



Rapport d'audit

Les processus d'établissement des subventions du Fonds mondial

Mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et des contrôles
internes

GF-OIG-16-003
24 février 2016
Genève, Suisse

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table des matières

Table des matières	2
I. Contexte	3
II. Portée et notation	5
III. Synthèse	6
IV. Constatations et actions convenues de la Direction	9
V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction	22
Annexe A : Classification générale des notations d’audit	24
Annexe B : Méthodologie	25

I. Contexte

Introduction

L'un des objectifs stratégiques du Fonds mondial pour 2012-2016 était de faire évoluer son modèle de financement. Il s'agissait de réorienter les financements actuels et futurs afin que les ressources du Fonds mondial soient investies de façon plus stratégique pour optimiser l'impact et mieux aligner les interventions sur les stratégies nationales. L'idée était aussi d'améliorer la prévisibilité du calendrier et du niveau des financements, et de réduire les coûts de transaction. Cet objectif s'est traduit par le remplacement en 2014 du précédent modèle de financement fondé sur les séries par un nouveau modèle de financement.

Le nouveau modèle de financement

Ce nouveau modèle est un processus itératif de demande de subventions qui permet aux pays de se préparer plus tôt afin de garantir des financements plus souples et prévisibles. Ce modèle a été élaboré pour remédier aux principales lacunes du modèle fondé sur les séries, notamment :

- *Engagement* : Le nouveau modèle a pour but de renforcer l'engagement entre le Secrétariat et les parties prenantes dans les pays tout le long du processus. L'engagement des hauts responsables du Secrétariat et des partenaires de développement est plus important au sein du Comité d'approbation des subventions, mécanisme qui examine les demandes de financement et émet des recommandations à l'intention du Conseil d'administration pour approbation.
- *Prévisibilité* : Le nouveau modèle de financement permet aux pays d'être en mesure de prévoir de façon plus fiable les fonds qui leur ont été alloués. Auparavant, des demandes de subventions exagérément importantes épuisaient les ressources disponibles, ce qui avait un impact sur la capacité du Secrétariat à fournir des financements à d'autres pays qui en demandaient dans la même série. Les subventions ne devront être soumises au Conseil d'administration pour approbation que lorsqu'elles peuvent être décaissées. Cela est possible quand (i) tous les éléments requis pour l'établissement des subventions sont réunis et approuvés par le(s) bénéficiaire(s) principal(aux), (ii) des mesures appropriées d'atténuation des risques sont approuvées et mises en place, et (iii) les problèmes critiques susceptibles d'affecter le premier décaissement sont résolus.
- *Souplesse* : Le nouveau modèle de financement permet aux pays de décider quand soumettre leurs demandes de financement. Dans le cadre du modèle fondé sur les séries, une demande rejetée imposait aux demandeurs d'attendre la série suivante pour soumettre une nouvelle demande. Dans le cadre du nouveau modèle de financement, les soumissionnaires dont les demandes ont été rejetées ont la possibilité de redéposer leurs demandes sans perdre les fonds alloués.
- *Interventions plus ciblées* : Le financement doit être plus axé sur la réalisation de l'impact en privilégiant davantage les interventions clés fondées sur des données concrètes. Les lacunes dans les pays sont identifiées et priorisées grâce à un meilleur dialogue national et une plus grande implication des partenaires.

Le nouveau modèle de financement se compose des principales étapes suivantes :

- i. La *demande de financement*, désignée sous le vocable « note conceptuelle », est basée sur un plan stratégique national et élaborée en consultation avec l'ensemble des principales parties prenantes du pays. Les notes conceptuelles sont ensuite transmises au Comité technique d'examen des propositions¹ qui en évalue la solidité. Si elles sont considérées comme techniquement valables et stratégiquement ciblées, ce Comité émet une recommandation à l'intention du Comité d'approbation des subventions qui fixe le plafond de financement disponible pour la(les) subvention(s)

¹ Le Comité technique d'examen des propositions est un groupe indépendant d'experts qui évalue la qualité technique et le ciblage stratégique des demandes de financement transmises au Fonds mondial.

- ii. Le « *dialogue national* », composante centrale du nouveau modèle de financement, est un processus itératif qui débute avant le stade de la note conceptuelle et se poursuit tout le long de la mise en œuvre de la subvention. Il permet d'identifier les besoins, de travailler sur les stratégies nationales, d'accentuer les efforts de mobilisation des ressources et de prioriser les interventions dont l'impact sera le plus important.
- iii. Le stade de « *l'établissement de la subvention* » vient ensuite et permet d'élaborer les modalités de mise en œuvre de la subvention. Une fois ce travail achevé, la documentation de la subvention fait l'objet d'un examen final du Comité d'approbation des subventions.
- iv. Les subventions que le Comité d'approbation considère comme « prêtes au décaissement » (c'est-à-dire prêtes à être signées et décaissées dès leur approbation par le Conseil d'administration) sont alors recommandées au Conseil d'administration du Fonds mondial pour approbation. Une fois approuvées, les subventions sont signées et la première décision annuelle de financement est traitée.

Durant le créneau de financement 2014-2016, 16 milliards USD ont été mis à la disposition des pays. Ce financement est distribué par le biais de quatre circuits :

- 14,68 milliards USD alloués aux pays pour 2014-2016,
- 950 millions USD alloués à des financements d'encouragement pour financer les propositions ambitieuses visant un accroissement de l'impact,
- 200 millions USD alloués aux nouvelles subventions régionales, et
- 100 millions USD alloués à des initiatives spéciales insuffisamment financées au niveau de l'allocation globale.

Processus d'établissement des subventions

L'établissement des subventions transforme les demandes de financement examinées et évaluées par le Comité technique d'examen des propositions et le Comité d'approbation des subventions en des subventions prêtes au décaissement pour approbation et signature par le Conseil d'administration. Durant trois mois, le Fonds mondial travaille avec le bénéficiaire principal et l'instance de coordination nationale pour :

- identifier les insuffisances en termes de capacités et les risques liés à la mise en œuvre des subventions, sans oublier l'élaboration de mesures d'atténuation,
- examiner et approuver les mécanismes et plans de mise en œuvre, et
- élaborer et négocier les principaux documents des subventions, notamment le cadre de résultats, un budget détaillé et une liste des produits de santé.

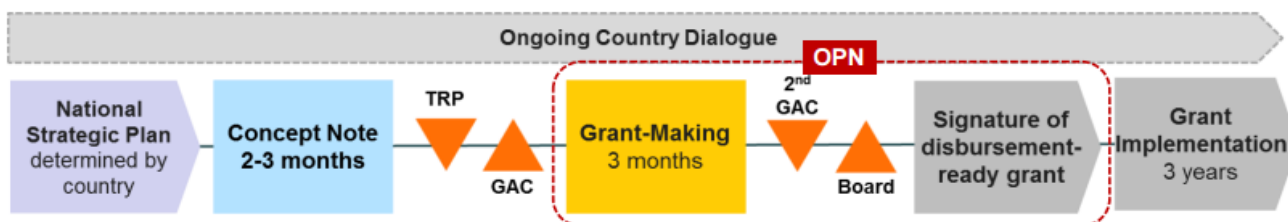
II. Portée et notation

Portée

L'audit a évalué l'adéquation et l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et des contrôles internes du processus d'établissement des subventions. Les auditeurs ont également vérifié que les notes conceptuelles examinées par le Comité technique d'examen des propositions et le Comité d'approbation des subventions sont transformées en subventions prêtes au décaissement en temps voulu. L'audit a en particulier évalué :

- l'adéquation, l'efficacité et l'efficacité des structures, systèmes et processus d'établissement des subventions,
- la due identification, évaluation et atténuation des principaux risques par le Secrétariat, en temps voulu durant le processus d'établissement des subventions, et
- le respect, par les équipes de pays, des politiques et procédures fixées pour l'établissement des subventions.

L'audit s'est intéressé à l'un des principaux processus du cycle de financement qu'est l'établissement des subventions. Il a porté sur le processus de transformation des recommandations du Comité technique d'examen des propositions et du Comité d'approbation des subventions en des subventions prêtes à décaisser dans un délai raisonnable. En revanche, l'audit n'a pas porté sur des activités plus larges liées au nouveau modèle de financement qui interviennent habituellement avant le premier examen du Comité d'approbation des subventions. Dans la note de politique opérationnelle, cela correspond au cercle rouge dans le diagramme suivant :



Notations²

Risque opérationnel	Notation	Référence aux constatations
Systèmes, structures et processus	Plan partiel pour devenir efficace	IV. 1, IV. 2, IV.4 et IV. 5
Gestion des risques	Plan partiel pour devenir efficace	IV 3
Respect des politiques et procédures établies	Généralement efficace	IV 4

² Voir l'Annexe A qui présente une définition des notations du BIG.

III. Synthèse

En 2014, le Fonds mondial a remplacé le modèle de financement fondé sur les séries par un nouveau modèle de financement, conformément à ses objectifs stratégiques pour 2012-2016. Le processus d'établissement des subventions est au centre du nouveau modèle et vise à transformer les demandes de financement examinées et évaluées par le Comité technique d'examen des propositions et le Comité d'approbation des subventions en des subventions prêtes au décaissement soumises à l'approbation du Conseil d'administration. L'audit du processus d'établissement des subventions avait pour mission de fournir au Conseil d'administration une assurance indépendante de l'adéquation et de l'efficacité des mécanismes de gouvernance, de gestion des risques et des contrôles internes du processus d'établissement des subventions, avec trois objectifs spécifiques :

Adéquation, efficacité et efficacité des structures, systèmes et procédures d'établissement des subventions

Associé à la participation des partenaires et des hauts responsables à l'examen des demandes de financement, l'engagement accru du Secrétariat dans le processus d'établissement des subventions par le biais du dialogue national a renforcé le processus de préparation des subventions. Dans le cadre du nouveau modèle de financement, les subventions sont prêtes à décaisser et à mettre en œuvre, contrairement au modèle fondé sur les séries, dans le cadre duquel les décaissements et la mise en œuvre étaient souvent retardés du fait de l'incapacité des bénéficiaires principaux à satisfaire à certaines conditions de décaissement. Cependant, dans le cadre du nouveau modèle, le rythme auquel les notes conceptuelles sont transformées en subventions est plus lent que prévu. Un an et demi après le début de la période d'allocation (juin 2015), 37 % des notes conceptuelles attendues avaient été transformées en subventions³. Cette situation affecte le déploiement à grande échelle anticipé des activités et la réalisation des objectifs stratégiques du Fonds mondial.

La pesanteur des processus du Secrétariat, la duplication de la documentation et l'inadéquation des systèmes ont limité l'efficacité du processus, d'où il résulte que, dans de nombreux cas, l'objectif de trois mois pour l'établissement des subventions n'a pas été respecté. La situation s'est cependant très nettement améliorée par rapport au modèle fondé sur les séries. La documentation requise dans le cadre du nouveau modèle de financement et de l'ancien modèle fondé sur les séries demeure dans une large mesure identique. Cependant, les processus sous-tendant la production de documents dans le cadre du nouveau modèle ont permis d'augmenter celle-ci. Par exemple, 22 documents en moyenne sont préparés, contre huit documents fondamentaux (pour la note de politique opérationnelle) initialement prévus durant l'établissement des subventions. Les informations figurant dans les documents font parfois double emploi et quatre seulement de ces documents⁴ sont essentiels pour permettre au Comité d'approbation des subventions de prendre ses décisions.

Au moment de l'audit, le Secrétariat opérait déjà une différenciation au niveau du processus d'établissement des subventions afin de réduire la charge de travail pour les portefeuilles de plus petite taille et moins risqués. Cependant, des progrès limités ont été observés dans la mise en œuvre de cette différenciation, comme en atteste le fait que le volume de documents requis pour signer des subventions est resté inchangé pour tous les portefeuilles, indépendamment du montant de la subvention et de l'ampleur du risque. Par ailleurs, bien que les équipes de pays aient la possibilité d'adapter l'outil d'évaluation des capacités au titre de cette « différenciation », près de la moitié de ces équipes n'ont pas adapté l'ensemble de l'outil. Les progrès limités en matière de différenciation des portefeuilles sont imputables à l'inadéquation des directives relatives à son application à différents contextes. En l'absence de définition de la tolérance au risque, les décideurs se sentent désemparés pour prendre des décisions mesurées fondées sur le risque.

³ En décembre 2015, le pourcentage de notes conceptuelles transformées en subvention était de 64 %.

⁴ Note conceptuelle, note d'information du Secrétariat, formulaires d'examen du Comité technique d'examen des propositions, formulaire d'examen final de l'établissement des subventions et d'approbation.

Un système informatique intégré destiné à saisir, traiter et partager les informations au niveau du Secrétariat et des pays a aussi été envisagé pour l'établissement des subventions. Cependant, sa date d'achèvement et la prolongation des délais pour sa mise en service n'ont pas été respectées⁵. Ainsi, le processus d'établissement des subventions est tributaire de nombreux systèmes et outils indépendants dans lesquels les mêmes données doivent être saisies de nombreuses fois. Cette situation induit un manque d'efficacité et des risques d'erreurs. Le Secrétariat a également conçu des outils provisoires pour soutenir le processus d'établissement des subventions dans l'attente de la mise en service du système informatique. Cependant, bien que leur contenu soit satisfaisant, les outils ne sont pas d'utilisation facile et présentent des problèmes de fonctionnalité, ce qui a aussi contribué au manque d'efficacité observé au niveau du processus.

Le Secrétariat n'a pas saisi l'occasion de tirer des enseignements d'essais pilotes réalisés pour renforcer le processus avant de déployer le nouveau modèle. L'audit a également observé que le processus d'établissement des subventions ne pouvait être stabilisé avant que de nouvelles modifications soient opérées. Ainsi, les parties prenantes ont dû s'adapter continuellement aux nouveaux changements introduits dans le processus.

Le processus d'établissement des subventions a également été affecté par des difficultés au niveau de l'opérationnalisation des concepts que le Conseil d'administration a demandé d'intégrer au nouveau modèle de financement. Ces concepts sont : financements d'encouragement⁶, financements de contrepartie⁷, programmation conjointe VIH/tuberculose⁸ et pérennité des programmes après le retrait du Fonds mondial⁹. Par exemple, du fait du manque de clarté des financements d'encouragement, ce concept n'a pas réussi à atteindre les objectifs visés de stimulation d'approches ambitieuses et innovantes dans les notes conceptuelles. Il n'existe par ailleurs pas de politique pour aider les pays qui cesseront de bénéficier du soutien du Fonds mondial à pérenniser les progrès précédemment accomplis.

Au moment de l'audit, le Secrétariat avait instauré des mesures dans le cadre d'un projet intitulé Gestion accélérée de l'intégration afin d'améliorer les processus et les systèmes internes, y compris ceux relatifs à l'établissement des subventions. Les recommandations issues du projet relatives aux processus d'établissement des subventions ne sont pas encore pleinement mises en œuvre.

L'audit conclut qu'il existe un **plan partiel** pour s'attaquer aux lacunes des structures, systèmes et procédures sous-tendant l'établissement des subventions.

Identification, évaluation et atténuation en temps voulu des principaux risques par le Secrétariat durant le processus d'établissement des subventions

L'identification et l'atténuation des risques susceptibles d'affecter une mise en œuvre efficace des programmes financés sont essentielles pour le processus d'établissement des subventions. Cependant, les processus et outils du Secrétariat demeurent inappropriés pour aider les équipes de pays à identifier et à atténuer les risques. Le BIG a observé que le mécanisme de gestion des risques dans le cadre du processus d'établissement des subventions est un mécanisme indépendant qui n'a

⁵ À la suite de nouvelles complications, le Secrétariat a commandité un examen diagnostique indépendant du processus pour déterminer comment ce problème serait résolu.

⁶ Les financements d'encouragement sont conçus pour financer des approches ambitieuses et de qualité élevée de demandes complètes qui vont au-delà des financements indicatifs et/ou pour mobiliser des financements à l'échelon des pays.

⁷ Les pays maîtres d'œuvre devraient allouer des financements croissants pour soutenir la dynamique de la lutte contre les trois maladies. Les financements de contrepartie sont définis comme l'ensemble des ressources nationales allouées au soutien direct des programmes financés par le Fonds mondial.

⁸ Il conviendrait que les pays dont la charge de coinfection VIH/tuberculose est élevée présentent une note conceptuelle unique qui propose une programmation conjointe et intégrée de la lutte contre les deux maladies.

⁹ Le Fonds mondial redoute que des pays ne deviennent plus admissibles aux financements ou qu'ils augmentent leur contribution nationale aux programmes sans établir des mécanismes clairs de pérennité ou de transition, et craint donc que les gains obtenus grâce aux interventions qu'il a soutenues soient perdus.

pas été intégré à d'autres mécanismes relatifs aux risques déjà en place au Secrétariat, comme par exemple l'outil d'évaluation qualitative du risque, de planification et de suivi de l'action. Il n'existe par ailleurs aucun mécanisme pour assurer le suivi des risques identifiés et des mesures d'atténuation proposées durant l'établissement des subventions une fois la mise en œuvre en cours.

Le Secrétariat dispose de nombreux outils d'évaluation des risques qui n'ont pas d'interface mutuelle. Ainsi, les équipes de pays saisissent manuellement les mêmes informations plusieurs fois. La priorité des outils existants est de vérifier l'adéquation des contrôles internes pour protéger les fonds et ces outils accordent peu d'attention aux principaux risques stratégiques susceptibles d'affecter la concrétisation de l'impact des programmes. L'audit a découvert que les mécanismes destinés à contrôler la solidité des évaluations des risques et les mesures d'atténuation consécutives avant leur présentation au Comité d'approbation des subventions n'étaient pas pleinement opérationnels. Par exemple, tous les responsables de fonctions ne participaient pas régulièrement à l'examen des portefeuilles complexes et à haut risque¹⁰.

La gestion des risques dans les processus d'établissement des subventions est donc considérée comme dotée d'un **plan partiel** pour devenir efficace.

À la suite de l'audit, le Secrétariat a lancé un processus pour intégrer les outils de gestion des risques existants. Le Département de la gestion des risques a également commencé à contrôler les dossiers soumis par les équipes de pays avant leur examen par le Comité d'approbation des subventions.

Respect, par les équipes de pays, des politiques et procédures définies pour l'établissement de subventions

Le Secrétariat a mis en place des mesures pour promouvoir le succès du déploiement du processus d'établissement des subventions, y compris la documentation des processus et la formation du personnel. Le BIG a observé que malgré leur mécontentement à l'égard de la lourdeur des processus, les équipes de pays les ont généralement respectés. Avec le projet de Gestion accélérée de l'intégration, le Secrétariat améliore les processus, ce qui devrait favoriser la conformité aux règles.

Le BIG conclut donc que le Secrétariat est doté d'un plan **généralement efficace** pour remédier aux problèmes de conformité aux règles.

¹⁰ Cela inclut les responsables Suivi, évaluation et analyse de pays, Gestion des produits de santé, Gestion juridique et des subventions.

IV. Constatations et actions convenues de la Direction

IV.1 Lenteur de la transformation des fonds alloués en subventions et décaissements aux pays

Une transformation plus lente que prévue des fonds alloués en subventions au titre du nouveau modèle de financement risque d'affecter la mise en œuvre des programmes financés durant la période d'allocation.

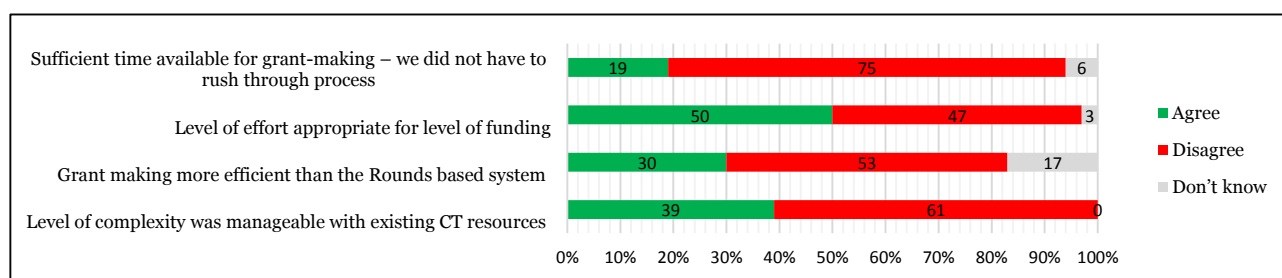
« Le résultat global est positif et la façon dont nous faisons participer les récipiendaires principaux à l'établissement des subventions leur a permis de mieux s'approprier le programme et a motivé les équipes de pays ».
Un répondant à l'enquête

Les subventions sont préparées pour être mises en œuvre plus rapidement que dans le cadre du modèle fondé sur les séries – lorsqu'elles étaient signées sous conditions préalables au premier décaissement. Cependant, le rythme auquel les notes conceptuelles ont été transformées en subventions dans le cadre du nouveau modèle de financement a été plus lent que prévu.

Équilibrer l'efficacité et la qualité durant l'établissement des subventions : Bien que l'on observe une réduction des délais d'établissement des subventions dans le cadre du nouveau modèle de financement par rapport au temps nécessaire aux négociations

requis pour le modèle fondé sur les séries, l'objectif interne du Secrétariat de finaliser le processus d'établissement des subventions en trois mois n'est pas souvent atteint. Le délai pour l'établissement (entre les deux réunions du Comité d'approbation des subventions) a été plus long que prévu de 33 % – quatre mois au lieu de l'objectif de trois mois¹¹. Sur l'échantillon des 20 subventions examinées, 13 ont respecté cet objectif. Cette situation a pénalisé la réalisation de l'indicateur clé de résultat n°7 du Fonds mondial¹². Au moment de l'audit, le Secrétariat n'avait pas analysé les causes sous-jacentes de l'incapacité des équipes de pays à respecter les délais.

Le Secrétariat ne suit pas de près le temps et les coûts de personnel de sorte que le BIG n'a pas pu quantifier l'ampleur des gains d'efficacité générés par le nouveau processus d'établissement des subventions ni obtenir de données quantitatives pour savoir si un délai de trois mois est ou non suffisant pour établir une subvention. Le Secrétariat a lancé une enquête auprès des principales parties prenantes (dans les pays et équipes de pays du Secrétariat) pour connaître leur appréhension du processus d'établissement des subventions. Le graphique suivant présente les points de vue des répondants concernant l'efficacité du processus d'établissement des subventions¹³.



Les parties prenantes interrogées et les répondants à l'enquête ne partagent pas l'idée que l'établissement des subventions est efficace. Les spécialistes des équipes de pays interrogés ont indiqué que l'établissement des subventions est souvent réalisé de façon hâtive pour respecter l'indicateur clé de résultat de trois mois, souvent au détriment de la qualité.

¹¹ Selon l'évaluation faite en mai 2015.

¹² Pour 29 des 63 subventions admissibles, l'objectif de décaissement des fonds dans les 10 mois suivant la présentation de la note conceptuelle n'a pas été respecté.

¹³ Les répondants à l'enquête étaient 17 gestionnaires de portefeuille du Fonds et 31 membres de différentes équipes de pays.

Problèmes induits par la flexibilité dans la présentation des notes conceptuelles : Le nouveau modèle de financement offre aux pays une certaine flexibilité pour présenter les demandes de financement lorsqu'ils le souhaitent plutôt que d'imposer des calendriers dans lesquels les pays peuvent solliciter un financement. Bien que cette flexibilité présente des avantages, elle induit aussi quelques problèmes.

- **Transformation de fonds nouvellement alloués en subventions :** Cette flexibilité dans la présentation des notes conceptuelles a eu pour effet imprévu de ralentir la transformation des allocations en subventions :
 - En juin 2015, un an et demi après le début de la période d'allocation, 142 des 244 notes conceptuelles (58 %) avaient été présentées et 37 % avaient été transformées en subventions¹⁴. En termes de montant, cela représente 10,8 milliards USD sur un total de 14,8 milliards USD (77 %). En moyenne, 30 % des pays ont reporté la présentation des notes conceptuelles enregistrées à des périodes ultérieures¹⁵.
 - Une analyse du pourcentage des pays ayant des allocations plus importantes (pays du Fonds mondial où la charge des maladies est la plus élevée) a révélé que 51 % des allocations aux pays ayant une charge de maladie élevée n'avaient pas été transformées en subventions (4,4 milliards USD) au titre du modèle de financement actuel et que 9 milliards USD étaient disponibles dans des pays au titre des subventions existantes¹⁶. Soixante-cinq pour cent (65 %) des financements pour les dix pays dont les allocations sont les plus importantes (représentant 35 % des financements totaux) n'avaient pas été transformés en subventions au moment de l'audit.
- **Charge de travail accrue lorsque de nombreuses demandes sont reçues durant la même période du fait du niveau d'engagement des équipes de pays dans l'établissement des subventions :** L'audit a permis de constater que la flexibilité permettait aussi aux pays de présenter plusieurs demandes en même temps. Par exemple, 24 pays ont transmis de nombreuses demandes durant une période d'examen. Au moment de l'audit, le Secrétariat n'avait aucune flexibilité pour réallouer des ressources internes afin de faire face à la charge de travail accrue liée à la multiplicité des demandes des pays. Dans de tels cas, l'établissement des subventions intervient au même moment pour de nombreuses demandes de pays, ce qui accroît fortement la charge de travail du Secrétariat et peut avoir une incidence préjudiciable sur la qualité.
- **Subventions non signées et décaissées rapidement après l'approbation du Conseil d'administration :** Le Secrétariat demande que toutes les subventions présentées au Conseil d'administration soient « prêtes à décaisser ». En d'autres termes, il conviendrait que les subventions soient signées et prêtes à décaisser dès que possible une fois que le Conseil les a approuvées. Cependant, le BIG a découvert que les subventions présentées au Conseil n'étaient pas nécessairement prêtes à décaisser. Cinq cas ont été observés dans lesquels des subventions approuvées par le Conseil ne pouvaient pas être signées car certaines nouvelles modalités instaurées au titre du nouveau modèle de financement n'avaient pas été convenues avec les pays. Il s'agissait de l'exonération fiscale obligatoire, d'efforts à faire pour accorder des privilèges et des immunités au Fonds mondial et du renforcement de la disposition « de droit d'accès ».

Le BIG a également constaté que les sous-réциpiendaires n'avaient pas été sélectionnés dans le cadre du processus d'établissement des subventions pour 13 des 20 subventions examinées, ce qui a entraîné des retards dans la mise en œuvre une fois les subventions signées. Par exemple, un pays à impact élevé n'a pas pu mettre en œuvre des activités en temps voulu du fait de retards dans la sélection des sous-réциpiendaires.

¹⁴ 87 % des notes conceptuelles représentant 91 % du montant alloué avaient été présentées en décembre 2015 et 64 % avaient été transformées en subventions.

¹⁵ À septembre 2015, il ne reste plus que deux créneaux de candidature pour présenter 63 demandes de financement.

¹⁶ 5 % des allocations aux pays à impact élevé restaient encore à transformer en subventions en décembre 2015.

Bien que certaines subventions soient signées en quelques jours, il faut compter 38 jours en moyenne pour signer des subventions une fois qu'elles sont approuvées par le Conseil d'administration (fourchette de 2 à 130 jours pour notre échantillon).

Les retards dans la transformation des fonds alloués en subventions et décaissements aux pays affecteront le déploiement à grande échelle des activités et la réalisation des objectifs stratégiques du Secrétariat. Le BIG est toutefois conscient que le Secrétariat a mis en place des mesures pour s'attaquer à ce problème, en prolongeant par exemple les subventions existantes afin d'éviter une interruption des services lorsque le processus d'établissement des subventions s'étire en longueur.

Action convenue de la Direction : Voir l'Action convenue de la Direction 3.

IV.2	Obstacles à la mise en œuvre de composantes essentielles du nouveau modèle de financement
-------------	--

L'opérationnalisation de certains concepts clés durant l'établissement des subventions a été difficile du fait de défauts de conception.

Le Conseil d'administration du Fonds mondial a demandé au Secrétariat de prévoir l'intégration de certains concepts dans le nouveau modèle de financement, notamment : le « financement d'encouragement », le « financement de contrepartie et volonté de payer », la « pérennité » et les « notes conceptuelles conjointes VIH/tuberculose ». Le Secrétariat a rencontré des difficultés pour opérationnaliser ces concepts.

Financements d'encouragement : Les financements d'encouragement ont été instaurés pour soutenir des approches ambitieuses et innovantes dans les demandes de financement. Au moment de l'audit, les demandes reçues par le Secrétariat dépassant l'allocation du pays représentaient 5 milliards USD. Le Secrétariat avait alloué 704 millions USD sur les 950 millions USD disponibles au titre des financements d'encouragement. Les parties prenantes dans les pays ont eu l'impression que le processus destiné à distinguer les interventions essentielles des interventions ambitieuses et innovantes nécessitait des efforts importants qui n'étaient dans certains cas pas proportionnels aux suppléments de financement obtenus.

L'audit a noté que le financement d'encouragement n'atteint pas ses objectifs visés de stimulation d'approches ambitieuses et innovantes dans les notes conceptuelles. Cela tient au fait que les pays ne distinguent pas efficacement les interventions essentielles – qui devraient être financées par leur allocation – des interventions ambitieuses et innovantes – qui pourraient être financées par un financement d'encouragement. Au lieu de cela, les pays ont inclus des interventions essentielles dans la demande de « supplément d'allocation » pour tenter d'obtenir des financements supplémentaires, allant ainsi à l'encontre de l'objectif du concept de financement d'encouragement. Ce problème a également été relevé dans le rapport du Comité technique d'examen des propositions concernant des demandes reçues durant les troisième et quatrième périodes de financement¹⁷.

En ce qui concerne l'opérationnalisation de ce concept, l'audit a constaté que bien qu'il soit défini, le critère d'attribution du financement d'encouragement n'était pas régulièrement respecté. Cette situation est illustrée par les importants écarts entre les montants proposés par le Comité technique d'examen des propositions pour des subventions dans deux pays à impact élevé au titre de la quatrième période d'examen et les montants approuvés par le Comité d'approbation des subventions¹⁸. Dans la mesure où le critère de détermination du financement est prédéfini, il ne devrait pas y avoir de variations significatives. Ces variations ont été moins prononcées lors des périodes d'examens ultérieurs.

Financements de contrepartie : Conformément aux principes fondamentaux d'additionalité, d'appropriation nationale et de pérennité du Fonds mondial, le concept de « financement de contrepartie et volonté de payer » a pour objectif de mobiliser des ressources supplémentaires pour accomplir la Stratégie 2012-2016 du Fonds mondial. Le BIG a observé que le Secrétariat ne disposait pas de mécanismes efficaces pour faire respecter cette disposition. Bien que tous les pays de notre échantillon aient pris des engagements fermes pour atteindre les seuils de financement de contrepartie durant l'établissement des subventions, aucun mécanisme n'était en place pour s'assurer que ces engagements seraient honorés après la signature de la subvention.

<p><i>« Le problème est de transformer la volonté de payer en des engagements fermes et d'avoir des outils de suivi efficaces pour les évaluer ».</i></p> <p>Un répondant à l'enquête</p>

¹⁷ 72 % des membres du Comité technique d'examen des propositions ont admis que le financement d'encouragement n'atteint pas les objectifs visés.

¹⁸ Le Comité d'approbation des subventions définit le plafond du financement d'encouragement sur la base de l'évaluation de la validité technique du Comité technique d'examen des propositions.

- Les pays sont tenus d'augmenter leur contribution au secteur de la santé et aux programmes nationaux de lutte contre les maladies, mais il n'existe aucun critère pour définir les interventions qui doivent être financées par les pouvoirs publics.
- Bien que les pays communiquent leurs engagements sous forme de lettres ou d'allocations budgétaires, le Secrétariat n'a aucune obligation institutionnelle de suivre ces engagements et de s'assurer qu'ils sont honorés comme stipulés durant l'établissement des subventions.
- Quinze pour cent (15 %) de l'allocation d'un pays ne sont accessibles qu'une fois que les pouvoirs publics ont honoré leurs engagements de financement. Au moment de l'audit toutefois, les processus de décaissements du Secrétariat n'étaient dotés d'aucun mécanisme de garantie pour s'assurer que cette obligation serait respectée.

Pérennité : Habituellement les engagements de financement de contrepartie ne couvrent que le créneau de financement (2014-2017) et ne visent pas à assurer la pérennité des programmes au-delà du cycle de financement en cours. Les pays ne sont pas tenus d'élaborer des plans tenant compte de la manière dont les programmes seront pérennisés. Cette situation induit le risque que les progrès accomplis grâce aux subventions ne seront pas pérennisés une fois que les financements disponibles auront été épuisés :

- On estime à 700 millions USD l'insuffisance de financement pour 12 pays à revenu inférieur dont la subvention a une durée raccourcie. Le processus actuel d'établissement des subventions n'indique pas comment les activités essentielles seront soutenues jusqu'à l'allocation de financements suivante¹⁹.
- La liste d'admissibilité 2015 publiée par le Secrétariat a recensé les pays non admissibles aux financements pour certaines maladies. Bien que certains de ces pays puissent bénéficier du soutien des subventions régionales, personne ne sait réellement comment les progrès accomplis dans des pays précédemment soutenus par le Fonds mondial seront pérennisés²⁰.
- La liste d'admissibilité a également recensé huit pays qui cesseront de bénéficier du soutien du Fonds mondial au titre des composantes (maladies). La politique d'établissement des subventions n'insiste pas sur la nécessité d'établir un plan pour s'assurer que le financement des activités programmatiques essentielles ne sera pas interrompu après la transition²¹.

Programmation conjointe VIH/tuberculose : Le Fonds mondial impose à tous les pays ayant une charge de coinfection VIH/tuberculose élevée (38 au total) de présenter des notes conceptuelles conjointes afin de renforcer les activités de collaboration entre les deux programmes. Bien que 20 notes conceptuelles conjointes VIH/tuberculose aient été transmises et validées par le Comité technique d'examen des propositions, l'audit a constaté que sur l'ensemble de ces cas, deux processus d'établissement des subventions (un pour chaque maladie) avaient des interfaces limitées pour promouvoir la mise en œuvre des activités communes. Ainsi, les avantages de la programmation conjointe tels que présentés dans les notes conceptuelles approuvées – amélioration de la coordination / soins et traitements des patients coinfectés – risquaient de ne pas se concrétiser.

Action convenue de la Direction 1 :

En s'appuyant sur les « enseignements tirés » de la première mise en œuvre du processus d'établissement des subventions au titre du nouveau modèle de financement (y compris l'examen des rapports résultant des engagements du Comité technique d'examen des propositions, du Groupe technique de référence en évaluation et du BIG), le Secrétariat proposera au Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact des solutions pour affiner la mise en œuvre des concepts suivants :

- i. Financement d'encouragement
- ii. Financement de contrepartie/volonté de payer, y compris mécanisme de transition pour les pays à revenu intermédiaire

¹⁹ Le Secrétariat a lancé une initiative d'optimisation du portefeuille pour identifier des économies afin de soutenir les activités dans ces pays.

²⁰ La liste d'admissibilité du Fonds mondial recense les composantes de pays qui sont admissibles à une allocation au titre du modèle de financement.

²¹ Le BIG reconnaît que le Secrétariat prépare actuellement une politique d'orientation sur les questions de transition et de pérennité.

- iii. Programmation conjointe VIH/tuberculose, et
- iv. Mesures pour promouvoir la pérennité dans les pays en transition auxquels le Fonds mondial cesse d'apporter son soutien.

Titulaire : Responsable du Pôle des politiques

Date cible : 31 décembre 2016

IV.3 | Processus de gestion des risques au niveau de l'établissement des subventions

Les outils et processus de gestion des risques ne sont pas conçus pour contribuer à un établissement efficient et efficace des subventions.

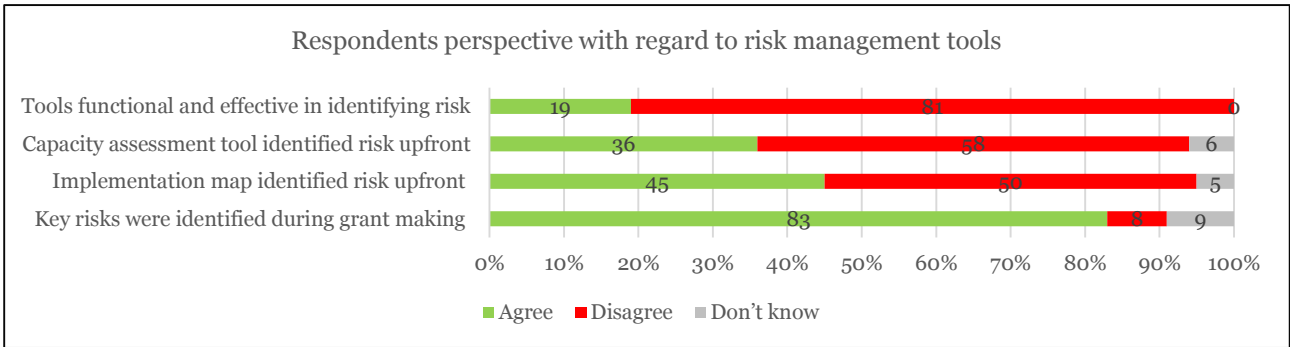
Le processus d'établissement des subventions vise à identifier et à prévenir d'éventuels problèmes de mise en œuvre de sorte que les maîtres d'œuvre puissent être immédiatement opérationnels une fois les subventions signées. L'identification et l'atténuation des risques susceptibles d'affecter une mise en œuvre efficace des programmes financés sont donc essentielles pour le processus d'établissement des subventions. Cependant, les processus actuels de gestion des risques sont inefficients et inefficaces pour aider à identifier les risques durant l'établissement des subventions.

Non intégration du processus de gestion des risques à d'autres processus liés aux risques du Secrétariat durant l'établissement des subventions : Au sein du processus d'établissement des subventions, le processus de gestion des risque est indépendant et n'a pas été intégré à d'autres outils et processus liés aux risques du Secrétariat. Bien que les directives imposent aux équipes de pays de tenir compte d'évaluations antérieures des risques, les évaluations des risques dans le cadre de l'établissement des subventions ne s'appuient pas sur ces études antérieures entreprises et supervisées par le Comité des risques opérationnels. Il n'existe par ailleurs pas de mécanisme permettant de s'assurer que les risques identifiés durant le processus d'établissement des subventions sont suivis une fois la mise en œuvre en cours. Les données du Secrétariat révèlent que 90 % des maîtres d'œuvre proposés au titre du nouveau modèle de financement gèrent déjà des programmes et ont été évalués au moyen de l'outil d'évaluation qualitative du risque, de planification et de suivi de l'action. Ces maîtres d'œuvre sont toutefois réévalués durant l'établissement des subventions au moyen d'un outil d'évaluation des capacités qui tient rarement compte des risques identifiés par des évaluations antérieures.

Manque d'efficience imputable à l'utilisation de nombreux outils sans interface mutuelle : Les équipes de pays sont tenues d'appliquer de nombreux outils de gestion des risques durant l'établissement des subventions, y compris un plan cartographié de mise en œuvre et un outil d'évaluation des capacités. L'audit a observé que l'interface entre les différents outils d'évaluation des risques est limitée et que par conséquent les informations doivent être saisies plusieurs fois dans différents outils. Il n'existe pas de mécanisme pour éviter les divergences des informations saisies.

Bien que les répondants considèrent pour la plupart que les principaux risques pour la mise en œuvre des programmes sont identifiés durant l'établissement des subventions, ils ne pensent pas que les outils disponibles aident à identifier et à gérer les risques de façon structurée. Le graphique suivant illustre le point de vue des répondants à l'enquête sur la gestion des risques durant le processus d'établissement des subventions.

« Ce ne sont pas les nouveaux outils qui améliorent le ciblage sur l'impact ou la gestion des risques. C'est la priorité accordée à l'impact et à la gestion des risques par l'ensemble de l'organisation qui met davantage l'accent sur ceux-ci ».
Un répondant à l'enquête



Inefficacité des processus d'identification et d'atténuation des risques : En examinant 20 subventions, l'audit du BIG a constaté que les processus actuels de gestion des risques durant l'établissement des subventions ne favorisent pas une identification efficace des risques :

- La priorité des outils est de vérifier l'adéquation des contrôles internes pour protéger les fonds et ces outils accordent peu d'attention aux principaux risques stratégiques susceptibles d'affecter la concrétisation de l'impact des programmes. Par exemple, les outils n'identifient pas le risque de faible absorption régulièrement identifié comme un problème pour un décaissement des fonds en temps voulu.
- Les évaluations des risques portent habituellement sur le bénéficiaire principal uniquement et ne couvrent pas les sous-bénéficiaires en dépit du fait qu'ils reçoivent souvent la majorité des fonds et mettent en œuvre des activités programmatiques. Par exemple, cinq des 20 subventions ont été examinées pour lesquelles des sous-bénéficiaires identifiés géreront un pourcentage significatif (moyenne de 35 %) des fonds de subvention. Cependant, aucun élément n'atteste que des évaluations des risques ont porté sur les sous-bénéficiaires pour ces cinq subventions.
- Le Secrétariat diligente un contrôle de l'intégrité des principaux membres du personnel chargé de la mise en œuvre avant la signature des subventions. Toutefois, l'audit a observé à partir des 20 subventions examinées que ce contrôle ne couvre que le personnel du bénéficiaire principal et non celui des sous-bénéficiaires.

Inadéquation des vérifications indépendantes de la solidité des évaluations des risques : L'audit a découvert que les évaluations des risques et les mesures d'atténuation consécutives ne font pas l'objet d'un contrôle de qualité :

- Le Secrétariat ne valide pas les évaluations réalisées par les instances de coordination nationale concernant le respect, par le bénéficiaire principal, des normes minimales.
- En août 2015, le Département de la gestion des risques a commencé à effectuer un contrôle indépendant de qualité des évaluations des risques et des mesures d'atténuation proposées par les équipes de pays. Personne ne sait toutefois comment les résultats de ces examens sont intégrés dans le processus d'approbation des subventions.
- Les directives d'établissement des subventions imposent aux responsables régionaux ou de départements de faire participer d'autres responsables fonctionnels²² à l'examen des portefeuilles complexes et à haut risque. Cependant, cette disposition n'est pas mise en œuvre régulièrement (à l'exception du Département juridique), comme observé pour huit des 20 portefeuilles examinés.

Action convenue de la Direction 2 : Les problèmes constatés par l'audit seront traités conformément à une action convenue de la Direction antérieure figurant dans le rapport d'audit du BIG GF-OIG-15-018²³.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques

Date cible : 31 décembre 2016

²² Cela inclut les responsables Suivi, évaluation et analyse de pays, Gestion des produits de santé et Gestion juridique et des subventions.

²³ Audit des subventions du Fonds mondial à la République du Ghana, action convenue de la Direction 6.

IV.4	Pesanteur des processus, lourdeur de la documentation et inadéquation des systèmes entraînant un manque d'efficacité du processus
-------------	--

La pesanteur des processus et l'absence de systèmes informatisés rendent le processus d'établissement des subventions complexe.

Le nouveau modèle de financement a été promu comme un processus simplifié par rapport au modèle antérieur fondé sur les séries. Une comparaison entre l'établissement des subventions dans le cadre du nouveau modèle de financement et les négociations des subventions dans le cadre de l'ancien modèle fondé sur les séries révèle que la documentation requise est dans une large mesure restée identique entre les deux systèmes. Cependant, la manière dont les subventions sont établies en vertu des deux processus a changé. Les processus sous-tendant l'établissement de subventions, y compris les phases impliquant un dialogue national et la préparation de documents pour les réunions du Comité d'approbation des subventions, ainsi que l'inadéquation des outils et des systèmes, ont rendu les processus plus pesants à gérer.

Différenciation limitée des processus dans le portefeuille de subventions : Le BIG a constaté que 33 subventions représentent 8,8 milliards USD de fonds alloués et que 202 subventions représentent les 6 milliards USD restants. Cependant, le processus d'établissement des subventions appliqué à l'ensemble des subventions indépendamment de leur taille est resté essentiellement identique. Le Secrétariat a lancé un projet afin de différencier les processus d'établissement des subventions en fonction de la taille et du risque de chaque portefeuille. Si cette différenciation a permis d'alléger le processus dans certains cas, elle a rencontré quelques difficultés, notamment :

« Le niveau d'effort est trop élevé et le processus trop lourd. Il n'offre pas suffisamment de temps pour le dialogue stratégique ».

Un répondant à l'enquête

- Le même volume de documentation est nécessaire pour l'ensemble des subventions quels que soient les montants alloués, les risques évalués et les mécanismes de mise en œuvre.
- Les directives d'opérationnalisation de cette différenciation sont limitées, d'où il résulte que les décisions ne sont pas prises en fonction du risque. Par exemple, la moitié des équipes de pays n'ont pas adapté leur outil d'évaluation des capacités sur la base des directives disponibles. Au lieu de cela, elles ont appliqué l'outil à 90 %-100 %.
- Les mécanismes d'application de cette différenciation ne sont par ailleurs pas pleinement opérationnels. Par exemple, bien que les subventions de pays où l'impact n'est pas élevé – pour lesquelles le Comité technique d'examen n'a pas fait d'observations majeures et il n'y a pas de financement d'encouragement – puissent être accélérées à la première réunion du Comité d'approbation des subventions (exonérées du premier examen du Comité d'approbation des subventions), 54 subventions seulement avaient été accélérées au moment de l'audit.

Lourdeur de la documentation nécessaire à l'établissement des subventions : L'audit a observé qu'en moyenne 22 documents sont transmis au Comité d'approbation des subventions, contre huit documents essentiels prévus selon la note de politique opérationnelle. Bien que les membres du Comité d'approbation des subventions considèrent que tous les documents fournis sont utiles, ils n'ont pas le temps de les examiner. Une analyse de la documentation préparée montre que les examinateurs et les approuvateurs doivent prendre connaissance d'importants volumes de documents :

- Pour la première réunion du Comité d'approbation des subventions, 10 documents en moyenne sont nécessaires. Cependant, compte tenu des objectifs pour lesquels les documents sont utilisés, le BIG a constaté que trois documents seulement sont essentiels pour les prises de décision.
- Pour la deuxième réunion du Comité d'approbation des subventions, toutes les informations essentielles nécessaires aux prises de décision sont contenues dans le formulaire d'approbation. Cependant, 11 autres documents sont également communiqués au Comité d'approbation des subventions.

Le volume de documents requis a un impact sur leur présentation en temps voulu au Comité d'approbation des subventions (10 jours avant la réunion). Le Secrétariat ne surveille pas la remise en temps voulu des documents, mais il est de notoriété publique que les équipes de pays ne communiquent pas les documents des subventions dans les délais requis. Par conséquent, une transmission tardive des documents risque d'entraver davantage la capacité des approbateurs à les examiner attentivement.

Inadéquation du système informatique à l'appui de l'établissement des subventions :

Un système informatique intégré destiné à saisir, traiter et partager les informations au niveau du Secrétariat et des pays a été envisagé pour l'établissement des subventions. Les informations contenues dans les différents documents d'approbation font souvent double emploi et dans la mesure où les systèmes ne sont pas reliés, les équipes de pays doivent ressaisir les mêmes informations dans différents outils (ex : modèles modulaires et tableaux programmatiques). Le processus d'élaboration d'un système informatisé a débuté en février 2014 et devait s'achever en février 2015²⁴. Sa date d'achèvement et la prolongation des délais pour sa mise en service n'ont pas été respectées, et suite à d'autres complications, le Secrétariat a commandité un examen diagnostic indépendant qui a identifié les problèmes majeurs d'exécution du projet et entraîné un remaniement complet de cette initiative d'intégration.

Outils sous optimaux à l'appui du processus : En l'absence de système intégré, le Secrétariat a élaboré des outils provisoires²⁵ à l'appui des processus d'établissement des subventions, y compris un cadre de résultats, un modèle budgétaire détaillé, un outil de quantification des produits de santé et de chiffrage des coûts, et un outil d'évaluation des capacités. Cependant, le Secrétariat et les parties prenantes dans les pays continuent d'utiliser ces outils provisoires du fait de l'inachèvement du système informatisé. Le BIG a découvert que bon nombre des outils n'étaient pas faciles d'utilisation et que l'absence de fonctionnalités efficaces de ces outils avait entraîné un manque d'efficacité :

- Des « macros » lourdes intégrées dans les outils nécessitant un haut débit ainsi que des ordinateurs très puissants pour les faire fonctionner. Cette situation s'est révélée particulièrement problématique pour certaines parties prenantes dans les pays. Le problème tient au fait que l'équipe informatique ne s'est pas suffisamment investie dans l'élaboration des outils, ce qui aurait permis d'atténuer bon nombre des problèmes techniques rencontrés.
- L'outil d'évaluation des capacités ne peut être utilisé hors ligne, ce qui induit des problèmes significatifs pour les bénéficiaires lorsque que l'accès Internet n'est pas fiable ou disponible. L'outil n'a pas non plus de fonctionnalité de sauvegarde automatique, ce qui entraîne la perte de données lorsque que les outils se bloquent ou en cas de panne d'électricité. Ainsi, le personnel du Secrétariat et les parties prenantes dans les pays consacrent un temps considérable pour saisir à nouveau les informations perdues.
- Le système d'exploitation permettant le fonctionnement de l'outil d'évaluation des capacités, Infopath, n'est pas compatible avec les systèmes classiques installés au niveau des pays, ce qui ralentit la vitesse de traitement des systèmes.
- Des outils, comme le modèle budgétaire, contiennent des formules erronées de sorte que le Secrétariat et les parties prenantes dans les pays perdent du temps à attendre que les bogues soient corrigés²⁶. Ceux-ci sont apparus car les outils n'ont pas fait l'objet d'essais pilotes pour identifier et résoudre les problèmes avant leur déploiement complet. En outre, l'assistance technique pour ces outils était limitée car leur utilisation ne devait être que temporaire.

Les parties prenantes au Secrétariat et à l'échelon des pays ont fait part d'un important mécontentement à l'égard des outils d'établissement des subventions. Ce sentiment a été conforté par le fait que 81 % des répondants à l'enquête ont déclaré que ces outils étaient inefficaces. Les répondants estiment qu'ils consacrent 25 % de leur temps à résoudre des problèmes liés aux outils.

²⁴ Des mises en service échelonnées de différentes fonctionnalités devaient débiter en juillet 2014.

²⁵ Il était prévu que les outils fournissent une solution temporaire jusqu'au déploiement complet du système informatisé.

²⁶ Au moment de l'audit, le Secrétariat avait pris des mesures pour corriger certains des outils, notamment le modèle budgétaire.

Pour limiter les problèmes rencontrés, les parties prenantes ont pour la plupart eu recours à un travail hors ligne suivi d'une nouvelle saisie des données en ligne, méthode également peu efficace.

« Il était extrêmement stressant de lutter contre les trois maladies et de devoir résoudre en plus les problèmes informatiques ».

Un répondant à l'enquête

Le processus de gestion des modifications aurait pu être plus efficace :

Le Secrétariat a mis en place des mesures pour faciliter le déploiement du processus d'établissement des subventions, y compris des processus définis et documentés, des outils à l'appui du processus, des formations pour le personnel, une évaluation des essais pilotes et des adaptations des processus en fonction des enseignements tirés des essais, ainsi qu'un soutien continu pour le personnel par le biais de « salles de crise »²⁷. Cependant, le passage effectif des anciens aux nouveaux processus d'établissement des subventions a été affecté par ce qui suit :

- Les essais pilotes ont débuté avant que les processus n'aient été définis et documentés. Ainsi, les processus d'établissement des subventions qui ont été mis en œuvre en mars 2014 n'avaient pas été testés efficacement, ce qui a entraîné un manque d'efficacité.
- Les parties prenantes à l'échelon des pays n'ont pas reçu de formation appropriée à l'utilisation de certains des nouveaux outils avant leur déploiement. En particulier, des formations limitées ont été fournies concernant le modèle budgétaire et l'outil d'évaluation des capacités.
- Une fois les processus définis, ils n'ont pas été stabilisés ou intégrés avant l'instauration d'autres modifications, d'où le personnel a dû répéter différentes étapes pour se conformer aux processus nouvellement établis. Il s'agit par exemple de l'instauration d'une réunion préparatoire préalable à celle du Comité d'approbation des subventions et de l'obligation d'approuver les formulaires définitifs d'établissement des subventions, ce qui a imposé aux équipes de pays d'effectuer à nouveau certains processus.

Action convenue de la Direction 3 :

Dans le cadre du projet de différenciation en cours, le Secrétariat étudiera différentes options pour résoudre les problèmes, y compris :

- i. Adaptation des documents requis pour les décisions du Comité d'approbation des subventions en fonction de la taille du portefeuille et des risques encourus,
- ii. Simplification des processus d'établissement des subventions pour des subventions définies,
- iii. Allocation de ressources pour soutenir des portefeuilles importants et à haut risque, le cas échéant.

Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2016

Action convenue de la Direction 4 :

Le projet de Gestion accélérée de l'intégration a été lancé récemment pour revoir et établir des modèles d'activité et des solutions pour la gestion des subventions, et devait être achevé dans les délais prévus. À court terme toutefois, le Secrétariat améliorera la fonctionnalité des outils existants d'établissement des subventions, y compris l'outil d'évaluation des capacités et le modèle budgétaire en résolvant les problèmes de fonctionnalité recensés.

Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2016.

²⁷ Équipe de spécialistes des maladies et de partenaires techniques qui ont aidé les équipes de pays à gérer des problèmes spécifiques aux maladies ou aux pays.

IV.5 | Limites des mécanismes de gouvernance pour l'approbation des subventions

Les mécanismes de gouvernance régissant l'approbation des subventions doivent être renforcés

En leur qualité de membres du Comité d'approbation des subventions, les hauts responsables du Secrétariat approuvent le plafond des financements disponibles au titre de chaque subvention. Ils évaluent également l'état de préparation de chaque subvention avant sa présentation au Conseil d'administration pour approbation finale. Les parties prenantes interrogées considèrent généralement que les commentaires du Comité d'approbation des subventions ont été utiles pour préparer les documents des subventions. La majorité des répondants à l'enquête (70 %) ont salué l'utilité des observations du Comité d'approbation des subventions et des partenaires techniques lors des discussions. Cependant le processus d'approbation des subventions pourrait être amélioré dans différents domaines.

Efficacité limitée du Comité d'approbation des subventions : Comme indiqué dans la constatation n° 1, des subventions recommandées au Conseil pour approbation n'ont pas pu être signées car certaines nouvelles modalités instaurées au titre du nouveau modèle de financement n'avaient pas été convenues avec les pays. Il s'agissait notamment de l'exonération fiscale obligatoire, d'efforts à faire pour accorder des privilèges et des immunités au Fonds mondial et du renforcement de la disposition « de droit d'accès ». Cette situation soulève des questions quant à l'efficacité du Comité d'approbation des subventions pour s'assurer que les subventions présentées au Conseil pour approbation sont prêtes à décaisser. Le Secrétariat a instauré une réunion d'examen des documents des subventions en préparation destinés aux réunions du Comité d'approbation des subventions (réunion préparatoire préalable). Bien que ce processus soit recommandé, son application manque de clarté et, dans la pratique, la composition des participants et les délibérations varient.

Inadéquation de la documentation des modifications des décisions du Comité : Le BIG a observé des différences entre les montants approuvés lors des réunions du Comité d'approbation des subventions et les montants indiqués dans le rapport transmis au Conseil d'administration pour approbation. Pour 3 des 20 subventions examinées, l'audit du BIG a constaté que les montants approuvés lors de la réunion du comité avaient été révisés par les équipes de pays afin de corriger des erreurs identifiées dans le calcul du montant final de la subvention. Bien que le comité ait approuvé les rapports du Conseil, les modifications n'étaient pas soulignées dans son rapport.

Inadéquation de la gouvernance concernant des initiatives spéciales : Le Conseil d'administration a approuvé un montant de 100 millions USD pour aider les pays concernant des initiatives spéciales insuffisamment financées au niveau de l'allocation globale. Au moment de l'audit, 24 millions USD sur les 100 millions USD avaient été décaissés. Bien que l'établissement des subventions pour les allocations indicatives, d'encouragement et régionales suive le même processus, les modalités d'accès des pays aux financements au titre des initiatives spéciales sont différentes.

Au moment de l'audit, le Secrétariat définissait les processus à suivre pour permettre aux pays d'accéder à des financements au titre de différentes initiatives spéciales.

Action convenue de la Direction 5 :

Le Secrétariat réévaluera le mécanisme de gouvernance du processus d'approbation des subventions, notamment :

- i. La documentation produite entre les réunions du Comité d'approbation des subventions et l'approbation du Conseil d'administration devra inclure des informations attestant que les membres du Comité d'approbation des subventions sont informés des modifications susceptibles d'être introduites entre les discussions des hauts responsables lors de la réunion du Comité d'approbation des subventions et le rapport de ce Comité à l'intention du Conseil d'administration,

- ii. Des moyens d'intégrer et d'optimiser les réunions préparatoires préalables d'examen des documents des subventions afin de garantir un déroulement harmonieux et efficace de la réunion du Comité d'approbation des subventions elle-même.

Titulaire : Responsable de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact

Date cible : 30 juin 2016

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Catégorie	Action convenue	Date cible et titulaire
1	Obstacles à la mise en œuvre de composantes essentielles du nouveau modèle de financement	<p>En s'appuyant sur les « enseignements tirés » de la première mise en œuvre du processus d'établissement des subventions au titre du nouveau modèle de financement (y compris l'examen des rapports résultant des engagements du Comité technique d'examen des propositions, du Groupe technique de référence en évaluation et du BIG), le Secrétariat proposera au Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact des solutions pour affiner la mise en œuvre des concepts suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Financement d'encouragement ii. Financement de contrepartie /volonté de payer, y compris mécanisme de transition pour les pays à revenu intermédiaire iii. Programmation conjointe VIH /tuberculose, et iv. Mesures pour promouvoir la pérennité dans les pays en transition auxquels le Fonds mondial cesse d'apporter son soutien. 	<p>Titulaire : Responsable du Pôle des politiques</p> <p>Date cible : 31 décembre 2016</p>
2	Processus de gestion des risques au niveau de l'établissement des subventions	Les problèmes constatés par l'audit seront traités conformément à une action convenue de la Direction antérieure figurant dans le rapport d'audit du BIG GF-OIG-15-018	<p>Titulaire : Directeur de la gestion des risques</p> <p>Date cible : 31 décembre 2016</p>
3	Pesanteur des processus, lourdeur de la documentation et inadéquation des systèmes entraînant un manque d'efficacité du processus	<p>Dans le cadre du projet de différenciation en cours, le Secrétariat étudiera différentes options pour résoudre les problèmes, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Adaptation des documents requis pour les décisions du Comité d'approbation des subventions en fonction de la taille du portefeuille et des risques encourus, ii. Simplification des processus d'établissement des subventions pour des subventions définies, iii. Allocation de ressources pour soutenir des portefeuilles importants et à haut risque, le cas échéant. 	<p>Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions</p> <p>Date cible : 31 décembre 2016</p>
4	Pesanteur des processus, lourdeur de la documentation et	Le projet de Gestion accélérée de l'intégration a été lancé récemment pour revoir et établir des modèles	Titulaire : Responsable de la Division de la gestion des subventions

	inadéquation des systèmes entraînant un manque d'efficacité du processus	d'activité et des solutions pour la gestion des subventions, et devait être achevé dans les délais prévus. À court terme toutefois, le Secrétariat améliorera la fonctionnalité des outils existants d'établissement des subventions, y compris l'outil d'évaluation des capacités et le modèle budgétaire en résolvant les problèmes de fonctionnalité recensés.	Date cible : 31 décembre 2016
5	Limites des mécanismes de gouvernance pour l'approbation des subventions	<p>Le Secrétariat réévaluera le mécanisme de gouvernance du processus d'approbation des subventions, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> i. La documentation produite entre les réunions du Comité d'approbation des subventions et l'approbation du Conseil d'administration devra inclure des informations attestant que les membres du Comité d'approbation des subventions sont informés des modifications susceptibles d'être introduites entre les discussions des hauts responsables lors de la réunion du Comité d'approbation des subventions et le rapport de ce Comité à l'intention du Conseil d'administration, ii. Des moyens d'intégrer et d'optimiser les réunions préparatoires préalables d'examen des documents des subventions afin de garantir un déroulement harmonieux et efficace de la réunion du Comité d'approbation des subventions elle-même. 	<p>Titulaire : Responsable de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact</p> <p>Date cible : 30 juin 2016</p>

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 existe cependant.</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 auditée. 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 auditée. 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 auditée.</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/fournisseurs d'assurances, servent également à étayer les conclusions.

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

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