guider les calculs par itération de la prochaine allocation.

Pour l'avenir, le Conseil pourrait améliorer sa supervision effective des travaux réalisés sous son autorité déléguée. Pour ce faire, le Secrétariat s'est engagé à présenter au SIIC pour examen des mécanismes de compte rendu sur l'exécution de la mission, y compris l'utilisation des flexibilités autorisées dans ce cadre. Voir les Actions convenues par la Direction en page 15.

03 Pertinence et exactitude des données utilisées pour les allocations

Les systèmes sous-tendant la méthodologie d'allocation ont été examinés par le cabinet R4D au moment de sa mise en place. Ce cabinet-conseil a fourni l'assurance que le modèle d'allocation générerait efficacement des montants d'allocation par maladie et par pays. Les données utilisées pour le processus d'allocation ont fait l'objet de nombreux tests de validation au niveau du Secrétariat ainsi que de partenaires techniques.

Cependant, des points d'amélioration essentiels ont été identifiés et devraient être traités pour renforcer les contrôles de la pertinence et de l'exactitude des données prises en compte dans le modèle d'allocation à l'avenir. En particulier :

a. La supervision des risques inhérents au choix des données utilisées pour l'allocation n'a pas été opérée de façon efficace.

Conformément à ses statuts, la gestion du risque est l'une des six fonctions de base du Conseil du Fonds mondial. En particulier, le Conseil a pour mission d'« *Établir et superviser la stratégie pour identifier et gérer les risques [...] et [...] le cadre de tolérance au risque du Fonds mondial* »¹⁰. La supervision de la gestion des risques inhérents au choix des données utilisées pour l'allocation n'a pas été explicitement déléguée au SIIC, ni exercée par le SIIC ou le Conseil, lors de la première allocation.

La capacité à payer a été évaluée à partir de données sur le RNB par habitant et la charge de morbidité pour déterminer le montant des financements à allouer à chaque pays. Le principe directeur appliqué par le Fonds mondial a été d'utiliser les données admises et accessibles au public. Pour évaluer le RNB par habitant, le Fonds mondial a utilisé des données de la Banque mondiale. Pour la charge de morbidité, le Fonds mondial s'est servi de données communiquées par des partenaires techniques : l'ONUSIDA pour le VIH/sida et l'OMS pour la tuberculose et le paludisme.

Le Fonds mondial a utilisé des données de 2012 (sauf en cas de données disponibles pour une année plus récente) pour évaluer la charge du VIH/sida et de la tuberculose, et des données de 2000 (antérieures à la création du Fonds mondial) pour évaluer la charge du paludisme.

Le Secrétariat a demandé aux partenaires techniques leurs avis et leur approbation concernant les paramètres de la charge de morbidité utilisés dans la formule d'allocation, approuvée par le SIIC sous l'autorité déléguée du Conseil. Pour obtenir l'approbation du SIIC, le Secrétariat lui a présenté différents scénarios d'allocation pour étude et examen. Cependant, la gestion des risques inhérents au choix des données n'a pas fait l'objet de discussions au sein du SIIC ni du Conseil. En ce qui concerne le paludisme en particulier, ni le SIIC ni le Conseil n'ont débattu de la gestion des risques inhérents à l'utilisation de données vieilles de 14 ans. Plus récemment, le SIIC a manifesté un intérêt croissant à l'égard de la gestion des risques stratégiques auxquels le Fonds mondial est confronté. Par exemple, lors de sa dernière réunion de juin 2015, le SIIC a discuté de l'intégration des risques stratégiques potentiels dans le registre institutionnel des risques du Fonds mondial.

En ce qui concerne le prochain cycle d'allocation, le Secrétariat s'est engagé à présenter au SIIC pour examen des mécanismes de supervision de la pertinence, des risques et de l'utilisation des paramètres de la charge de morbidité. Voir les Actions convenues de la Direction en page 15.

¹⁰ Statuts du Fonds mondial, tels qu'amendés le 21 novembre 2014, article 7.4 Rôles et fonctions du Conseil, paragraphe v Gestion du risque.

b. Des éléments du résultat de la gestion des subventions n'étaient délibérément pas inclus dans la formule de calcul des allocations.

La notation des subventions du Fonds mondial évalue les résultats au niveau du (i) résultat programmatique (mesuré par les notations des indicateurs de résultat), (ii) résultat de la gestion des subventions, et (iii) résultat financier (y compris le taux de dépenses). Parmi ces trois éléments, le BIG a constaté que les facteurs qualitatifs ne mesuraient pas le résultat de la gestion des subventions¹¹. Certaines équipes de pays ont formulé des observations sur le résultat de la gestion des subventions, de manière *ad hoc*, dans la rubrique « Autre considérations » du facteur qualitatif. Cependant, elles n'ont délibérément pas été prises en compte dans la formule de calcul des allocations.

Le Secrétariat s'est engagé à présenter au SIIC pour examen l'intégration des trois éléments de la notation des subventions dans la méthodologie d'allocation. Voir les Actions convenues de la Direction en page 15.

c. Des données extraites du Rapport sur l'information financière améliorée sont utilisées comme des indicateurs supplétifs de la capacité d'absorption.

Le Rapport sur l'information financière améliorée (EFR), rapport qui inclut une répartition des budgets et des dépenses des programmes, a été utilisé pour extraire des données afin de calculer le taux de dépenses et d'évaluer la capacité d'absorption des pays admissibles. La capacité d'absorption d'un pays est sa capacité à utiliser efficacement les financements reçus par l'intermédiaire des subventions du Fonds mondial.

Depuis 2013 toutefois, il n'est plus obligatoire pour l'Agent local du Fonds d'examiner les données du rapport sur l'information financière améliorée. À l'inverse, les responsables financiers sont tenus de vérifier l'exactitude des chiffres déclarés dans l'EFR. Un audit du BIG sur les contrôles financiers internes (GF-OIG-15-005) publié en mars 2015 a révélé que les responsables financiers n'effectuaient pas d'examen systématique et donc que l'on ne pouvait pas se fier totalement aux données de l'EFR.

Bien que le Secrétariat soit conscient des problèmes concernant l'exactitude des données du Rapport sur l'information financière améliorée, le BIG a constaté que cette solution était à ce moment-là l'option disponible la mieux adaptée pour servir d'indicateur supplétif de la capacité d'absorption. De nouvelles améliorations devraient renforcer les contrôles financiers internes des dépenses. Cette situation est mentionnée dans l'Audit des contrôles financiers internes du BIG susmentionné.

¹¹ Le résultat de la gestion des subventions inclut l'application des recommandations du BIG, le suivi et l'évaluation, la gestion des produits pharmaceutiques et de santé.

V. Actions convenues de la Direction

Le Secrétariat présentera au SIIC pour examen des solutions afin de d'affiner la méthodologie d'allocation applicable lors de la prochaine période d'allocation. Pour ce faire, le Secrétariat s'appuiera sur sa procédure finalisée d'apprentissage des enseignements tirés de l'expérience de la première allocation ainsi que sur le présent rapport du BIG et d'autres rapports pertinents.

Les options soumises au SIIC pour examen incluront :

- (i) l'adoption d'un mécanisme pour répartir les fonds dans le portefeuille de pays, ou entre les groupes de pays ;
- (ii) des dispositifs de supervision pour faciliter l'examen et la discussion concernant la pertinence, les risques et l'utilisation des paramètres de la charge de morbidité ;
- (iii) des dispositifs pour que le Secrétariat rende compte au Conseil et à ses Comités, concernant l'exécution de la mission conférée au Secrétariat, y compris l'utilisation des flexibilités autorisées dans le cadre de cette mission, et
- (iv) la possible intégration des résultats financiers, programmatiques et de la gestion des subventions (les trois éléments de notation des subventions) afin d'améliorer l'efficacité du processus d'examen des allocations.

Date cible : 31 mars 2016

Titulaire : Responsable, Département de l'accès au financement

Catégorie : Gouvernance, supervision et gestion des risques

Annexe A : Classification générale des notations d'audit

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

Annexe B : Méthodologie

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

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

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

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

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