

Rapport d'audit

Processus de gestion des risques du Fonds mondial

GF-OIG-17-010
16 mai 2017
Genève, Suisse

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

Table des matières

Table des matières.....	2
I. Synthèse	3
II. Contexte.....	6
III. Portée et notations	10
01 Portée	10
02 Notations.....	10
IV. Constatations et actions convenues de la Direction.....	11
01 Gouvernance, supervision et responsabilité de la gestion des risques au niveau du Conseil.....	11
02 Supervision et responsabilité de la haute direction	14
03 Adéquation du cadre et des processus de gestion des risques du Secrétariat.....	17
04 Environnement global et culture de la gestion des risques	24
V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction.....	27
Annexe A : Classification générale des notations d’audit	28
Annexe B : Méthodologie	29
Annexe C : Message du Directeur exécutif.....	30

I. Synthèse

Le Fonds mondial intervient dans plus de 100 pays et par conséquent dans certains des environnements les plus difficiles du monde. Il est donc essentiel d'opérer une gestion rigoureuse des risques à tous les niveaux. Plusieurs rapports couvrant l'ensemble du Fonds mondial publiés depuis 2009 ont mis en évidence des obstacles qui empêchent ce dernier d'avoir l'impact souhaité.

Le présent audit du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) s'est intéressé à l'adéquation de la conception et à l'efficacité opérationnelle des processus de gestion des risques. Il est axé sur trois principaux aspects : (1) la gouvernance et la supervision au niveau du Conseil et de la haute direction, (2) l'efficacité des processus de gestion des risques du Secrétariat, et (3) l'environnement et la culture de la gestion des risques.

Gouvernance, supervision et responsabilité de la gestion des risques du Conseil et de la haute direction :

Au Fonds mondial, la gouvernance, la supervision et la responsabilité de la gestion des risques ont été considérablement améliorées au cours de la dernière décennie, et en particulier depuis 2012, à la suite de l'évaluation quinquennale¹ de 2009 et des recommandations de 2011 d'un Groupe indépendant de haut niveau². Le Conseil a approuvé une Politique de gestion des risques³ qui inclut une définition des responsabilités en matière de supervision des risques ainsi qu'un cadre de différenciation des risques. Les rôles et responsabilités des comités du Conseil ont été clarifiés. Un Département de la gestion des risques a été créé en 2012 et placé sous l'autorité d'un Directeur de la gestion des risques. Les effectifs de l'équipe ont récemment été augmentés de quatre à 16 et son rôle dans les prises de décisions opérationnelles a été renforcé. Un Comité des risques opérationnels et un Comité des risques institutionnels ont été constitués en 2012 et 2016, respectivement. Le risque figure désormais de façon permanente à l'ordre du jour du Conseil et des comités, et un Registre des risques organisationnels fait l'objet d'un examen trimestriel du Comité exécutif de direction et des hauts responsables du Conseil et des comités.

Bien que conscient de ces progrès, le BIG a identifié les limites de l'efficacité de la gouvernance et de la supervision. La supervision des risques est l'une des six fonctions de base du Conseil. Ce dernier est responsable en dernier ressort de l'établissement et de la supervision de la stratégie de gestion des risques du Fonds mondial et de sa tolérance au risque⁴. Bien que complexes à établir dans le contexte du Fonds mondial, les seuils de risque et d'appétence au risque n'ont toujours pas été définis. Une description de l'appétence au risque permettrait de prendre explicitement en considération des compromis parmi tout un ensemble de choix de risques et de niveau d'impact souhaité. Mais, en l'absence de cette description, le Conseil, les comités, la haute direction et le personnel du Secrétariat ont une compréhension différente de ce que l'on appelle « des risques acceptables ». Cette situation empêche de comparer clairement les risques réels et les niveaux acceptables de risque, entraînant des ambiguïtés en matière d'acceptation ou d'atténuation des risques, ainsi qu'une incohérence au niveau des réponses apportées aux risques par les différentes équipes et personnes. Lorsque des risques se matérialisent, on observe un manque de communication au sujet du risque, l'établissement par le Secrétariat de rapports en réaction à des événements de risque et des frictions au niveau du Conseil.

Des rôles ont été définis pour la gestion des risques, mais les responsabilités liées vis-à-vis des décisions relatives aux risques ne sont en général pas clairement documentées. Un cadre de responsabilité est en cours d'élaboration depuis 2013, mais le projet initial n'a été présenté à la haute direction qu'en 2016. Les lacunes au niveau de la définition de la responsabilité ont limité l'appropriation des décisions

¹ *Synthèse des domaines d'étude 1, 2 et 3* – Évaluation quinquennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Mars 2009. L'une de ses principales constatations concernant la gestion des risques évoquait l'absence de stratégie solide de gestion des risques.

² Rapport final du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'examiner les contrôles fiduciaires et les mécanismes de suivi du Fonds mondial. 19 septembre 2011.

³ Politique de gestion des risques du Fonds mondial adoptée au titre du Point de décision GF/B32/DP11 de la trente-deuxième réunion du Conseil du Fonds mondial.

⁴ Statuts du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, 28 avril 2016.

relatives aux risques et le respect des règles, et compliquent l'intégration d'une culture de la gestion du risque. L'indicateur relatif à la supervision du risque institutionnel du cadre des indicateurs clés de résultat (KPI) de 2014-16 a été supprimé du cadre de 2017-22. Bien que le précédent indicateur ait eu ses propres limites, l'absence d'indicateur de remplacement réduit la visibilité du Conseil et de la haute direction sur les résultats en matière de gestion des risques. Ainsi, cela peut affaiblir la responsabilité vis-à-vis des résultats liés.

En raison, notamment, du degré élevé de fragmentation des informations sur les risques, le Conseil a parfois dû se reposer sur des mesures ad hoc, comme le Plan d'action hiérarchisé, pour avoir une vision globale des principaux risques transversaux et un mécanisme pour superviser les progrès de leur gestion.

Globalement, bien que les processus de supervision des risques et de responsabilité aient été améliorés, l'efficacité opérationnelle « **nécessite (toujours) une nette amélioration** ».

Efficacité des processus et du cadre de gestion des risques du Secrétariat

À la suite de l'approbation d'une Politique de gestion des risques, de la mise en place et du renforcement d'un Département de la gestion des risques, de la création de comités des risques opérationnels et institutionnels, et de la diffusion du document de politique opérationnelle sur la gestion des risques tout le long du cycle de vie des subventions évoqués plus haut, le Fonds mondial dispose désormais d'un solide cadre de gestion des risques. L'introduction d'un registre des risques organisationnels représente un progrès significatif, mais il est nécessaire de procéder à une analyse plus structurée pour promouvoir l'identification des risques clés, l'évaluation de leur impact et la priorisation des mesures d'atténuation. En outre, l'efficacité de ces mesures d'atténuation est rarement suivie ou évaluée de façon appropriée pour en corriger l'orientation.

Le Projet de gestion des risques et de garantie a été lancé pour mettre en œuvre un processus structuré destiné à recenser et optimiser les mesures d'atténuation des risques et les garanties. Les garanties et les mesures d'atténuation des risques ont été systématiquement définies, et les partenaires de développement destinés à fournir différentes garanties supplémentaires ont été identifiés. Cependant, après l'achèvement des expérimentations pilotes en 2016, leur efficacité réelle demeure contestable. Par exemple, malgré des décalages visibles entre les risques de portefeuille identifiés et les investissements dans les garanties, aucun ajustement n'a été réalisé dans aucun des pays pilotes afin de réaligner le type ou la portée de la garantie financée par le Fonds mondial sur le profil de risque sous-jacent de chaque portefeuille. En outre, des accords ou d'autres documents clairs n'ont pas été communiqués aux partenaires de développement dans la plupart des pays pilotes pour garantir la fourniture des garanties qui leur sont assignées.

L'indice de risque du portefeuille (IRP) est le principal indicateur du risque global des subventions. Il s'agit d'un outil positif pour mesurer et déclarer les risques du portefeuille. Cependant, l'indicateur souffre de limites importantes, notamment d'un problème d'indépendance restreinte (68 % des risques n'ont pas été exposés au Comité des risques opérationnels pour être validés au cours des deux dernières années), de l'absence de pondération des risques entre les catégories de risques et de la faiblesse de la couverture du portefeuille (seuls 20 pays ont été utilisés dans l'analyse de 2016). On considère **donc aussi** que les processus et le cadre de gestion des risques « **nécessitent un nette amélioration** ».

Environnement global et culture de la gestion des risques

La culture de la gestion des risques d'une organisation détermine la façon dont elle gère les risques et s'observe aussi à ce niveau. Les constatations sur la gouvernance, la supervision et les processus de gestion des risques ont donc été prises en considération, avec une analyse de leur impact sur la culture de la gestion des risques, et vice versa.

Du fait des difficultés qu'à décrire clairement et à opérationnaliser un cadre d'appétence et de tolérance au risque, le Conseil, le Secrétariat et les trois lignes de défense ont une compréhension différente de ce qu'est l'acceptation des risques. En outre, au niveau individuel, les mesures d'incitation ou les

conséquences n'ont pas permis de faire appliquer des processus efficaces de gestion des risques, les attitudes du personnel à l'égard des risques divergeant. Cette situation peut avoir un impact sur la gestion des risques comme en atteste, par exemple, la faible conformité vis-à-vis des obligations d'application de l'outil QUART (de gestion du risque du programme – Évaluation qualitative des risques, planification et suivi des mesures). Les travaux en cours sur le cadre de responsabilité sont une première étape dans l'intégration d'une culture de la responsabilité, mais les lacunes en termes de conformité devront aussi être comblées par un renforcement systématique de l'information et du suivi de la conformité au sein des politiques opérationnelles, et en reliant les résultats déclarés au cadre de responsabilité. En outre, il est nécessaire que les individus et les équipes – dont les antécédents et les expériences diffèrent – aient une compréhension commune des principaux concepts de risque pour garantir un alignement de toutes les activités de gestion des risques. L'absence de compréhension commune et les ambiguïtés autour des comportements acceptables face au risque empêchent une communication efficace sur les risques au sein de l'organisation. L'environnement global et la culture de la gestion des risques du Fonds mondial « **nécessitent une nette amélioration** ».

II. Contexte

Environnement dans lequel le Fonds mondial intervient

Actuellement, le Fonds mondial intervient dans plus de 100 pays représentant près de la totalité de la charge mondiale de morbidité du VIH, de la tuberculose et du paludisme⁵. Des risques significatifs au niveau de l'environnement opérationnel affectent la manière dont les subventions sont mises en œuvre, y compris les facteurs suivants :

- le portefeuille inclut 88 des 100 pays les plus corrompus du monde⁶ qui reçoivent 12,8 milliards de dollars sur les 14,7 milliards de dollars de l'allocation actuelle du portefeuille,
- une charge élevée de morbidité, aggravée par une résistance croissante aux médicaments,
- des niveaux élevés de pauvreté avec plus de 50 % de la population vivant sous l'indice de la pauvreté multidimensionnelle⁷ dans les 15 premiers pays financés soutenus par le Fonds mondial,
- de faibles capacités des ressources humaines, systèmes et outils, ce qui réduit la capacité à mettre en œuvre les programmes dans les pays,
- une instabilité politique avec 47 pays classés comme « à haut risque » ou « à risque très élevé » sur la base de l'Indice de risque externe (ERI) du Fonds mondial. L'ERI cumule 10 indices qui mesurent les facteurs politiques, économiques, de gouvernance et opérationnels qui contribuent au risque externe.

Évolution de la fonction de gestion des risques

En 2009, un examen des progrès du Fonds mondial sur les cinq années précédentes⁸ a constaté que ce dernier ne disposait pas d'une stratégie de gestion des risques couvrant l'ensemble de l'organisation.

En 2011, un Groupe indépendant de haut niveau s'est réuni pour examiner la supervision financière et la gestion des risques du Fonds mondial. Le rapport du groupe⁹ a constaté que les réalités économiques, les nouvelles technologies et les nouvelles caractéristiques épidémiologiques imposaient au Fonds mondial d'évoluer pour rester pertinent. Cela s'est traduit par l'élaboration d'un Plan de transformation consolidé qui a été approuvé par le Conseil du Fonds mondial en novembre 2011¹⁰. La gestion des risques a été considérée comme un domaine de transformation essentiel, ce qui a entraîné la création du Département de la gestion des risques.

Concernant la gestion des risques, la priorité du Plan de transformation consolidé était « l'établissement d'une doctrine du risque et une gestion en conséquence » via ce qui suit :

⁵ 97 %, 90 %, 99 % de la charge de morbidité du VIH, de la tuberculose et du paludisme, respectivement, selon le modèle d'allocation du Fonds mondial de 2014.

⁶ Indice de corruption 2015 de Transparency international <http://www.transparency.org/cpi2015>

⁷ L'indice de la pauvreté multidimensionnelle mesure les facteurs de pauvreté et de développement humain

Source : <http://www.ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-2015/mpi-data/>.

⁸ Synthèse des domaines d'étude 1, 2 et 3 de l'Évaluation quinquennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Mars 2009.

⁹ Rapport final du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'examiner les contrôles fiduciaires et les mécanismes de suivi du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, publié le 19 septembre 2011.

¹⁰ Point de décision GF/B25/DP6, 25^{ème} réunion du Conseil.

Extraits d'anciens rapports institutionnels sur la gestion des risques du Fonds mondial

« Le Fonds mondial ne dispose pas encore d'une stratégie de gestion des risques couvrant l'ensemble de l'organisation qui fixe, au niveau de la gouvernance, les limites de prises de risques responsables, l'acceptation explicite des niveaux de risque comme partie intégrante de la finalité du Fonds mondial, les conditions de son efficacité et, enfin, un examen objectif et rigoureux de ce qu'il en coûte d'éviter les risques ».

Synthèse des domaines d'étude 1, 2 et 3 de l'Évaluation quinquennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
Mars 2009

« Si vous exercez des activités dans ces pays, il faut s'attendre à ce que ces choses [corruption et détournement] se produisent » comme une conséquence naturelle de l'aide au développement. L'expérience du Fonds mondial a montré que des acteurs responsables dans les pays récipiendaires, y compris les plus pauvres, peuvent gérer les fonds efficacement en employant de bonnes pratiques de gouvernance et de gestion, sous une supervision active et appropriée du personnel et des partenaires.

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

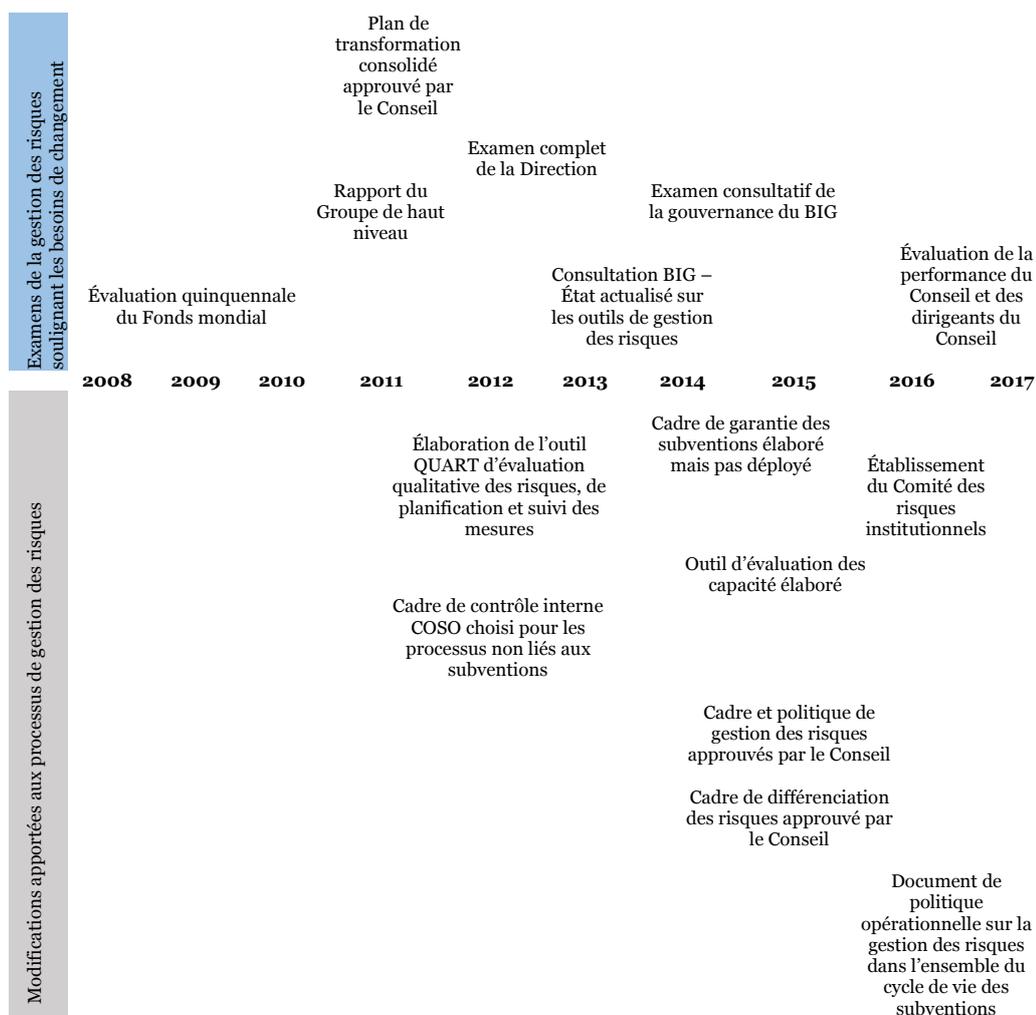
« Le Plan de transformation consolidé est établi pour résoudre un certain nombre de problèmes majeurs pour la mission du Fonds mondial... Les principaux problèmes étant :

- Inadéquation de la gestion des risques institutionnels et opérationnels sans adaptation aux variations de l'environnement du risque,
- Complexité croissante des processus de subvention avec des procédures et des normes de qualité incohérentes,
- Problèmes liés à l'évaluation des résultats sans prioriser suffisamment les résultats, et
- Problèmes relatifs à la participation des parties prenantes à l'échelon des pays, y compris les agents locaux du Fonds et les partenaires institutionnels ».

Plan de transformation consolidé, 25^{ème} réunion du Conseil, novembre 2011

- renforcement de la gouvernance interne en identifiant et affinant le rôle du Conseil, la structure des comités et le cadre d'adhésion
- élaboration d'un cadre de gestion des risques institutionnels
- élaboration d'un cadre de gestion des risques opérationnels
- segmentation des pays et application de mesures de sauvegarde différenciées en fonction des risques de chaque portefeuille
- amélioration des processus de gestion des subventions, cohérence des services fournis de la gestion des subventions, diffusion et généralisation des meilleures pratiques.

Figure 1: Calendrier des grandes étapes du processus de gestion des risques depuis 2008



En 2012, Le Fonds mondial a adopté les principes du Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Le COSO est une initiative conjointe de différentes organisations du secteur privé¹¹ qui s'efforce de fournir un leadership éclairé en élaborant des cadres et des orientations sur la gestion des risques institutionnels et les contrôles internes. Les directives du COSO sont largement utilisées pour élaborer des systèmes de contrôle interne afin de lutter contre les risques organisationnels au niveau des activités.

Responsabilité du Conseil en matière de gestion des risques

¹¹ Les organisations incluent l'American Accounting Association, l'American Institute of CPAs, Financial Executives International, l'Association of Accountants and Financial Professional in Business, et l'Institute of Internal Auditors.

Au Fonds mondial, la responsabilité en matière de gestion des risques est énoncée dans la structure de gouvernance qui définit les responsabilités du Conseil. En tant qu'organe directeur suprême, le Conseil est responsable de l'établissement et de la supervision de ce qui suit :

- (i) une stratégie d'identification et de gestion des risques, y compris (liste non exhaustive) les risques financiers, de réputation, juridiques, réglementaires, opérationnels et stratégiques,
- (ii) un cadre de tolérance au risque pour le Fonds mondial¹².

En ce qui concerne la gestion des risques, les rôles et responsabilités spécifiques relatifs aux fonctions de prise de décision, de supervision et de conseil sont répartis entre les trois comités du Conseil. Le Comité des finances et de la vérification est principalement chargé de la coordination des questions relatives aux risques¹³. Un Groupe de coordination (dirigé par le Président du Conseil et composé du Vice-Président du Conseil et des Présidents et Vice-Présidents des trois comités) a été constitué pour secondar le Conseil dans cette fonction.

Modèle des trois lignes de défense

En 2014, le Fonds mondial a adopté un modèle de défense en trois lignes¹⁴ pour gérer les risques. Le modèle expose les rôles et responsabilités en matière de gestion des risques et de contrôle interne : la première ligne de défense est le contrôle de gestion, la deuxième les différents contrôles des risques et les fonctions de surveillance de la conformité établies par la Direction, et la troisième ligne une assurance indépendante.

Figure 2 : Modèle des trois lignes de défense du Fonds mondial

Conseil		
Haute Direction		
1^{ère} ligne de défense	2^{ème} ligne de défense	3^{ème} ligne de défense
Équipes opérationnelles (y compris celles gérant les pays du portefeuille)	Équipes de surveillance (y compris le Département de la gestion des risques)	Équipes indépendantes (y compris le Bureau de l'Inspecteur général et les auditeurs externes)
Risques		

Structure des fonctions de gestion des risques au Secrétariat

Au Fonds mondial, les fonctions de gestion des risques sont définies au niveau opérationnel et de la haute direction via les comités suivants :

Comité des risques institutionnels

Le Comité des risques institutionnels a été constitué en février 2016 pour veiller à ce que les principaux risques institutionnels soient examinés de façon cohérente et régulière par la haute direction. Conformément à son mandat, le Comité est co-présidé par le Directeur de Cabinet et le Directeur de la gestion des risques, et se compose comme suit :

- Membres du Comité exécutif de direction
- Responsable, Finances et contrôle de gestion
- Responsable, Trésorerie
- Chef de projet et du développement des activités
- Responsable, Achats
- Directeurs, Départements chargés des pays à fort impact, Division de la gestion des subventions

¹² Rôles et fonctions du Conseil selon les statuts.

¹³ Rapport de la réunion en présentiel du Groupe de coordination, novembre 2016, Point de décision 1.

¹⁴ Modèle des trois lignes de défense défini dans la Politique actualisée de gestion des risques du Fonds mondial, 2014.

- Inspecteur général (observateur).

Les principaux rôles du Comité des risques institutionnels sont :

- superviser l'identification et la priorisation des principaux risques institutionnels,
- garantir la solidité et la validité des mesures d'atténuation associées et suivre leur mise en œuvre, et
- veiller à ce qu'une assurance appropriée soit appliquée aux principaux risques institutionnels.

En vertu de son mandat, le Comité des risques institutionnels est habilité à déléguer ses pouvoirs de surveillance des risques à des individus ou des comités qui sont alors tenus de lui rendre compte des progrès et de lui faire remonter les problèmes.

Comité des risques opérationnels

Le Comité des risques opérationnels existe depuis 2012, mais son rôle a été révisé en août 2016. Les révisions ont pour objectif d'intégrer la gestion des risques tout le long du cycle des subventions grâce à une gestion régulière et efficace des risques. Le Comité des risques opérationnels est co-présidé par le Directeur de la gestion des risques et le Directeur de la Division de la gestion des subventions. Il se compose de huit membres votants, lesquels incluent les responsables en charge des finances des programmes, de la stratégie de la chaîne d'approvisionnement, du conseil technique et des partenariats, et les responsables des équipes en charge des risques et juridiques.

Les principales responsabilités du Comité des risques opérationnels sont :

- fournir une orientation stratégique pour l'approche de gestion des risques en tenant compte des risques inhérents et résiduels, et de l'efficacité des mesures à court et à long terme, et
- faciliter une utilisation plus active et efficace de la reprogrammation et des partenaires techniques en incitant les équipes à adopter des approches plus stratégiques et davantage axées sur des solutions aux principaux risques identifiés.

Tous les pays à impact élevé¹⁵ et à risque élevé¹⁶ font l'objet d'un examen au moins annuel du Comité des risques opérationnels¹⁷. D'autres pays sont inclus dans ce processus à la discrétion du Directeur de la Division de la gestion des subventions. Ce comité examine les tableaux de bord des risques des pays, les principaux risques priorisés et les mesures d'atténuation conjointement préparées par les équipes de pays et leur point focal en charge des risques.

Durant les réunions du Comité, les membres discutent des documents suivants :

- **Tableau de bord des risques des pays** – Ce tableau résume des informations contextuelles sur le pays et les programmes de lutte contre les maladies, les principaux mécanismes de mise en œuvre et les analyses des principales parties prenantes.
- **Matrice des principaux risques priorisés et des mesures d'atténuation** – Elle résume les principaux risques stratégiques au niveau du portefeuille de pays et les mesures d'atténuation priorisées pour y remédier.

Département de la gestion des risques

Créé en 2012 à la suite de la recommandation du Groupe de haut niveau, le Département de la gestion des risques est sous l'autorité du Directeur de la gestion des risques. Ce département emploie 16 agents à temps plein.

¹⁵ Pays ayant une allocation supérieure à 400 millions de dollars.

¹⁶ Tous les pays désignés comme à haut risque par l'Indice du risque externe.

¹⁷ Mandat du Comité des risques opérationnels actualisé en août 2016.

III. Portée et notations

01 Portée

L'objectif d'ensemble de l'audit était de fournir une assurance raisonnable quant à l'adéquation de la conception et de l'efficacité opérationnelle de l'identification et de la gestion des risques dans l'ensemble du Fonds mondial en vue de l'accomplissement de sa mission.

Approche et portée

L'audit a inclus une évaluation de :

- la gouvernance, la supervision (appétence et tolérance au risque incluses) et la responsabilité associées à la gestion des risques à tous les niveaux, y compris celui du Conseil, de ses comités et de la Direction,
- l'adéquation du cadre et des processus de gestion des risques en matière d'identification, d'évaluation, de réponse et de surveillance des risques du Secrétariat, et
- l'environnement global et la culture de la gestion des risques.

02 Notations

Le tableau suivant présente les notations de l'audit fondées sur les constatations :

Risque opérationnel	Notation	Référence aux constatations
Gouvernance, supervision et responsabilité de la gestion des risques au niveau du Conseil et de la haute direction	Nécessite une nette amélioration	01
Efficacité du cadre et des processus de gestion des risques du Secrétariat	Nécessite une nette amélioration	02, 03
Environnement global et culture de la gestion des risques	Nécessite une nette amélioration	04

IV. Constatations et actions convenues de la Direction

01 Gouvernance, supervision et responsabilité de la gestion des risques au niveau du Conseil

Les structures de gestion des risques ont considérablement évolué depuis 2012. Des rôles et responsabilités ont été assignés en matière de gouvernance et de supervision des risques, un cadre de gestion des risques et une politique de différenciation des risques ont été mis en œuvre, et un Département de la gestion des risques a été créé. Cependant, des lacunes subsistent au niveau de l'exécution de la supervision et de la responsabilité de la gestion des risques.

Le Conseil du Fonds mondial dispose d'une structure établie de gouvernance assortie de six fonctions de base dont l'une concerne la gestion des risques. Les statuts du Fonds mondial confèrent au Conseil la responsabilité de l'établissement et de la supervision de la stratégie d'ensemble de gestion des risques, y compris de la définition du cadre de tolérance aux différents risques¹⁸. Pour structurer ses responsabilités en matière de gestion des risques, **le Conseil a approuvé une Politique de gestion des risques**¹⁹ en 2014 et adopté la définition des responsabilités du Conseil en matière de surveillance des risques établie par les principes COSO²⁰. La politique stipule que le Conseil est responsable en dernier ressort vis-à-vis des parties prenantes du Fonds mondial de la supervision de la mise en œuvre d'une gestion efficace des risques et doit :

- i) comprendre la philosophie du risque de l'organisation et souscrire à l'approche de différenciation des risques,
- ii) savoir dans quelle mesure la Direction a mis en place une gestion efficace des risques,
- iii) examiner le portefeuille de risques et l'évaluer par rapport aux seuils de risque, et
- iv) être informé des risques les plus significatifs et savoir si la Direction y répond de façon appropriée.

En ce qui concerne la gestion des risques, les rôles et responsabilités spécifiques relatifs aux fonctions de prise de décision, de supervision et de conseil sont répartis entre les trois comités du Conseil. Le Comité des finances et de la vérification est principalement chargé de la coordination des questions relatives aux risques¹³ et du soutien apporté par un Groupe de coordination²¹. Le Conseil a approuvé le cadre de différenciation des risques et demandé au Secrétariat de l'opérationnaliser, de conduire des examens annuels afin de l'actualiser et de lui rendre compte une fois par an des résultats de ces examens²². L'objectif est de guider la gestion, par le Secrétariat, des risques d'un portefeuille de subventions diversifié, changeant et complexe.

Bien que des progrès significatifs aient été enregistrés dans l'établissement d'une structure et de politiques appropriées au niveau du Conseil, l'efficacité de l'exécution par ce dernier de ses responsabilités de gestion des risques doit être améliorée dans les domaines signalés ci-dessous.

¹⁸ En vertu des statuts du Fonds mondial, le Conseil est chargé d'établir et de superviser (1) la stratégie d'identification et de gestion des risques, y compris (liste non exhaustive), les risques financiers, de réputation, juridiques, réglementaires, opérationnels et stratégiques, et (2) le cadre de tolérance au risque du Fonds mondial.

¹⁹ Politique de gestion des risques du Fonds mondial telle qu'adoptée lors de la trente-deuxième réunion du Conseil d'administration du Fonds mondial (novembre 2014) par le Point de décision GF/B32/DP11.

²⁰ « Effective Enterprise Risk Oversight – the Role of the Board of Directors », COSO, septembre 2009

²¹ Le Groupe de coordination est présidé par le Président du Conseil et se compose du Vice-Président du Conseil et des Présidents et Vice-Présidents des trois comités.

²² Point de décision GF/B32/DP12, 32^{ème} réunion du Conseil du 21 novembre 2014.

1.1 Il est difficile, mais nécessaire, de définir l'appétence au risque au sein du Fonds mondial.

Avant que la Politique révisée de gestion des risques ne soit approuvée en 2014, le Conseil avait demandé et approuvé les résultats de l'Évaluation quinquennale de 2009²³ et de l'examen du Groupe indépendant de haut niveau de 2011²⁴. Avec le Plan de transformation consolidé²⁵ issu des travaux du Groupe de haut niveau, ces rapports ont souligné la nécessité pour le Conseil de définir l'appétence au risque. Après avoir inclus une responsabilité liée dans les statuts, le Conseil a indiqué son souhait de différencier les risques pris dans les pays en adoptant un cadre de différenciation des risques en 2014. Cependant, l'hésitation du Conseil à définir un cadre d'appétence au risque entrave sa capacité à superviser une gestion efficace des risques grâce à une « compréhension de la philosophie du risque de l'organisation et une souscription à l'approche de différenciation des risques »²⁶, responsabilité clé du Conseil dans la politique approuvée de gestion des risques. Le malaise vis-à-vis des concepts d'appétence et de tolérance au risque entrave les progrès du Fonds mondial dans l'intégration d'une culture de la gestion des risques.

L'appétence au risque est la quantité globale de risque qu'une entité est prête à accepter dans la poursuite de ses objectifs. Elle traduit la philosophie de l'entité en matière de gestion des risques et influence de ce fait la culture et le style de fonctionnement de l'entité.

- De nombreuses entités considèrent l'appétence au risque de façon qualitative, en la classant comme élevée, modérée ou faible.
- L'appétence au risque est directement liée à la stratégie d'une entité. Elle est prise en compte au niveau de l'établissement de la stratégie dans la mesure où différentes stratégies exposent une entité à différents risques.
- L'appétence au risque régit l'allocation des ressources.

Définition du Cadre de gestion des risques institutionnels COSO

Parfois, le Secrétariat reçoit des messages contradictoires du Conseil et de ses comités :

L'examen des minutes du Conseil et des comités a parfois révélé une réticence à utiliser des termes tels qu'appétence et tolérance au risque. Par exemple, le Cadre de différenciation des risques approuvé en novembre 2014 fut initialement présenté aux sous-comités comme un « cadre de tolérance au risque ». Cependant, trois membres du Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact ont exprimé « de solides inquiétudes quant au rattachement des termes 'tolérance' et 'appétence' au terme 'risque' dans la mesure où il pourrait « envoyer le message qu'il existe une tolérance, voire même une appétence, au risque, plutôt qu'une tolérance zéro vis-à-vis du risque »²⁷. Toutes les mentions de 'tolérance au risque' ont été amendées en 'différenciation des risques' avant que le cadre ne soit présenté au Conseil pour approbation en novembre 2014. Cependant, durant la même période, le Comité d'audit et d'éthique a demandé à la haute direction et aux Directeur de la gestion des risques de fournir des détails sur la gestion des risques afin de permettre au Conseil de définir explicitement ses niveaux d'appétence et de tolérance au risque.

La définition de niveaux d'appétence au risque permet à une organisation d'envisager de façon explicite des compromis parmi toute une palette de choix en termes de risques et en fonction d'un degré souhaité d'impact. Dans le cas du Fonds mondial, par exemple, ces compromis pourraient concerner l'acceptation d'un risque plus élevé de stocks excédentaires de médicaments arrivant à leur date de péremption et de perte financière liée, par rapport à un risque moins acceptable de rupture de stock susceptible d'entraîner des interruptions de traitement et, potentiellement, des coûts programmatiques plus élevés. Dans ce scénario hypothétique, l'organisation accepterait en connaissance de cause un risque plus élevé dans un de ses domaines d'activité afin de réduire un risque dans un autre domaine censé générer de meilleurs résultats programmatiques. En général, un cadre valable d'appétence et de

²³ Synthèse des domaines d'étude 1, 2 et 3 de l'Évaluation quinquennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Mars 2009.

²⁴ Rapport final du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'examiner les contrôles fiduciaires et les mécanismes de suivi du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, publié le 19 septembre 2011.

²⁵ Plan de transformation consolidé du Fonds mondial adopté lors de la 25^{ème} réunion du Conseil des 21-22 novembre 2014, Point de décision GF/B25/4.

²⁶ Politique de gestion des risques du Fonds mondial adoptée lors de la 32^{ème} réunion du Conseil du Fonds mondial (novembre 2014), Point de décision GF/B32/DP11.

²⁷ 13^{ème} réunion du SIIC des 7-9 octobre 2014.

tolérance au risque permet à l'organisation de jauger explicitement ces importants compromis et de prendre des décisions éclairées concernant ses choix en termes de risques. En l'absence d'un tel cadre au niveau opérationnel, comme c'est actuellement le cas au Fonds mondial, les décisions relatives aux risques peuvent être incohérentes dans la mesure où différentes équipes et différents individus ont des comportements et des réponses différents face à des risques similaires, en fonction de leur propre degré de confort plutôt que d'un ensemble unifié de principes vis-à-vis des risques organisationnels. Au niveau de la gouvernance, l'absence de cadre d'appétence et de tolérance au risque clairement défini signifie également que le Conseil peut avoir des avis divergents sur les risques en son propre sein ainsi que par rapport au Secrétariat. Définir un cadre d'appétence au risque peut considérablement renforcer la capacité du Conseil à tenir la haute direction responsable d'une gestion efficace des risques.

1.2 Il est nécessaire d'élaborer d'un processus structuré de suivi des questions relatives aux risques pour que le Conseil assure une supervision plus efficace des risques.

L'efficacité des processus du Conseil, des comités et du Groupe de coordination pour enregistrer et faire remonter les principaux problèmes relatifs aux risques peut être améliorée. Cette situation a précédemment été soulignée dans le rapport sur l'évaluation de la gouvernance du BIG²⁸ et mise en évidence par le Groupe de travail sur la gouvernance dans sa présentation au Conseil de novembre 2014²⁹.

Les informations sur les risques doivent être plus adaptées et alignées sur les besoins de supervision du Conseil et de ses comités. Par exemple, lors de sa 34^{ème} réunion de novembre 2015, le Conseil a demandé au Secrétariat de faire le point sur l'intégration de la gestion des risques dans ses activités et sa culture. Cependant, les nombreux problèmes soulevés par le Conseil n'ont pas été totalement traités dans le document d'actualisation du Secrétariat remis lors de la réunion suivante du Conseil³⁰. Pendant la réunion du Comité d'audit et d'éthique d'octobre 2014³¹, le comité a observé que la Politique de gestion des risques constituait un premier projet et que des travaux supplémentaires importants étaient nécessaires pour qu'il englobe les risques de réputation, juridiques et autres, et pour qu'il soit adapté à sa finalité. Le comité a aussi demandé au Directeur de la gestion des risques d'informer le Conseil sur ses rôles et responsabilités tels que stipulés dans la politique. Malgré les demandes du Comité d'audit et d'éthique, rien ne prouve qu'il y ait eu des discussions sur la Politique de gestion des risques lors du précédent Comité de la stratégie, des investissements et de l'impact pour étudier si des risques stratégiques pertinents avaient été pris en compte.

Un suivi efficace de ces demandes et sujets de préoccupation du Conseil est nécessaire pour veiller à garantir un suivi continu des problèmes pertinents³². L'absence de discipline de suivi a été mise en évidence dans les rapports de fin de période publiés par les comités sortants, qui ont relevé la nécessité d'une fiche de suivi des actions afin de veiller à ce que les problèmes discutés par les comités bénéficient d'un suivi approprié³³. Les processus de suivi ont été récemment renforcés et des fiches de suivi des actions ont été élaborées à la fin 2016. D'autres améliorations sont toutefois nécessaires au niveau du suivi de domaines tels que le recensement précédemment demandé des risques de mise en œuvre de la nouvelle stratégie 2017-22 du Fonds mondial. L'autoévaluation du Conseil a reflété un sentiment similaire et 33 % des personnes interrogées ont mentionné que le Secrétariat pourrait tenir compte de façon plus appropriée des opinions et points de vue des membres du Conseil³⁴. Malgré les progrès observés dans les discussions sur la gestion des risques au niveau du Conseil, un comblement de ces lacunes améliorerait la capacité du Conseil à exercer un rôle efficace de supervision, tel que décrit dans la Politique de gestion des risques, et renforcerait aussi la confiance entre le Conseil et le Secrétariat.

²⁸ GF-OIG-14-008, Rapport sur l'évaluation de la gouvernance, 6 juin 2014.

²⁹ 32^{ème} réunion du Conseil, 21-21 novembre 2014.

³⁰ Minutes des 32^{ème} et 34^{ème} réunions du Conseil.

³¹ 10^{ème} réunion du Comité d'audit et d'éthique, 8 octobre 2014.

³² Réunion du Groupe de coordination, 26 février 2016.

³³ 9^{ème} réunion du Comité d'audit et d'éthique, 8 mars 2014.

³⁴ GF/B36/19, Résultats de l'évaluation de la performance du Conseil et des dirigeants du Conseil réalisée par EgonZehnder et présentée au Conseil en novembre 2016.

Action convenue de la Direction 1 :

Le Secrétariat présentera au Conseil un document recommandant un cadre d'appétence au risque pour les principaux risques relatifs à la mise en œuvre de la stratégie 2017-22. Le document inclura des grands principes d'opérationnalisation du cadre d'appétence au risque. Si le Conseil approuve ce document, le Secrétariat mettra en œuvre les principes afin d'intégrer un certain niveau d'appétence au risque dans les décisions relatives au portefeuille.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques

Date cible : 30 juin 2018 (présentation des principes au Conseil)

Date cible : 31 décembre 2018 (mise en œuvre des principes d'appétence au risque)

Voir l'Action convenue de la Direction 3 ci-dessous pour les mesures liées aux informations sur les risques, notamment les tendances de l'appétence au risque.

02 Supervision et responsabilité de la haute direction

La conception d'ensemble des structures de gestion des risques est adéquate au niveau de la haute direction. Cependant, il est nécessaire d'améliorer la définition des responsabilités vis-à-vis des risques et l'efficacité des processus de supervision.

Notre examen s'est réparti entre trois grands domaines : la conception des structures de gestion des risques, la clarté des responsabilités de gestion des risques et l'efficacité de la supervision de la haute direction.

i) Structures de gestion des risques

Au Fonds mondial, la fonction de gestion des risques a été renforcée grâce à la création du Département de la gestion des risques et d'un poste de Directeur de la gestion des risques en 2012. Ces mesures ont été complétées par la constitution du Comité des risques opérationnels chargé de surveiller les risques au niveau des subventions. À l'échelon opérationnel, le Secrétariat a élaboré une matrice des responsabilités de l'équipe de pays en 2013, laquelle définit les rôles et responsabilités des différents membres de l'équipe de pays. Le Secrétariat a aussi commencé à élaborer en 2016 une matrice d'appropriation des processus d'activité dont le but est d'assigner aux individus/équipes des responsabilités pour différents processus d'activité, au-delà de la gestion des subventions. En 2016, un Comité des risques institutionnels a été créé pour superviser les risques au niveau institutionnel.

Avec ces réformes, la conception des structures de gestion des risques au sein du Fonds mondial est désormais globalement appropriée, avec des rôles et responsabilités définis à chaque niveau pour permettre des prises de décisions appropriées concernant la gestion des risques.

ii) Responsabilités de gestion des risques

Les résultats du Fonds mondial sont évalués au moyen d'indicateurs de résultats opérationnels et institutionnels, ainsi que de mécanismes internes d'évaluation des résultats utilisés au sein des différentes équipes. À l'échelon des individus, les responsabilités du personnel – telles que définies dans leur mandat – sont prises en considération au niveau de la gestion des résultats du personnel. Cependant, le BIG a observé ce qui suit :

2.1 Il faut clarifier les responsabilités vis-à-vis des risques afin de renforcer les résultats de la gestion des risques

Bien que des rôles vis-à-vis des risques aient été définis, les responsabilités correspondantes concernant les décisions relatives aux risques ne sont en général pas clairement documentées. Au Fonds mondial,

la nécessité de mettre en place un cadre de responsabilité a été identifiée en 2013³⁵. Le cadre est nécessaire pour que le personnel s'approprié les décisions prises et contribue à veiller à leur respect. Le Secrétariat a priorisé le cadre de responsabilité en 2016 et celui-ci a été finalisé et approuvé par le Comité exécutif de direction au début 2017.

iii) Efficacité des processus de supervision

Avec la mise en place du Département de la gestion des risques, du poste de Directeur de la gestion des risques et des Comités des risques institutionnels et opérationnels, les différentes responsabilités de la haute direction vis-à-vis des risques sont clarifiées dans leur mandat respectif. Cependant, il faut améliorer encore les domaines suivants afin d'accroître l'efficacité de la supervision de la direction :

2.2 Des indicateurs clés de résultats solides sont nécessaires pour évaluer le risque

Les objectifs institutionnels et stratégiques du Fonds mondial sont suivis grâce aux Indicateurs clés de résultats institutionnels (KPI) et les progrès accomplis sont communiqués au Conseil et à la haute direction. Dans la précédente stratégie 2014-2016, les risques pour le portefeuille et les subventions étaient suivis au niveau stratégique, au moyen du KPI institutionnel « Indice de risque du portefeuille ». Cet indicateur comportait de nombreuses lacunes au niveau de sa qualité et de son contenu (voir le détail dans la section 3.4) et la haute direction s'en servait et s'y fiait peu pour prendre ses décisions. Cependant, au lieu d'améliorer ou de remplacer cet indicateur de risque par un qui soit plus performant, il a été supprimé des indicateurs de résultats proposés au titre du cadre KPI institutionnel 2017-2022, sans remplacement prévu au stade actuel, même si l'équipe en charge des risques étudie des solutions. Jusqu'à ce qu'une alternative soit trouvée, l'absence d'indicateurs clairs du risque au niveau du portefeuille demeure une lacune du cadre de supervision de la gestion des risques.

2.3 Au Comité des risques opérationnels, les décisions relatives aux risques devraient être explicitement documentées et consolidées dans les thématiques de risque

Bien que le Comité des risques opérationnels existe depuis 2012, son rôle a fait l'objet d'une importante révision en août 2016. Celle-ci a été faite pour intégrer la gestion des risques tout le long du cycle complet des subventions et pour garantir une approche cohérente de la gestion des risques au niveau des subventions. Le comité émet une opinion quant au fait que les risques de chaque pays ont ou non été priorisés et atténués de façon appropriée. Il est également censé commenter l'approche de gestion des risques adoptée par les gestionnaires de subventions et faire remonter les problèmes importants et transversaux au Comité des risques institutionnels pour complément d'examen. Cette conception est adaptée à une gestion efficace et différenciée des risques pour les activités de base. Cependant, des problèmes existent au niveau de la mise en œuvre effective du mandat du Comité des risques opérationnels :

- ***Il est nécessaire d'améliorer la visibilité des risques au niveau de l'ensemble du portefeuille*** : Le processus du Comité des risques opérationnels examine les risques au niveau des subventions. Bien que cela soit cohérent avec sa mission, il est également important que des thématiques récurrentes de risque ou des tendances émergentes de risque parmi différentes subventions soient suivies et évaluées périodiquement pour fournir des informations plus complètes sur le portefeuille et éclairer une analyse supérieure des risques à l'échelon du Comité des risques institutionnels. L'examen d'enregistrements de cinq réunions du Comité des risques opérationnels dans le cadre du présent audit n'a fourni aucune donnée probante attestant d'un processus visant à compiler et documenter ces thématiques ou tendances de risque. Une optimisation de cette analyse et de la documentation, parallèlement à des améliorations liées de la qualité et du contenu des informations sur les risques (plus de détails dans la section 3.4), permettrait d'avoir une meilleure compréhension de la manière dont les risques planant sur l'ensemble du portefeuille sont examinés par le Comité des risques institutionnels et comment les

35 Cette action convenue de la Direction est tirée du document GF-14-006/Audit de haut niveau du modèle de garantie du Fonds mondial.

discussions du Comité des risques opérationnels éclairent les décisions relatives à l'ensemble du portefeuille.

- **Des décisions explicites sur l'acceptation, l'atténuation ou la remontée des risques devraient être documentées** : Bien que les équipes de pays préparent et présentent des tableaux de bord des risques, les comités ne prennent pas de décisions explicites concernant les réponses à apporter aux risques. Au Comité des risques opérationnels du Nigéria en mai 2016, l'équipe de pays a par exemple indiqué que le risque résiduel (risque restant après l'impact de l'application de toutes les mesures d'atténuation) inhérent aux problèmes de capacité était élevé malgré l'absence de problèmes contextuels spécifiques. Cependant, la discussion n'a pas permis de définir la manière dont ces risques seraient remontés et suivis, s'ils étaient ou non acceptables, ou comment il conviendrait de suivre les mesures d'atténuation et, le cas échéant, de faire remonter les risques à d'autres organes directeurs.

Un traitement des points d'amélioration susmentionnés fournirait à la haute direction une vision plus globale des risques et contribuerait en même temps à une intégration plus systématique de la gestion des risques dans la culture de l'Organisation.

2.4 Supervision du Département de la gestion des risques

Les effectifs du Département de la gestion des risques sont passés de quatre postes au moment de sa création en 2012 à 16 postes à temps plein en 2016. Cela s'est accompagné d'un accroissement correspondant du rôle du Département dans la gestion des risques opérationnels et institutionnels. Outre la représentation aux Comités des risques institutionnels et opérationnels, l'équipe en charge de la gestion des risques a renforcé son implication à différentes étapes essentielles du processus de gestion des subventions, y compris en étant représenté au Comité d'approbation des subventions et grâce à son droit d'objection contre des décaissements en cas d'inadéquation au niveau de la prise en compte des risques.

S'agissant des compétences et de l'expérience, un effort concerté a été engagé pour recruter de nouvelles ressources pour la gestion des risques et pour améliorer les compétences du personnel existant de l'équipe de gestion des risques. Cela inclut la certification de deux membres du personnel dans le domaine de la gestion des risques après leur arrivée au Département et la certification en cours d'un agent supplémentaire. L'équipe de gestion des risques a aussi reçu d'autres cours de formation. Cependant, le Directeur de la gestion des risques est le seul membre du personnel du département qui pouvait se prévaloir d'une expérience spécialisée et directement pertinente en matière de gestion des risques avant de rejoindre le département. Bien que d'autres membres du personnel puissent se prévaloir d'une précieuse expérience de gestion des subventions, y compris concernant la chaîne d'approvisionnement, et concernant les questions programmatiques et financières, leurs compétences et expérience en matière d'évaluation d'autres risques, comme le risque de trésorerie, sont limitées. En l'absence de cadre de compétences par rapport auquel comparer les exigences de qualification de l'équipe de gestion des risques, le département pourrait ne pas être en mesure d'évaluer de façon appropriée des lacunes au niveau de ses compétences.

Le Département de la gestion des risques a récemment lancé une série d'examens dans les pays dans le cadre du Projet de gestion des risques et de garantie. Il s'agit d'un développement important des capacités de l'équipe à superviser la gestion des subventions à l'échelon des pays. Cependant, la supervision des processus non liés aux subventions n'est pas aussi efficace car le suivi formel d'autres risques institutionnels est minime, notamment concernant les activités financières, de gestion de la trésorerie³⁶ ou informatiques, pour lesquelles l'équipe de gestion des risques est tributaire des informations qui lui sont fournies. L'inclusion de ces risques dans la couverture pourrait améliorer la capacité de l'équipe à superviser efficacement ces activités.

³⁶ Audit du BIG de la gestion de la trésorerie du Fonds mondial, GF-OIG-17-001.

Action convenue de la Direction 2 :

Le Secrétariat concevra et mettra en œuvre un format standard pour les discussions du Comité des risques opérationnels et des produits standard, y compris des justificatifs des ajustements des notations des risques et des réponses aux risques du Comité, ce qui peut inclure des mesures d'atténuation ou une acceptation des risques.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques, conjointement avec le Directeur de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 30 septembre 2017 (pour la conception des formats et produits révisés)

Date cible : 31 décembre 2017 (mise en œuvre des formats et produits révisés)

Action convenue de la Direction :

Se référer à l'Action convenue de la Direction 2 du document GF-OIG-14-006-Audit de haut niveau du modèle de garantie du Fonds mondial pour la création d'un cadre de responsabilité clarifiant les rôles et responsabilités en matière de gestion des risques.

Action convenue de la Direction :

Se référer à l'Action convenue de la Direction 2 du document [GF-OIG-17-01-Gestion de la trésorerie du Fonds mondial](#) pour des directives du Département de la gestion des risques sur l'examen des processus de gestion de la trésorerie.

03 Adéquation du cadre et des processus de gestion des risques du Secrétariat

L'absence de stratégie complète de gestion des risques au Fonds mondial a initialement été remarquée dans l'examen de l'Évaluation quinquennale³⁷ en 2009 (voir l'encadré). Ainsi, une politique de gestion des risques et un cadre associé ont été établis par le Secrétariat et approuvés par le Conseil en 2009³⁸. Le rapport d'examen ultérieur du Groupe de haut niveau³⁹ de 2011 a constaté que le cadre élaboré en 2009 n'incluait pas de vision institutionnelle et opérationnelle des risques, et recommandé que le cadre de gestion des risques soit actualisé. Un certain nombre d'améliorations ont ultérieurement été apportées :

L'absence de stratégie solide de gestion des risques durant les cinq premières années de mise en œuvre a minoré l'efficacité opérationnelle du Fonds mondial et affaibli certaines conditions nécessaires à l'efficacité de son modèle d'investissement. Les récents travaux engagés pour élaborer une stratégie de gestion des risques institutionnelle complète représentent une étape nécessaire pour l'avenir du Fonds mondial.

Évaluation quinquennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, mars 2009

- les principes du cadre COSO ont été adoptés en 2012 pour soutenir l'évaluation et l'amélioration de la gestion des risques institutionnels, et promouvoir un cadre de contrôle,
- le **Registre des risques opérationnels a été élaboré en 2013 pour enregistrer les risques au niveau de l'entité**. Il est actualisé trimestriellement par les responsables des risques et présenté au Comité exécutif de direction et au comité du Conseil désigné,

³⁷ Synthèse des domaines d'étude 1, 2 et 3 de l'Évaluation quinquennale du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Mars 2009.

³⁸ GF/B20/DP15 approuvé par le Conseil le 11 novembre 2009.

³⁹ Rapport final du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'examiner les contrôles fiduciaires et les mécanismes de suivi du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, publié le 19 septembre 2011.

- le Conseil a approuvé une politique et un cadre de gestion des risques actualisés en 2014⁴⁰,
- en 2015, 20 processus non liés aux subventions ont été identifiés à des fins de conformité vis-à-vis du COSO⁴¹. Pour ce processus, les responsables respectifs ont été incités à élaborer des matrices de la maîtrise des risques pour les processus identifiés.

Ces outils et processus sont désormais utilisés pour la gestion des risques institutionnels dans l'ensemble du Fonds mondial. Cependant, malgré ces améliorations de la gestion des risques institutionnels, d'autres progrès sont nécessaires au niveau de l'approche du Fonds mondial de l'évaluation, de la gestion et de l'atténuation des risques, ainsi que de la diffusion d'informations les concernant.

Évaluation des risques

3.1 Une approche plus complète, régie par des données, de l'identification et de la priorisation des risques est nécessaire.

Identification des risques – Pour les subventions, le Secrétariat utilise principalement l'outil QUART d'évaluation qualitative des risques pour évaluer les risques de portefeuille⁴². Bien que l'identification des différents risques soit généralement efficace, leur consolidation entre différents outils indépendants de gestion des risques reste problématique. Des activités sont en cours pour intégrer l'outil QUART dans divers autres documents et outils contenant des informations sur les risques afin de minimiser les doublons et de garantir l'exhaustivité des informations sur les risques de portefeuille.

Cependant, pour les processus non liés aux subventions, l'élaboration de matrices de la maîtrise des risques ne tient pas toujours compte de l'ensemble des principaux risques au sein d'une unité spécifique. L'audit du BIG des processus de gestion de la trésorerie a par exemple permis d'établir que les principaux processus et risques, tels que la gestion des actifs et passifs, n'étaient pas pris en compte dans la matrice de la maîtrise des risques initialement approuvée.

En outre, nous avons aussi besoin d'un processus plus structuré et mieux documenté pour l'analyse et la priorisation des risques inclus dans le registre des risques organisationnels.

Atténuation des risques et garantie contre les risques

3.2 Les processus d'atténuation des risques imposent que l'on privilégie davantage les interventions mesurables, une attribution claire de l'appropriation de ces interventions et un suivi systématique des progrès.

Les mesures d'atténuation des risques ont toujours été documentées et suivies par le biais d'outils internes comme le QUART et de communications externes comme des lettres aux maîtres d'œuvre. Les améliorations suivantes sont nécessaires pour accroître l'efficacité des mesures d'atténuation des risques :

- **Il conviendrait de transformer les mesures d'atténuation des risques institutionnels en des interventions mesurables.** Par exemple, des programmes et des services de mauvaise qualité figurent dans le Registre des risques organisationnels du T1/2016 et le risque est actuellement noté 'élevé' alors que l'objectif est qu'il soit noté 'moyen'. Les mesures d'atténuation des risques institutionnels identifiés dans le registre des risques incluent l'élaboration d'une stratégie globale d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des

⁴⁰ Politique de gestion des risques du Fonds mondial adoptée lors de la 32^{ème} réunion du Conseil du Fonds mondial (novembre 2014), Point de décision GF/B32/DP11.

⁴¹ La conformité vis-à-vis du cadre de contrôle interne COSO a été demandée pour les processus à l'appui de la Politique de gestion des risques approuvée en 2014.

⁴² Les risques de capacité sont identifiés grâce à l'outil d'évaluation des capacités (CAT). Les risques résiduels de capacité doivent être suivis au moyen de l'outil QUART durant la mise en œuvre des subventions.

programmes, un suivi de routine et une surveillance nationale, un renforcement du suivi des patients et un élargissement des activités public-privé. Cependant, ces vastes objectifs ne se traduisent pas par des points d'action spécifiques et cibles clairs susceptibles d'être suivis et évalués de façon systématique. À l'inverse, des progrès sont accomplis au niveau de la transformation de certaines initiatives d'atténuation des risques organisationnels en cibles opérationnelles. Par exemple, la planification de la transition est fondée sur des évaluations spécifiques de l'état de préparation qui conduira à des cibles à l'échelon du pays.

- Les mesures d'atténuation au niveau des subventions ont dans certains cas été **focalisées sur les symptômes au lieu de s'attaquer aux causes fondamentales**. Par exemple, la construction d'entrepôts supplémentaires n'a pas résolu les problèmes de stockage de la Tanzanie. Les causes fondamentales du problème étaient la décision du pays de conserver des stocks significatifs et son incapacité à se débarrasser d'importants volumes de stocks périmés, problème auquel il conviendrait de s'attaquer⁴³. Ce problème devrait être résolu grâce à l'Initiative en cours sur la chaîne d'approvisionnement.
- **Des mesures d'atténuation complexes ont été régies par des titulaires communs, mais des responsabilités individuelles et un suivi efficace sont nécessaires**. Par exemple, des risques relatifs à la chaîne d'approvisionnement ont été inclus dans le registre des risques depuis 2013, mais aucune solution systématique n'a été priorisée avant 2016. Le Projet de gestion des risques et de garantie (voir le détail plus loin) qui ciblait les problèmes d'atténuation des risques et de garantie a été lancé en 2014 et clos à la mi-2016. Dans les deux cas, les initiatives ont nécessité des efforts des équipes opérationnelles et fonctionnelles, mais les rôles n'étaient pas clairement définis. De plus, il est probable que dans les deux cas un suivi efficace aurait réduit en partie des retards observés dans la résolution des problèmes.

3.3 Le Projet de gestion des risques et de garantie a recensé les risques et les garanties dans les pays pilotes, et identifié des organisations partenaires de développement pour fournir des garanties supplémentaires. Cependant, des efforts sont nécessaires pour aligner pleinement les garanties sur les risques priorités et supprimer les lacunes et les doublons.

Conscient que le Fonds mondial n'avait jamais recensé de façon structurée ses contrôles, mesures d'atténuation et garanties concernant les risques du portefeuille⁴⁴, le Secrétariat s'est engagé à s'attaquer à ces problèmes dans le cadre du Projet de gestion des risques et de garantie. Après des tentatives initiales infructueuses, le projet a été restructuré et relancé à la fin 2015 dans six pays pilotes⁴⁵ (représentant 11 % de l'allocation du cycle de financement 2014-16) et clos en juin 2016.

Les garanties ont été évaluées dans les pays pilotes et des matrices des risques clés ont été élaborées pour identifier les principaux risques, les mesures d'atténuation et les garanties. S'agissant des domaines dans lesquels la garantie manquait ou était insuffisante dans les six pays pilotes, des organisations partenaires de développement ont aussi été identifiées pour fournir des garanties additionnelles. En termes d'avantages, quatre des six pays ont enregistré une amélioration de la priorisation des risques du fait de l'expérimentation. Malgré ces progrès, les ajustements suivants du Projet de gestion des risques et de garantie sont nécessaires pour améliorer l'efficacité du cadre de garantie :

- **Les garanties financées par le Fonds mondial doivent être alignées sur les principaux risques ou une utilisation optimale de ressources**. Malgré des signes de décalage éventuel entre les risques du portefeuille et les investissements de garantie, aucune modification n'a été proposée au niveau du type, de la portée ou de la couverture des produits de garantie financés par le Fonds mondial, dans aucun des six pays pilotes. Par exemple, les produits

⁴³ Source : Diagnostic du magasin central de fournitures médicales en Tanzanie.

⁴⁴ Les actions convenues de la Direction sont tirées des documents GF-14-006 Audit de haut niveau du modèle de garantie du Fonds mondial et GF-13-017 Advisory Risk Management Tools.

⁴⁵ Les pays pilotes sont la Zambie, le Soudan, la Somalie, l'Éthiopie, l'Indonésie et le Cambodge.

de santé étaient notés comme représentant le risque le plus élevé pour l'ensemble des six pays, mais les ressources de l'agent local du Fonds pour la garantie relative à cette fonction restent les plus faibles dans tous les pays pilotes, par rapport à d'autres domaines de garantie comme la finance et la qualité des données. Le montant des dépenses allouées à chaque domaine couvert par une garantie ne montre pas clairement qu'il y a un décalage par rapport à la répartition des risques dans un portefeuille. Cependant, il pourrait mettre en évidence d'éventuels décalages dans l'allocation des ressources de garantie et signaler la nécessité de procéder à des ajustements.

- **Des progrès sont nécessaires pour éviter les doublons et mieux coordonner les activités de garantie à l'échelon du pays.** Le Projet de gestion des risques et de garantie (qui est désormais déployé pour les portefeuilles à risque et impact élevé) vise à coordonner les garanties entre les équipes en charge des risques fonctionnels⁴⁶. Cependant, cette coordination doit être améliorée. Par exemple, trois des six pays pilotes sont aussi inclus dans l'initiative en cours relative à la chaîne d'approvisionnement. Cependant, en l'absence de cadre intégré par pays, il existe un risque accru que les équipes en charge de la chaîne d'approvisionnement et des risques fassent des doublons car les problèmes de la chaîne d'approvisionnement figurent aussi parmi les domaines de risques les plus élevés.

L'équipe en charge des finances du Fonds mondial a intégré des mesures financières, comme une politique de trésorerie sujette à conditions et des agents financiers et fiduciaires dans différents pays à haut risque. Cependant, les outils standard devraient servir pour examiner leur efficacité à lutter contre les risques ciblés et veiller à leur application régulière à tous les niveaux du portefeuille. Des directives de gestion des risques financiers sont en cours d'élaboration pour clarifier l'application de ces mesures afin de veiller à la cohérence au niveau du portefeuille et de mesurer leurs résultats. Un outil intégré de contrôle des risques est en cours d'élaboration ; il aura pour objectif d'intégrer et de simplifier les processus de gestion des risques, ce qui se traduira par une meilleure adhésion et un plus grand respect par les équipes opérationnelles.

- **Besoin d'accords formels avec les partenaires de garantie :** Pour les domaines dans lesquels la garantie manque ou est insuffisante dans les six pays pilotes, des organisations partenaires de développement ont été identifiées pour fournir des garanties additionnelles. Cependant, aucun accord formel n'a été conclu avec les organisations partenaires et aucune structure pour un suivi et un compte rendu continu n'a été mise en place. Ainsi, il n'y a pas de mécanisme permettant de s'assurer que les missions de garantie assignées aux partenaires ont bien été approuvées et suivies. L'expérimentation en Éthiopie a montré que lorsqu'il est difficile d'obtenir des accords formels avec les partenaires, les matrices des principaux risques mutuellement approuvés fournissent une alternative réaliste.

Rapports sur les risques

- ### **3.4 Les rapports sur la gestion des risques au niveau du Conseil et de la haute direction ont été améliorés pour inclure les risques opérationnels ainsi que des rapports annuels sur la gestion des risques et les garanties. Cependant, les rapports sur la gestion des risques doivent être nettement améliorés en termes de qualité, de contenu et de ponctualité.**

Avant 2012, le Conseil du Fonds mondial et la haute direction ne recevaient aucune information sur les risques affectant l'ensemble de l'organisation. Cependant, des rapports sur les risques ont commencé à être rédigés en 2013 avec la mise en place du Registre des risques organisationnels et le rapport sur les risques opérationnels. Depuis lors, le Directeur de la gestion des risques discute tous les trimestres du registre des risques organisationnels actualisé avec le Groupe de coordination. Le Directeur de la

⁴⁶ Les équipes en charge des risques fonctionnels incluent Finances des programmes, Département en charge de la chaîne d'approvisionnement/Centre de gestion des produits de santé, Département en charge du Conseil technique et des Partenariats, Équipe de suivi, d'évaluation et d'analyse pays, et Équipe juridique.

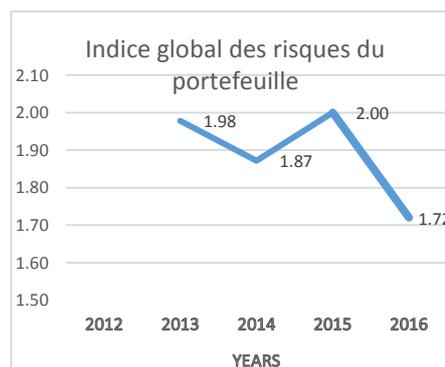
gestion des risques rédige aussi un rapport et une déclaration de garantie annuelle sur la gestion des risques à l'intention du Conseil⁴⁷. De surcroît, les risques sont un point permanent des ordres du jour des réunions du Conseil et des comités concernés. Les risques sont exposés à chaque réunion du Conseil, et des réunions communes sont aussi organisées durant les sessions des comités. Cependant, il existe une marge d'amélioration de la qualité, du contenu et de la ponctualité des rapports sur les risques :

S'agissant de la qualité des rapports sur les risques :

- **Il conviendrait que l'on fournisse au Conseil une vision complète des risques priorités et que les risques interdépendants soient évalués ensemble :** Le Groupe de coordination a précédemment indiqué que le registre des risques, document utilisé pour communiquer l'état des risques au Conseil, mentionnait différents risques qui se chevauchaient ou semblaient 'se compléter'. Par exemple, le risque de faible absorption des subventions est directement lié aux risques de capacités limitées du personnel et de médiocrité des systèmes dans le pays. Le Groupe a demandé que ces risques soient considérés de façon globale ; il faut donc que les relations mutuelles entre les différents risques soient clairement identifiées, de même que la manière dont les mesures destinées à atténuer certains risques auront une incidence sur d'autres (exemple : comment l'amélioration des flux de fonds et d'autres systèmes à l'échelon du pays améliore l'absorption des subventions). Le Groupe de coordination a suggéré que cet aspect soit porté à l'attention du Conseil dans le rapport du Directeur de la gestion des risques ainsi que dans le rapport commun du comité. Ces demandes doivent être prises en compte.
- **Il conviendrait que les rapports sur les risques analysent les risques pris par rapport aux effets (impact) pour éclairer les prises de décisions :** La Division de la Stratégie, de l'Investissement et de l'Impact a récemment publié des analyses approfondies sur différents choix d'interventions contre les maladies pour aider les équipes de pays à prioriser les investissements dans chaque portefeuille individuel et optimiser l'impact. Certaines analyses ont aussi été réalisées pour comparer les investissements dans les différentes maladies et les différents pays, et la manière dont ils affectent l'impact global obtenu par le Fonds mondial, au sein des financements existants totaux. Cependant, ces analyses n'ont pas encore étudié les risques institutionnels ni comment les investissements ou les risques du portefeuille peuvent être modifiés pour optimiser l'impact sur les maladies par rapport aux risques du portefeuille.

S'agissant du contenu des rapports sur les risques :

- **Le Conseil et la haute direction ont besoin d'une évaluation fiable des résultats du Secrétariat en matière de gestion des risques au niveau de la gestion des subventions :** Au plan opérationnel, le Secrétariat publie un rapport sur la gestion des risques opérationnels qu'il présente à la haute direction depuis 2012. Ce rapport inclut un Indice du risque du portefeuille tiré de la consolidation des évaluations des risques opérationnels à l'échelon du pays réalisées par le Secrétariat au moyen de l'outil QUART. Cette évaluation de l'Indice du risque du portefeuille est communiquée au



Conseil dans le rapport annuel du Directeur de la gestion des risques⁴⁸. L'Indice représente un progrès car il permet d'éclairer les décideurs sur l'état des risques opérationnels et les résultats des mesures d'atténuation. Cependant, les améliorations suivantes sont nécessaires au niveau du processus et de la méthodologie de calcul de l'Indice du risque du portefeuille :

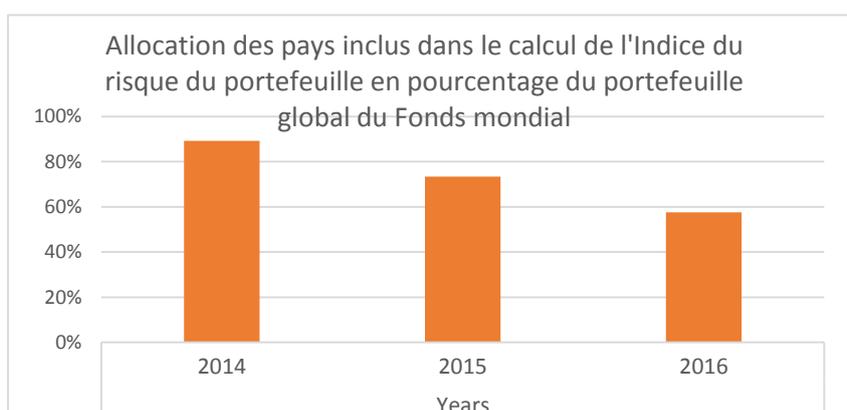
⁴⁷ La première déclaration de garantie annuelle a été communiquée au Conseil lors de sa 34^{ème} réunion.

⁴⁸ L'évaluation de l'Indice du risque du portefeuille est basée sur quatre risques fonctionnels et dix-neuf risques sous-fonctionnels, qui sont notés de zéro à quatre (absence de risque à risque très élevé, respectivement).

- **L'Indice est basé sur une moyenne simple de 19 risques fonctionnels, indépendamment de leur importance dans le portefeuille :** Bien que le portefeuille d'ensemble du Fonds mondial soit composé de marchandises à plus de 54 %, la pondération des risques inhérents à la catégorie des produits de santé est la même que la pondération d'autres risques (ex : qualité des données et gouvernance de l'Instance de coordination nationale) lorsque l'on calcule la note de l'Indice du risque du portefeuille⁴⁹. Pour les portefeuilles de subventions pour lesquels les marchandises ont un poids prépondérant, avec essentiellement des médicaments fournis directement et peu d'argent effectivement décaissé au profit des maîtres d'œuvre, une approche logique voudrait que les risques inhérents aux produits de santé soient pondérés différemment des risques financiers.

- **Il conviendrait que le calcul de l'Indice du risque du portefeuille soit représentatif du portefeuille :**

Différentes subventions et différents pays ont servi pour l'analyse en glissement annuel. Seuls 20 pays ont été utilisés pour l'analyse de 2016, contre 44 en 2015 et 59 en 2014.



- **Une cohérence est nécessaire au niveau des critères qui déterminent les pays auxquels il faudrait appliquer l'outil QUART pour faciliter les comparaisons en glissement annuel :** Durant la première application de l'outil QUART en 2012, seuls les pays à impact élevé devaient faire l'objet de cette analyse. En 2013, les pays non considérés à impact élevé ayant un budget annuel supérieur à 10 millions de dollars ont été ajoutés à la liste des pays devant faire l'objet de cette analyse QUART. En 2015, les pays ayant des niveaux de risques externes très élevés sont venus compléter la liste.

Les causes fondamentales des problèmes observés concernant la qualité et le contenu des rapports sur les risques sont les suivantes :

- **Il faut renforcer l'importance de l'évaluation des risques opérationnels au Secrétariat.** Bien que le problème de faible conformité vis-à-vis des obligations d'application de l'outil QUART ait été constaté par l'équipe de gestion des risques et que des efforts aient été engagés par la haute direction pour y remédier, la conformité ne s'est pas améliorée⁵⁰. Le KPI qui suivait sa réalisation a été supprimé, même si l'équipe en charge des risques étudie d'autres solutions. Les processus ont aussi été considérés par les équipes de pays comme faisant doublon et peu générateurs de valeur ajoutée, ce qui a aussi contribué à une faible conformité.
- **Le Département de la gestion des risques, deuxième ligne de défense, publie des Indices du risque du portefeuille basés sur des notations des risques établies par l'équipe de pays, première ligne de défense, mais un contrôle indépendant plus rigoureux est nécessaire.** Bien que le Comité des risques opérationnels examine les notations qui lui sont présentées, 68 % des notations des risques des subventions n'ont pas été soumises au Comité pour validation au cours des deux dernières années, diminution significative par rapport aux périodes antérieures. Ainsi, l'Indice du risque du portefeuille publié par fonction de risque ne fournit pas de représentation indépendante des risques au niveau des subventions. La faiblesse des

⁴⁹ Le budget des marchandises inclut les produits de santé, les équipements, les achats et les coûts de soutien de la gestion des approvisionnements, selon l'outil d'analyse des activités et de compte rendu à novembre 2016.

⁵⁰ En 2014/15, le Directeur de la gestion des risques a déclaré que 67 % seulement des pays devant faire l'objet d'une analyse QUART l'avaient effectivement réalisée.

effectifs de l'équipe de gestion des risques est un facteur qui contribue au problème. Il est probable que les contrôles indépendants se multiplieront du fait de la récente augmentation des effectifs. Le Département de la gestion des risques élabore actuellement un nouvel outil qui enregistra de façon distincte les niveaux de risque et leurs mesures d'atténuation par équipe opérationnelle et par équipe de gestion des risques.

- ***Il conviendrait que le Conseil participe davantage au contrôle des rapports sur les risques du portefeuille.*** Les membres du Conseil ont été formés à la gestion des risques en 2015, mais pas à la méthodologie détaillée de calcul de l'Indice du risque du portefeuille. Aucune donnée probante ne confirme que la haute direction et le Comité des risques opérationnels aient procédé à un examen détaillé des calculs et de la méthodologie.

L'équipe de gestion des risques reconnaît qu'il y a des problèmes à utiliser l'Indice du risque du portefeuille pour fournir une évaluation fiable des résultats du Secrétariat en matière de gestion des risques. Elle étudie des solutions pour remplacer ou améliorer cet indicateur.

Action convenue de la Direction 3 (liée aux constatations 01, 02 et 03) :

Le Secrétariat élaborera et mettra en œuvre un cadre amélioré d'évaluation des risques et d'information sur ceux-ci qui :

- évaluera les risques pour les pays tout en tenant compte de leur importance par rapport à l'impact des maladies,
- consolidera une vision globale des risques à tous les niveaux du Fonds mondial, et
- évaluera si les risques dans les pays sont conformes à l'appétence au risque, pour éclairer les prises de décisions.

Le cadre veillera à une couverture adéquate du portefeuille et à la cohérence de l'approche d'évaluation entre les périodes.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques

Date cible : 30 juin 2018 (élaboration du cadre)

Date cible : 31 décembre 2018 (mise en œuvre du cadre)

Action convenue de la Direction 4 :

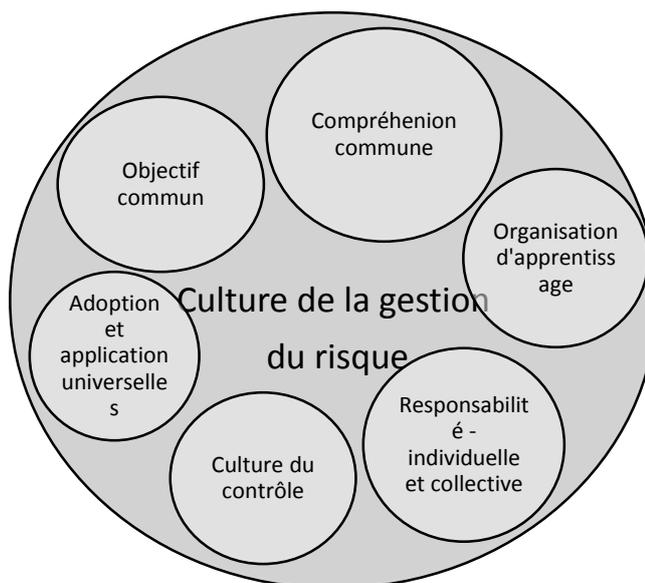
Conjointement avec la Division de la gestion des subventions, le Secrétariat définira un processus pour aligner les plans de garantie, y compris les activités de garantie financées par le Fonds mondial, sur les risques priorités, et l'utilisera pour tous les pays procédant à des examens de la gestion des risques et des garanties.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques

Date cible : 31 mars 2018

04 Environnement global et culture de la gestion des risques

La culture de la gestion des risques décrit « les valeurs, croyances, connaissances, attitudes et compréhensions des risques partagés par un groupe de personnes ayant un objectif commun »⁵¹. La culture de la gestion des risques d'une organisation détermine et reflète sa manière de gérer les risques. Les constatations sur la gouvernance, la supervision et les processus de gestion des risques ont donc été prises en compte pour analyser leur impact sur la culture de la gestion des risques, ou vice-versa.



Objectif, valeurs et normes éthiques communs et alignés

– La mission et l'objectif du Fonds mondial sont clairement identifiés dans sa vision et son énoncé de mission. De plus, son modèle d'activité est basé sur des principes acceptés⁵². Le Code de conduite du personnel du Fonds mondial mentionne également six valeurs clés⁵³ pour régir le comportement des employés. Il incombe à tous les membres du personnel de promouvoir ces valeurs, et les résultats sont évalués par des mécanismes de gestion des résultats du personnel. Ainsi, il existe des dispositifs solides pour aligner les valeurs et intérêts globaux de l'organisation et du personnel.

Cependant, s'agissant des risques, la constatation 1.1 détaille les difficultés rencontrées par le Fonds mondial pour définir clairement et opérationnaliser le cadre d'appétence au risque, ce qui a conduit à des compréhensions différentes de l'acceptation des risques entre le Conseil et le Secrétariat. Il existe des différences similaires entre les trois lignes de défense. En l'absence d'indicateurs définis et approuvés sur les risques pris, le personnel et les représentants du Fonds mondial ne peuvent pas gérer les risques sur une même base approuvée.

Attribution claire d'autorité et de responsabilité au niveau individuel et de l'organisation

– Les constatations 01 et 02 montrent là où le Fonds mondial a réalisé d'importants progrès dans l'assignation de responsabilités individuelles et collectives vis-à-vis des risques, tant au niveau du Conseil que de la haute direction. Cependant, ces constatations décrivent aussi les niveaux auxquels les responsabilités individuelles ou collégiales ne sont pas claires en matière de suivi, d'atténuation ou d'acceptation des risques.

Les travaux en cours sur le cadre de responsabilité représentent une première étape positive dans l'intégration de la responsabilité dans la culture de l'organisation. La constatation 3.4 met en évidence la faible conformité vis-à-vis des obligations d'application de l'outil QUART, et la responsabilité de la non-exécution et l'utilisation de mesures d'incitation ou de dissuasion pour agir et prendre des décisions sur les risques sont des composantes importantes pour enregistrer des progrès.

Partage et communication d'informations transparents et en temps voulu – Cela signifie que les membres du Conseil du Fonds mondial et du Secrétariat discutent ouvertement des questions

⁵¹ Définition de l'Institute of Risk Management, voir <https://www.theirm.org/knowledge-and-resources/thought-leadership/risk-culture.aspx>. Malgré son importance, il n'existe pas de norme établie ou de pratique généralement admise concernant la culture de la gestion des risques. Pour les principales caractéristiques d'une culture de gestion des risques performante, voir aussi « Cultivating a Risk Intelligent Culture », 2015, Deloitte Development LLC ; « Auditing risk culture - Art or science? » 2009, PwC Australia.

⁵² Selon son manuel de gouvernance, les principes du Fonds mondial sont les partenariats, la transparence, l'appropriation nationale et le financement fondé sur les résultats. <http://www.theglobalfund.org/en/overview/>

⁵³ Les valeurs de base régissant la conduite des employés sont l'intégrité, la dignité et le respect, la collaboration, la passion, l'innovation et l'efficacité.

relatives aux risques, en utilisant un vocabulaire commun. Comme indiqué dans la constatation 1.1, l'un des problèmes qu'il y a à définir l'appétence au risque tient à une compréhension différente de ce que cette expression signifie. Il existe des problèmes similaires au niveau opérationnel concernant l'interprétation des concepts de garantie, de lignes de défense et de risques résiduels, comme observé tout le long des tests et discussions de l'audit. Ces problèmes sont dus à une absence de compréhension commune des différents concepts de risque. Les individus et les équipes ayant des expériences et des antécédents différents, ils interprètent différemment les termes et concepts de risque, et déterminent la manière d'appliquer les directives des processus en fonction de leur propre jugement. Davantage de clarté sur les niveaux acceptables de risque pourrait améliorer une communication ouverte et transparente au sujet des informations sur les risques.

Processus et contrôles établis, intégrés et suivis – En 2012, le Fonds mondial a adopté les principes COSO, cadre largement utilisé pour élaborer des systèmes de contrôle interne afin de lutter contre les risques organisationnels⁵⁴. L'une des huit composantes COSO de la gestion des risques de l'entreprise est la mise en œuvre de procédures de contrôle pour veiller à ce que les mesures d'atténuation des risques soient effectivement appliquées⁵⁵. Des améliorations ont été enregistrées en 2016 au niveau de la qualité des politiques opérationnelles et bon nombre d'entre elles incluent désormais des dispositifs de contrôle pour veiller à la prise en compte des risques. Par exemple, la politique récemment élaborée sur la *Gestion des risques tout le long du cycle de vie des subventions* fournit à l'équipe de gestion des risques des points de contrôle pour s'opposer à la signature des subventions ou aux décaissements.

Cependant, il reste une marge d'amélioration au niveau de l'intégration de ces pratiques dans les activités au jour le jour. Dix-neuf documents de politique opérationnelle ont été actualisés depuis 2013, mais les pratiques en matière de gestion des risques et de conformité n'ont pas été systématiquement intégrées dans ces processus opérationnels⁵⁶. Par exemple :

- Le Document de politique opérationnelle sur la gestion des risques impose au Secrétariat de tenir compte des résultats des analyses des risques lorsqu'il prend des décisions relatives à des décaissements, mais il ne stipule pas le processus pour le faire ni comment la conformité vis-à-vis du Document sera suivie et rapportée à la haute direction.
- Le Document de politique opérationnelle sur la qualité des programmes et des données impose de tenir compte des risques déclarés lorsque l'on détermine la méthode/l'outil approprié(e) pour examiner la qualité des données. Le Document impose une documentation et l'approbation du bien-fondé de la méthode/de l'outil choisi par l'équipe de suivi et d'évaluation et le responsable régional concerné. Cependant, le niveau de respect de cette politique par les équipes de pays ne fait pas l'objet d'une évaluation et d'un rapport à la haute direction.

Privilégier l'apprentissage et le contrôle – Le Conseil du Fonds mondial manifeste un intérêt évident pour l'apprentissage et le contrôle. Il a commandité plusieurs examens de fond pour renforcer sa gouvernance et son fonctionnement (2004, 2009, 2011, 2015) et a aussi lancé une série d'évaluations périodiques des activités de base du Fonds mondial (2007, 2011). Au Secrétariat, une série d'enseignements tirés de l'expérience est à l'origine d'améliorations apportées au nouveau modèle de financement et aux processus d'allocation des subventions. Cependant, les méthodes de travail sur les enseignements et les contrôles pourraient être davantage améliorées. S'agissant, par exemple, de l'intégration d'une série de contrôles axés sur les risques dans les processus, la constatation 3.4 observe que la seule évaluation des risques au Fonds mondial était basée sur des notations établies par les équipes de pays et qu'elle devrait faire l'objet d'un contrôle indépendant renforcé de l'équipe de gestion des risques.

⁵⁴ La conformité vis-à-vis du cadre de contrôle interne COSO était nécessaire pour promouvoir les processus de la politique de gestion des risques approuvée en 2014.

⁵⁵ Composante 6 du Cadre intégré de gestion des risques d'entreprise COSO.

⁵⁶ Ces documents de politique opérationnelle n'ont pas été examinés en termes de conformité vis-à-vis du cadre de contrôle interne COSO, ce qui aurait garanti des contrôles internes et des pratiques de conformité rigoureux.

Action convenue de la Direction :

Des actions convenues de la Direction antérieures sur l'appétence au risque, le cadre de gestion des risques et les travaux en cours sur le cadre de responsabilité traiteront les problèmes identifiés.

Action convenue de la Direction 5 :

Conjointement avec le Directeur de Cabinet et le Responsable des questions d'éthique, le Secrétariat établira des procédures pour évaluer et déclarer l'état de conformité de tous les principaux contrôles des processus d'activité clés.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques

Date cible : 31 décembre 2018

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1	<p>Le Secrétariat présentera au Conseil un document recommandant un cadre d'appétence au risque pour les principaux risques relatifs à la mise en œuvre de la stratégie 2017-22. Le document inclura des grands principes d'opérationnalisation du cadre d'appétence au risque.</p> <p>Si le Conseil approuve ce document, le Secrétariat mettra en œuvre les principes afin d'intégrer une certaine appétence au risque dans les décisions relatives au portefeuille.</p>	<p>30 juin 2018</p> <p>31 décembre 2018</p>	<p>Directeur de la gestion des risques</p>
2	<p>Le Secrétariat concevra et mettra en œuvre un format standard pour les discussions du Comité des risques opérationnels et des produits standard, y compris des justificatifs des ajustements des notations des risques et des réponses aux risques du Comité, ce qui peut inclure des mesures d'atténuation ou une acceptation des risques.</p>	<p>30 septembre 2017</p> <p>31 décembre 2017</p>	<p>Directeur de la gestion des risques conjointement avec le Directeur de la Division de la gestion des subventions</p>
3	<p>Le Secrétariat élaborera et mettra en œuvre un cadre amélioré d'évaluation des risques et d'information sur ceux-ci qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluera les risques pour les pays tout en tenant compte de leur importance par rapport à l'impact des maladies, • consolidera une vision globale des risques à tous les niveaux du Fonds mondial, et • évaluera si les risques dans les pays sont conformes à l'appétence au risque, pour éclairer les prises de décisions. <p>Le cadre veillera à une couverture adéquate du portefeuille et à la cohérence de l'approche d'évaluation entre les périodes.</p>	<p>30 juin 2018 (conception du cadre)</p> <p>31 décembre 2018 (mise en œuvre du cadre)</p>	<p>Directeur de la gestion des risques</p>
4	<p>Conjointement avec la Division de la gestion des subventions, le Secrétariat définira un processus pour aligner les plans de garantie, y compris les activités de garantie financées par le Fonds mondial, sur les risques priorités, et l'utilisera pour tous les pays procédant à des examens de la gestion des risques et des garanties.</p>	<p>31 mars 2018</p>	<p>Directeur de la gestion des risques</p>
5	<p>Conjointement avec le Directeur de Cabinet et le Responsable des questions d'éthique, le Secrétariat établira des procédures pour évaluer et déclarer l'état de conformité de tous les principaux contrôles des processus d'activité clés.</p>	<p>31 décembre 2018</p>	<p>Directeur de la gestion des risques</p>

Annexe A : Classification générale des notations d'audit

Efficace	Absence de problème ou problèmes mineurs constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate, régulièrement mis en œuvre de façon appropriée et efficaces pour fournir l'assurance raisonnable que les objectifs seront atteints.
Partiellement efficace	Problèmes d'importance modérée constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate et généralement mis en œuvre de façon appropriée, mais un ou un petit nombre de problèmes ont été identifiés qui sont susceptibles de présenter un risque modéré pour la réalisation des objectifs.
Nécessite une nette amélioration	Un problème ou un petit nombre de problèmes significatifs constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque présentent quelques problèmes au niveau de leur conception ou de leur efficacité opérationnelle. Ces problèmes sont tels que l'on ne peut pas encore avoir l'assurance raisonnable que les objectifs seront probablement atteints tant qu'ils ne seront pas résolus.
Inefficace	Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s). Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque ne sont pas conçus de façon adéquate et/ou ne sont généralement pas efficaces. Ces problèmes sont de telle nature que la réalisation des objectifs est gravement compromise.

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.

Annexe C : Message du Directeur exécutif

Les programmes soutenus par le Fonds mondial ont sauvé plus de 20 millions de vies, en permettant de prévenir et de traiter efficacement le VIH, la tuberculose et le paludisme. Nos résultats, tels que publiés en janvier 2017, sont notamment :

- Fourniture de plus de 700 millions de moustiquaires pour protéger les familles contre le paludisme
- Fourniture de plus de 16 millions de traitements contre la tuberculose
- Fourniture de traitements antirétroviraux contre le VIH à plus de 10 millions de personnes

L'impact de ces efforts est visible et a contribué à une chute de 69 % des taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans ainsi qu'à une diminution impressionnante du nombre de personnes décédant du sida, de la tuberculose ou du paludisme. Nous avons réalisé ce qui semblait impossible au plus grand nombre il y a seulement 15 ans.

Pour atteindre ces résultats, il faut prendre des décisions quotidiennement en évaluant le rapport bénéfices/risques dans l'ensemble du partenariat du Fonds mondial. Lorsqu'un travailleur de santé communautaire décide s'il doit ou non pratiquer un test de diagnostic, lorsqu'un prestataire de santé choisit quelles mesures de prévention, de traitement et d'observance appliquer pour un patient, lorsqu'un bénéficiaire principal est sélectionné, lorsqu'un appel d'offres est attribué, lorsqu'un agent financier est mis en place pour durcir les contrôles sur un programme spécifique – dans tous ces cas, la gestion du risque est une composante essentielle de l'optimisation de l'impact et du succès à long terme. L'amélioration de la santé mondiale va de pair avec une gestion efficace du risque.

Les stratégies d'amélioration des systèmes de santé ne cessent d'évoluer, tout comme les sociétés et les progrès économiques. Nous parlons « d'évolution » pour une raison précise : dans l'ensemble de nos activités, nous sommes confrontés à des risques que nous n'ignorons pas ou n'évitons pas. Au lieu de cela, nous les appréhendons de façon volontariste, en renforçant constamment les mesures afin de mieux lutter contre l'évolution des contextes épidémiologiques et de risque, avec un degré élevé de transparence et de responsabilité.

En tant que partenariat qui investit d'importants fonds publics pour le bien public, le Fonds mondial a notamment pour responsabilité de veiller à ce que chaque dollar, chaque euro, chaque livre ou chaque yen soit bien investi là où il est prévu. Le Fonds mondial s'est engagé à améliorer en permanence la gestion des risques, depuis la planification stratégique jusqu'aux prises de décisions et à notre culture institutionnelle globale. Notre objectif est d'identifier et d'atténuer les principaux risques en les ramenant à des niveaux acceptables, et de fournir la garantie que les contrôles et les mesures d'atténuation ont les effets escomptés.

Du fait d'une évolution fondamentale de notre modèle d'activité, nous sommes engagés avec la mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement dans des processus de gestion des risques plus actifs. Au cours des quatre dernières années et grâce aux directives du Conseil, nous avons établi un cadre de gestion des risques, une politique de gestion des risques et un Département de la gestion des risques, tout en exploitant systématiquement les travaux de nos partenaires. Nous avons pris d'importantes mesures pour réduire les risques de gestion financière dans les programmes, en intégrant des agents financiers et d'autres mesures de sauvegarde supplémentaire lorsque nécessaire, avec des résultats très positifs.

Autre point tout aussi significatif : nous avons instauré une supervision plus importante des risques et une planification plus rigoureuse des garanties tout le long du cycle de vie des subventions. Avec les partenaires dans les pays, nous promovons un alignement au niveau des principaux risques et mesures d'atténuation, et avons assuré un suivi plus important des principaux risques organisationnels grâce à un nouveau Comité des risques institutionnels et une clarification des responsabilités des principaux acteurs.

Le Bureau de l'Inspecteur général joue un rôle central et majeur en fournissant des garanties et en réalisant des audits et des enquêtes indépendants qui viennent compléter les processus actifs de contrôle et de gestion des risques mis en place par le Secrétariat sous la supervision du Conseil du Fonds mondial. Le rapport d'audit du BIG sur les processus de gestion des risques au Fonds mondial valide nos travaux étendus et reconnaît les améliorations significatives apportées aux processus de gestion des risques et à la culture globale de gestion des risques. Il s'agit notamment de progrès considérables au niveau de la gouvernance de la gestion des risques, de la supervision et de la responsabilité, y compris un cadre de gestion des risques et une politique de différenciation des risques. L'audit est aligné sur l'évaluation du Secrétariat, comme indiqué dans le récent rapport sur les risques du Directeur de la gestion des risques, et identifie également des domaines dans lesquels nous pouvons mieux faire et continuer d'améliorer la situation. Les objectifs que nous poursuivons sont d'établir des directives claires en matière d'appétence au risque, de mettre en place un meilleur environnement de contrôle interne, d'améliorer les outils de garantie concernant les programmes et la chaîne d'approvisionnement, de renforcer les évaluations internes, de procéder à des examens indépendants et d'améliorer en permanence notre culture organisationnelle.

Notre Directeur de la gestion des risques considère que si nous maintenons la dynamique de concrétisation des résultats des initiatives actuelles, le développement et l'opérationnalisation d'un cadre d'appétence au risque et la constitution d'un environnement solide de contrôle interne permettront au Fonds mondial d'atteindre un stade « intégré » de maturité en l'espace de 18 mois. Cela requerra le leadership et la gouvernance du Conseil et une évolution continue de la culture institutionnelle. Le Directeur de la gestion des risques est en outre confiant dans le caractère approprié et réalisable du programme fixé pour 2017 concernant ces questions, et dans le fait qu'il promouvra la gestion des risques de l'ensemble de l'organisation à un rythme optimal.

Suite aux constatations de l'Audit sur les processus de gestion des risques, le Fonds mondial accélérera la mise en œuvre des actions déjà identifiées et continuera, avec de nouvelles mesures, à renforcer et améliorer l'efficacité de nos investissements :

- Le Secrétariat présentera au Conseil un document recommandant un cadre d'appétence au risque pour les principaux risques relatifs à la mise en œuvre de la stratégie 2017-22. Le document inclura des grands principes d'opérationnalisation du cadre d'appétence au risque. Si le Conseil approuve ce document, le Secrétariat mettra en œuvre les principes afin d'intégrer un certain niveau d'appétence au risque dans les décisions relatives au portefeuille.
- Le Secrétariat concevra et mettra en œuvre un format standard pour les discussions du Comité des risques opérationnels et des produits standard, y compris des justificatifs des ajustements des notations des risques et des réponses aux risques du Comité, ce qui peut inclure des mesures d'atténuation ou une acceptation des risques.
- Le Secrétariat élaborera et mettra en œuvre un cadre amélioré d'évaluation des risques et d'information sur ceux-ci qui évaluera les risques pour les pays tout en tenant compte de leur importance par rapport à l'impact des maladies, consolidera une vision globale des risques à tous les niveaux du Fonds mondial, et évaluera si les risques dans les pays sont conformes à l'appétence au risque, pour éclairer les prises de décisions. Le cadre veillera à une couverture adéquate du portefeuille et à la cohérence de l'approche d'évaluation entre les périodes.
- Le Secrétariat définira un processus pour aligner les plans de garantie, y compris les activités de garantie financées par le Fonds mondial, sur les risques priorités, et l'utilisera pour tous les pays procédant à des examens de la gestion des risques et des garanties.
- Le Secrétariat établira des procédures pour évaluer et déclarer l'état de conformité de tous les principaux contrôles des processus d'activité clés.

Le partenariat du Fonds mondial a accompli des progrès exceptionnels en direction de l'objectif global de mettre fin aux épidémies, mais il reste du chemin à parcourir. Chaque dollar disponible est nécessaire pour que nous y parvenions. C'est à ce niveau qu'une approche efficace de la gestion des risques, qu'une tolérance zéro vis-à-vis de la corruption et qu'un engagement à évoluer et à s'améliorer en permanence jouent un rôle vital.

Nous sommes reconnaissants des suggestions qui nous sont faites pour améliorer la situation et entendons les mettre en œuvre.

Respectueusement,

Mark Dybul