



Rapport d'audit

Processus d'établissement des subventions du Fonds mondial

Examen de suivi

GF-OIG-17-011
30 mai 2017
Genève, Suisse

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

Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) assure la sauvegarde des actifs, des investissements, de la réputation et de la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les mesures appropriées pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, il promeut les bonnes pratiques, réduit les risques et informe de façon complète et transparente sur les abus.

Créé en 2005, le BIG est une composante à part entière du Fonds mondial dont il est toutefois indépendant. Il rend des comptes au Conseil via son Comité des finances et de la vérification, et sert les intérêts de l'ensemble des parties prenantes du Fonds mondial. Ses travaux respectent les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Contactez-nous

Le Fonds mondial considère que chaque dollar compte et n'a aucune tolérance pour la fraude, la corruption et le gaspillage qui empêchent d'acheminer les ressources jusqu'aux personnes qui en ont besoin. Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au BIG en le contactant aux coordonnées ci-dessous. Voici quelques exemples d'actes répréhensibles qu'il conviendrait de dénoncer : vol d'argent ou de médicaments, utilisation des fonds ou d'autres actifs du Fonds mondial à des fins personnelles, fausses factures, mise en scène de fausses formations, contrefaçon de médicaments, irrégularités dans les processus d'appel d'offres, pots-de-vin et dessous-de-table, conflits d'intérêts, violations des droits de l'homme...

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

+1 704 541 6918

Disponible en anglais, français, espagnol, russe, chinois et arabe

Courrier postal :

Bureau de l'Inspecteur général
Fonds mondial
Chemin de Blandonnet 8, CH-1214
Genève, Suisse

Message téléphonique – Boîte vocale 24h/24 :

+41 22 341 5258

Télécopie – ligne dédiée :

+41 22 341 5257

Courriel :

ispeakoutnow@theglobalfund.org

www.theglobalfund.org/oig

Service téléphonique gratuit de déclaration :

Rapport d'audit

Les audits du BIG étudient les systèmes et les processus en place au Fonds mondial et dans les pays pour identifier les risques susceptibles de compromettre la mission de l'Organisation de mettre fin aux trois épidémies. Généralement le BIG audite trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et la supervision. Dans l'ensemble, l'audit a pour objectif d'améliorer l'efficacité du Fonds mondial pour veiller à ce que l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés ait l'impact maximal.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du BIG ont pour but de promouvoir la mission et les objectifs du Fonds mondial via des participations génératrices de valeur ajoutée en exploitant les compétences professionnelles des auditeurs et enquêteurs du BIG. Le Conseil, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander une participation consultative spécifique à tout moment. Le rapport peut être publié à la discrétion de l'Inspecteur général après consultation de la partie prenante ayant effectué la demande.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du BIG étudient les allégations reçues concernant des actes répréhensibles réels ou le suivi d'informations de fraude ou d'abus susceptibles de compromettre la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies. Le BIG réalise des enquêtes administratives et non judiciaires. Ses constatations sont basées sur des faits et des analyses connexes, ce qui lui permet d'établir des déductions raisonnables fondées sur des faits avérés.

Table des matières

1.	Synthèse	4
1.1.	Opinion	4
1.2.	Principales réalisations	4
1.3.	Principaux obstacles	5
1.4.	Notations.....	6
1.5.	Résumé des actions convenues de la Direction	6
2.	Contexte	8
3.	Aperçu de l'audit	11
3.1.	Objectifs	11
3.2.	Portée et méthodologie	11
3.3.	Progrès par rapport aux problèmes précédemment identifiés.....	12
4.	Constatations	13
4.1.	Amélioration significative des processus et outils à l'appui de l'établissement des subventions	13
4.2.	Les limites des systèmes sous-jacents à l'appui de l'établissement des subventions pourraient entraîner des retards empêchant la signature des subventions en temps voulu.....	15
4.3	Les processus opérationnels et de gestion du changement pour les investissements à effet catalyseur et les cofinancements sont toujours en cours d'élaboration. Cette situation affecte la mise en œuvre et la réalisation des objectifs liés.	17
4.4	Les contrôles sous-jacents à l'établissement des subventions sont toujours en cours d'élaboration.....	20
5.	Récapitulatif des actions convenues de la Direction	22
	Annexe A : Classification générale des notations d'audit	24
	Annexe B : Méthodologie.....	25
	Annexe C : Message du Directeur exécutif	26

1. Synthèse

1.1. Opinion

Les processus d'établissement des subventions sont essentiels à la réalisation des objectifs stratégiques et de la mission du Fonds mondial. Ils transforment les demandes de financement en des subventions prêtes à décaisser soumises à l'approbation et à la signature du Conseil. Avant d'être approuvée, une demande de financement est évaluée au regard de sa validité technique et stratégique en tenant compte des besoins épidémiologiques du pays, des montants de financement, des notations des résultats et des évaluations des risques de la subvention par un Comité technique d'examen des propositions indépendant et un Comité d'approbation des subventions. Le BIG a réalisé un audit de suivi des processus d'établissement des subventions dans le cadre de son plan d'audit annuel 2017 en raison des importantes défaillances identifiées dans un audit de 2015 portant sur ces mêmes processus (GF-OIG-16-003).

Le Secrétariat s'est attaqué à bon nombre des problèmes et risques identifiés dans l'audit du BIG de 2015 et a révisé les processus et systèmes afin de soutenir la réalisation des objectifs de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial. Cependant, certains perfectionnements sont nécessaires pour mettre en œuvre et opérationnaliser de nouvelles initiatives approuvées par le Conseil en vue de rendre l'accès aux financements et les processus d'établissement des subventions plus efficaces et efficaces. La conception des processus, des systèmes et des outils d'établissement des subventions est donc considérée comme **partiellement efficace**.

1.2. Principales réalisations

Le Secrétariat a amélioré les processus et outils sous-jacents à la demande, l'examen et l'approbation de financements, et a engagé des efforts significatifs pour accroître l'efficacité du processus d'établissement des subventions. Ces efforts incluent notamment une différenciation et une simplification de la procédure de demande de subvention et les décisions liées relatives à la gestion des risques :

- *Différenciation et simplification* : Les processus de demande, d'examen et d'approbation des subventions ont été différenciés en fonction du contexte du pays et des fonds alloués au pays. Des équipes transversales du Secrétariat, notamment le Comité technique d'examen des propositions et le Comité d'approbation des subventions, discutent de façon exhaustive des bases et des critères de différenciation. Les notes de politique opérationnelle concernées ont été actualisées afin de tenir compte des changements. Les documents requis pour l'établissement des subventions ont aussi été simplifiés et leur nombre a été réduit à 10, contre 22 précédemment identifiés dans l'audit du BIG. Le Secrétariat a aussi amélioré les outils et modèles existants destinés à soutenir l'établissement des subventions, compte tenu des risques identifiés dans le précédent audit.
- *Gestion des risques* : Le Département de la gestion des risques a clairement défini le rôle de la gestion des risques dans les processus d'établissement des subventions, et l'a formalisé dans une note de politique opérationnelle révisée sur la gestion des risques. En outre, un outil intégré de gestion des risques a été conçu pour aider les équipes de pays durant le processus d'évaluation des risques tout le long du cycle de gestion des subventions. Le Secrétariat prévoit de mettre en œuvre l'outil dans le système de gestion des subventions en septembre 2017. D'ici là, les équipes de pays utiliseront les outils existants, comme l'outil d'évaluation des capacités, jusqu'à ce que l'outil intégré de gestion des risques devienne opérationnel. À cet égard, l'outil d'évaluation des capacités existant, qui est un outil essentiel pour évaluer les risques et les capacités d'un maître d'œuvre dans le cadre de l'établissement des subventions, a été amélioré pour corriger les déficiences identifiées durant l'audit de 2015.

1.3. Principaux obstacles

Malgré le perfectionnement des processus et des outils, des obstacles subsistent au niveau des **systèmes sous-jacents** d'appui à l'établissement des subventions. Le Secrétariat considère les perfectionnements du système comme une mesure essentielle pour réduire les retards dans l'établissement des subventions observés dans le précédent cycle de financement. Cependant, la mise en œuvre de ces perfectionnements est retardée et pourrait affecter de façon préjudiciable la ponctualité de l'établissement des subventions dans le cycle de financement 2017-2019.

Le Secrétariat a lancé un projet intitulé « Gestion accélérée de l'intégration » en septembre 2015 pour intégrer l'ensemble des 22 systèmes informatiques indépendants de gestion des subventions en un système unique de gestion des subventions doté de fonctionnalités renforcées. Le projet a connu un succès précoce depuis son lancement, notamment l'alignement des données des demandes de subventions sur l'établissement des subventions, la migration des principales données des subventions des systèmes historiques vers le système intégré, et la création de modèles de compte rendu. Le module d'accès aux financements contenant une fonction permettant d'enregistrer les allocations des pays, la répartition par programme et le traitement des demandes de financement des pays a aussi été mis en œuvre. Cependant, des retards ont été observés dans l'opérationnalisation des fonctions d'appui à l'établissement des subventions. Ces modules font toujours l'objet d'une préparation active et devraient pour la plupart être prêts en mai 2017. C'est à cette date que 41 % (93/228) des activités d'établissement des subventions liées aux composantes de pays/de maladies devraient débiter, d'où une marge de manœuvre serrée pour d'autres retards du projet ou l'opérationnalisation des systèmes. Le Secrétariat et l'équipe du projet ont attribué les retards au niveau des modules à des obstacles rencontrés concernant la qualité des données, la compatibilité pour la migration des données et les évolutions continues des exigences des activités. Dans ce contexte, le Secrétariat a décidé, à juste titre, de s'attaquer aux obstacles avant que le système ne soit mis en œuvre.

Les processus opérationnels et les activités de gestion du changement pour les investissements à effet catalyseur¹ et les cofinancements durant le cycle de financement 2017-2019 sont toujours en cours. Le Conseil a approuvé la politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement d'avril 2016 et les investissements à effet catalyseur, ce qui représente des financements essentiels pour les programmes qui ne sont pas pris en compte dans les sommes allouées aux pays en novembre 2016. Ces politiques ont pour objectif de soutenir la réalisation des objectifs de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial et les plans des partenaires internationaux. Cependant, le Secrétariat n'a pas défini tous les aspects opérationnels de ces concepts, lesquels incluent l'élaboration de politiques, procédures et orientations appropriées pour les subventions multipays et les initiatives stratégiques au titre d'investissements à effet catalyseur. La brièveté du délai entre l'approbation par le Conseil et la réception prévue du premier ensemble de demandes de financement (20 mars 2017) a potentiellement réduit la capacité des pays à satisfaire aux conditions des fonds de contrepartie qui sont nouvelles et particulièrement complexes. Le Secrétariat a engagé des efforts significatifs dans un délai court pour élaborer des matériels et des orientations pour les soumissions des pays, mais la brièveté de ce délai n'a pas permis de mettre en œuvre des activités de gestion du changement suffisantes, comme des processus de formation et de dialogue du suivi au niveau des pays. De même, une note de politique opérationnelle sur le cofinancement n'a été approuvée qu'en mars 2017, d'où les activités de gestion du changement liées restent à exécuter.

Les problèmes susmentionnés sont compliqués par le **volume des demandes de financement reçues en mars 2017 pour la première période d'examen**. Le 20 mars 2017, le Fonds mondial avait reçu 93 des 228 demandes de financement attendues. Cela représente environ 5 milliards de dollars, ou 47 % de l'allocation du Fonds mondial pour la période 2017-2019. Le

¹ Cela représente des financements pour des programmes, des activités et des investissements stratégiques qui ne sont pas pris en compte dans les sommes allouées aux pays, mais sont considérés comme essentiels pour atteindre les objectifs de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial et des plans des partenaires internationaux.

nombre des demandes de financement a donc été près de deux fois et demi supérieur au nombre de demandes reçues durant le cycle de financement 2014-2016 (93 contre 39 hors itérations et demandes régionales). Conformément aux flexibilités offertes par le modèle de financement, les pays et le Fonds mondial décident de la date à laquelle les demandes de financement doivent être soumises. Les demandes auraient pu être mieux priorisées en fonction de la date de fin prévue des subventions existantes de ces pays. Par exemple, 13 des demandes de financement reçues en mars 2017 concernent des subventions qui dureront jusqu'en 2018 et 2019. À l'inverse, 55 composantes de pays/de maladie arrivant à expiration en 2017 n'ont pas prévu de soumettre leurs demandes pour la première période d'examen (20 mars 2017).

Le Secrétariat a constitué un groupe de coordination destiné à suivre le perfectionnement en cours du système et l'élaboration des principales politiques, procédures, orientations et des principaux outils et modèles pour l'établissement des subventions afin d'éclairer l'utilisation de solutions alternatives, le cas échéant. Le groupe de coordination a estimé que 15 et 51 composantes de maladie pourraient avoir besoin de six mois et de trois mois supplémentaires, respectivement, pour préparer les demandes de financement pour examen et approbation. Cette estimation se fonde sur des données du précédent cycle de financement et les perfectionnements en cours des processus et systèmes. Le Secrétariat étudie de façon volontariste des mesures d'atténuation dans le cadre du processus de dialogue au niveau du pays, ce qui inclut des prorogations de subvention pour éviter les interruptions de traitement en cas de retard de l'établissement des subventions. Cependant, sa capacité à déployer des interventions programmatiques à grande échelle est limitée durant ces prorogations.

1.4. Notations

Objectif 1. Les structures et processus révisés d'établissement des subventions ont été conçus de façon appropriée pour répondre aux risques et problèmes identifiés lors du précédent audit. Cependant, des retards dans la mise en œuvre du Système de gestion des subventions à l'appui de l'établissement des subventions présentent un risque modéré pour la réalisation de l'objectif. La notation est donc « partiellement efficace ».

Objectif 2. Certains processus d'établissement des subventions ont été conçus de façon appropriée pour traiter les nouveaux thèmes de la Stratégie du Fonds mondial et les modifications majeures du cycle de financement 2017-2019. Cependant, des éléments et des contrôles internes clés d'appui et d'opérationnalisation de l'établissement des subventions restent à définir. Ainsi, il existe un risque modéré pour la réalisation de l'objectif. La notation est donc « partiellement efficace ».

1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial a établi des plans pour lutter contre les risques identifiés par le BIG grâce aux actions convenues de la Direction suivantes :

- Élaborer un plan à trois ans pour mettre en œuvre les principaux processus de gestion des subventions et les principaux perfectionnements des systèmes. Cela permettra de s'assurer que ces perfectionnements soient engagés et achevés en temps voulu.
- Établir une liaison avec le Conseil pour veiller à ce que les décisions des politiques soient alignées sur le plan à trois ans.
- Achever l'élaboration des processus de gouvernance et de gestion pour les initiatives stratégiques.
- Élaborer et mettre en œuvre des procédures et des orientations pour les subventions multipays, les processus et les contrôles pour l'examen et l'approbation des investissements stratégiques au titre des investissements à effet catalyseur.
- Poursuivre les activités de gestion du changement et renforcer les principes pour les nouvelles composantes de l'établissement des subventions durant le cycle de financement 2017-2019 avec les équipes de pays de la Division de la gestion des subventions et les maîtres d'œuvre dans les pays.

- Actualiser le formulaire d'approbation d'établissement des subventions pour résoudre les problèmes de contrôle interne identifiés.

2. Contexte

L'établissement des subventions désigne le processus qui permet de transformer les demandes de financement examinées et évaluées par le Comité technique d'examen des propositions et le Comité d'approbation des subventions en des subventions prêtes à décaisser soumises à l'approbation et à la signature du Conseil. Ce processus est essentiel pour la réalisation des objectifs stratégiques et de la mission du Fonds mondial en ceci qu'il déclenche le décaissement effectif des fonds qui sont nécessaires pour la mise en œuvre des programmes dans les pays. Dans le cadre du processus d'établissement des subventions, le Fonds mondial travaille avec un bénéficiaire principal et une instance de coordination nationale pour :

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

En 2015, l'audit du BIG des processus d'établissement des subventions du Fonds mondial (GF-OIG-16-003) a conclu que les processus, systèmes, structures et activités liées de gestion des risques nécessitaient une nette amélioration, y compris concernant les quatre principaux problèmes suivants :

- Lenteur de la transformation des fonds alloués en des subventions et des décaissements au profit des pays: Un déséquilibre a été observé entre l'efficacité et la qualité durant l'établissement des subventions, entraînant des retards dans la signature et le décaissement des subventions. En outre, la flexibilité au niveau de la soumission des demandes de financement des pays est à l'origine de la lenteur de la transformation des fonds alloués en subventions et d'une charge de travail accrue liée à la réception de nombreuses demandes durant la même période d'examen. De plus, les subventions n'étaient pas signées et décaissées dans les délais escomptés après avoir été approuvées par le Conseil.
- Obstacles à la mise en œuvre de composantes essentielles du modèle de financement : Le Secrétariat a rencontré des problèmes dans l'opérationnalisation de composantes clés du modèle de financement. Il s'agit notamment :
 - (i) des financements d'encouragement destinés à récompenser des présentations exhaustives, ambitieuses et de qualité élevée de propositions complètes qui vont au-delà des financements indicatifs et/ou à mobiliser des financements à l'échelon des pays,
 - (ii) des engagements de financements de contrepartie et de volonté de payer, qui imposent aux pays d'engager des ressources publiques nationales pour soutenir directement les programmes financés par le Fonds mondial, et
 - (iii) de la programmation conjointe VIH/tuberculose qui impose aux pays où la charge de la coinfection VIH/tuberculose est élevée de soumettre une demande de financement unique qui prévoit un programme intégré et commun de lutte contre les deux maladies.

La lenteur de l'opérationnalisation de ces concepts a pénalisé la capacité à atteindre les objectifs visés.

- Processus de gestion des risques dans le cadre de l'établissement des subventions : Les processus et outils du Secrétariat ont été considérés comme inadéquats pour aider les équipes de pays à identifier et atténuer les risques pour la stratégie. La gestion des risques dans le cadre du processus d'établissement des subventions est apparue comme un processus

indépendant qui n'est pas intégré à d'autres processus relatifs aux risques déjà en place au Secrétariat. Cette situation s'est traduite par des processus inefficaces et inefficients pour identifier et atténuer les risques durant l'établissement des subventions.

- Le caractère fastidieux des processus, la lourdeur de la documentation et l'inadéquation des systèmes sont à l'origine d'inefficacités : Les processus d'établissement des subventions faisaient l'objet d'une différenciation limitée. Le Secrétariat appliquait une approche universelle unique de l'établissement des subventions pour l'ensemble du portefeuille de subventions, depuis l'évaluation du Comité technique d'examen jusqu'à l'approbation par le Conseil. Le processus imposait qu'une documentation volumineuse soit préparée par les pays et examinée puis approuvée par le Secrétariat. En outre, les systèmes d'information et les outils d'appui au processus d'établissement des subventions ont été considérés comme inadéquats et inefficaces.

Ce qui a changé depuis le rapport du BIG de 2015 ?

Le Secrétariat a révisé les processus d'établissement des subventions et les outils destinés à soutenir les objectifs stratégiques du Fonds mondial et à remédier aux risques identifiés durant le précédent audit.

Les principaux changements concernent l'introduction de nouvelles composantes, comme les financements à effet catalyseur et la différenciation au niveau des processus de demande et d'approbation des subventions :

- Différenciation au niveau des processus de demande et d'approbation des subventions : Le Secrétariat a différencié et simplifié les processus de demande et d'approbation des subventions en fonction du contexte du pays et du niveau des fonds alloués. Il a révisé la note de politique opérationnelle sous-jacente pour clarifier les processus et documents requis de la part des maîtres d'œuvre et des équipes de pays durant l'établissement des subventions. Par exemple :
 - Dix documents de base sont nécessaires pour l'établissement des subventions, contre 22 lors du dernier cycle de financement.
 - Une évaluation des capacités n'est plus nécessaire pour les maîtres d'œuvre qui reconduisent leur mission et ne mettront pas en œuvre de nouvelles interventions.
 - Le Comité d'approbation des subventions peut se limiter à un examen et une approbation, sauf pour les pays à fort impact qui devront faire l'objet de deux examens.
- Nouvelles composantes du cycle de financement 2017-2019 : Du fait de problèmes de mise en œuvre, le concept de financement d'encouragement au titre du précédent cycle a été modifié et remplacé. Le Conseil a approuvé un nouveau concept, les investissements à effet catalyseur, en novembre 2016 (portion de financements pour des programmes, des activités et des investissements stratégiques qui ne sont pas pris en compte dans les sommes allouées aux pays, mais considérés comme essentiels pour atteindre les objectifs de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial). En vertu de ce concept, les demandeurs peuvent avoir accès à des fonds additionnels « équivalents » du Fonds mondial pour des interventions programmatiques spécifiques, des initiatives multipays (régionales) et stratégiques, qui ne sont pas directement soutenues par l'allocation de fonds du pays.

Le Conseil du Fonds mondial a aussi approuvé une politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement en avril 2016. Elle définit les principes de l'engagement auprès des pays pour assurer la pérennité à long terme des programmes soutenus par le Fonds mondial et un cadre pour garantir des transitions réussies vers des financements autres que ceux du Fonds mondial. Cette politique se combine aux engagements de financements de contrepartie et de volonté de payer du précédent cycle de financement.

Les diagrammes ci-dessous illustrent les différences au niveau des processus de candidature, d'examen et d'approbation de subventions entre le précédent cycle et le cycle actuel de financement² :

Cycle de financement 2014-2016 Dialogue permanent au niveau du pays					
Plan stratégique national/Dossier d'investissement	Note conceptuelle	Comité technique d'examen des propositions/ Comité d'approbation des subventions	Établissement de la subvention	2 ^{ème} Comité technique d'examen des propositions/ Conseil	Premier décaissement

Cycle de financement 2017-2019 Démarches différenciées de candidature et d'examen				
Reconduction du programme (Sélection du Secrétariat, demande de l'Instance de coordination nationale, validation du Comité technique d'examen)				
Proposition complète	Examen complet du Comité technique d'examen	Établissement de la subvention	Recommandation du Comité d'approbation des subventions	Approbation du Conseil
Changement important Transition	Examen personnalisé du Comité technique d'examen			
Contexte d'intervention difficile				
Plan stratégique national				
Dialogue permanent au niveau du pays (reprogrammation – durant le cycle de vie de la subvention, le cas échéant)				

² Cycle de financement 2014-2016 – L'accès au processus de financement et d'établissement des subventions débutait avec les plans stratégiques nationaux sur la santé des pays. Le bénéficiaire principal et l'instance de coordination nationale élaboraient ensuite et soumettaient au Fonds mondial une demande de financement qui exposait la manière dont le pays utiliserait les fonds alloués par le Fonds mondial pour conduire les activités programmatiques pour lutter contre les trois maladies, conformément au plan stratégique national. La demande de financement était examinée par le Comité technique d'examen des propositions pour évaluer la validité des activités programmatiques proposées par rapport aux objectifs visés, au contexte national et à la charge de la morbidité. Après l'examen du Comité technique, la demande de financement était évaluée par le Comité d'approbation des subventions, lequel est composé du Secrétariat du Fonds mondial et des partenaires. Après l'évaluation du Comité technique et les recommandations du Comité d'approbation, les équipes de pays en charge de la gestion de la subvention transformaient la demande de financement en une proposition de subvention en procédant à un exercice d'établissement de subvention qui incluait un appui à la demande de financement au moyen de mécanismes détaillés de mise en œuvre, de plans et de budgets, et les résultats d'une évaluation des capacités du bénéficiaire principal. Le Comité d'approbation étudiait ensuite et approuvait la subvention, et la transmettait au Conseil pour approbation finale. Après approbation par le Conseil, le pays pouvait avoir accès aux fonds par le biais du processus relatif aux décisions annuelles de financement et aux décaissements du Fonds mondial.

Cycle de financement 2017-2019 – Le Fonds mondial a nettement différencié les processus d'accès aux financements et d'établissement de subvention. Il prévoit trois démarches de candidature différentes : reconduction du programme, proposition complète et examen personnalisé. Il existe un matériel de candidature spécifique pour chaque démarche. Le Comité technique d'examen des propositions a différencié des critères d'examen pour chaque démarche de candidature. Après l'évaluation du Comité technique, les activités d'établissement de la subvention débutent. Elles ont aussi été différenciées en fonction de la démarche de candidature. La subvention est ensuite présentée au Comité d'approbation des subventions et au Conseil pour examen et approbation.

3. Aperçu de l'audit

3.1. Objectifs

Étant donné l'importance des problèmes identifiés dans l'audit de 2015 et du processus d'établissement des subventions, le BIG a procédé à un examen formel de suivi des changements opérés par le Secrétariat. Les objectifs de l'audit étaient d'évaluer si :

1. Les structures, processus et systèmes révisés d'établissement des subventions ont été conçus de façon appropriée pour remédier aux risques et aux problèmes identifiés durant le précédent audit.
2. Les processus d'établissement des subventions sont conçus de façon appropriée pour traiter les nouveaux thèmes de la Stratégie du Fonds mondial et les principaux changements du cycle de financement 2017-2019.

L'audit a examiné les progrès accomplis dans la mise en œuvre des actions convenues de la Direction de l'audit de 2015. En outre, il a porté sur les structures, processus, systèmes et outils pertinents à l'appui de l'établissement des subventions.

3.2. Portée et méthodologie

L'audit a inclus :

- un examen de l'ensemble des politiques et processus pertinents relatifs à l'établissement des subventions,
- des entretiens avec 30 membres du personnel de différents départements et divisions du Fonds mondial, y compris les équipes de pays,
- une analyse détaillée des données des subventions tirées des systèmes de gestion des subventions du cycle de financement 2014-2016 pour évaluer les changements depuis l'audit du BIG de 2015, et des documents d'établissement des subventions tirés d'un échantillon de 10 subventions signées après l'audit de 2015,
- une analyse des données du cycle de financement 2017-2019 préparée par l'équipe en charge de l'accès aux financements du Secrétariat,
- une procédure détaillée de l'accès aux processus et systèmes de financement et d'établissement des subventions, et
- une observation des réunions du Comité d'approbation des subventions.

Les processus, systèmes et structures révisés ne sont pas encore pleinement mis en œuvre dans le cadre du cycle de financement 2017-19. L'audit s'est donc intéressé à la conception des processus, systèmes et structures, et non à leur efficacité opérationnelle.

3.3. Progrès par rapport aux problèmes précédemment identifiés

Le BIG a audité les processus d'établissement des subventions du Secrétariat en 2015 (GF-OIG-16-003) en s'intéressant aux contrôles internes et aux processus de gouvernance et de gestion des risques. Les risques identifiés lors du précédent audit ont été traités, sauf concernant le perfectionnement des systèmes. La mise en œuvre du perfectionnement des systèmes a été retardée et pourrait affecter la capacité à approuver des subventions en temps voulu.

Précédent audit du BIG sur le sujet

GF-OIG-16-003, Processus d'établissement des subventions du Fonds mondial

4. Constatations

4.1. Amélioration significative des processus et outils à l'appui de l'établissement des subventions

Le Secrétariat a intégré différents perfectionnements des processus et outils sous-jacents au processus de demande, d'examen et d'approbation de subventions pour remédier aux risques identifiés durant l'audit de 2015. Ces perfectionnements incluent une différenciation et une simplification des documents requis ainsi que des améliorations des processus de gouvernance et de gestion des risques.

Différenciation : Le Secrétariat a intégré une différenciation au niveau du processus de demande, d'examen et d'approbation des subventions pour le cycle de financement 2017-2019. Par exemple :

- Il existe désormais trois différents types de demandes de subventions en fonction du contexte du pays et du niveau des financements alloués. Ils incluent³ :
 - i. Un examen complet de la demande de financement⁴, qui s'applique principalement aux pays à fort impact et à d'autres pays qui n'ont pas fait l'objet d'un examen du Comité technique d'examen des propositions durant la dernière période d'allocation (2014-2016). Il devrait concerner 27 pays.
 - ii. Une reconduction de programme⁵, qui couvre les pays ayant une période de mise en œuvre courte et ceux dont les résultats ont été démontrés et où il ne devrait pas y avoir d'évolution importante du contexte des maladies. Cela représente 62 demandes de pays à fort impact, essentiels et ciblés⁶ attendues pour le cycle de financement.
 - iii. Les demandes personnalisées⁷ pour quatre courants, y compris les pays où les changements importants dans les programmes sont limités à des interventions définies. Le Secrétariat a identifié 52 pays pour des demandes personnalisées au titre du cycle de financement 2017-2019.

Les bases de la classification et des critères d'examen ont été approuvées par le Comité de la stratégie en octobre 2016. Le Secrétariat a communiqué les démarches de candidature à chaque pays ainsi que les flexibilités offertes pour que les pays modifient leur démarche afin de retourner à un examen plus complet s'ils le souhaitent.

- **Évaluation des capacités du maître d'œuvre :** Le Secrétariat a actualisé sa note de politique opérationnelle pour clarifier la manière dont les maîtres d'œuvre des subventions seront évalués conformément au processus différencié d'établissement des subventions. Durant le cycle de financement 2017-2019, les maîtres d'œuvre ne seront évalués au moyen de l'outil d'évaluation des capacités que s'ils n'ont pas précédemment géré de subvention du Fonds mondial ou si les propositions d'activités qu'ils doivent exécuter ont beaucoup changé depuis la réalisation de la dernière évaluation des capacités.
- **Comité d'approbation des subventions :** Le comité examinait les subventions deux fois durant le cycle de financement précédent. Dans le processus révisé d'établissement des subventions,

³ Données du Secrétariat au 21 mars 2017.

⁴ La démarche de demande et d'examen complet vise un examen global complet de l'approche d'investissement et des priorités stratégiques d'un pays.

⁵ Des composantes de pays identifiées peuvent avoir accès à l'allocation par le biais d'un processus rationalisé pour la reconduction de programme, ce qui devrait beaucoup réduire le niveau d'efforts du demandeur, du Secrétariat et du Comité technique d'examen durant l'accès au stade de financement.

⁶ Le Fonds mondial a classé les pays dans lesquels il finance des programmes en trois grandes catégories : les portefeuilles ciblés (portefeuilles plus petits, charge de morbidité plus faible, risque moindre pour la mission), les portefeuilles essentiels (portefeuilles plus importants, charge de morbidité plus élevée, risque plus élevé) et les portefeuilles à fort impact (portefeuille très important, charge de morbidité essentielle pour la mission).

⁷ La démarche de demande et d'examen personnalisé vise une meilleure adaptation pour un/des objectif(s) spécifique(s) et un/des type(s) de demandeurs, et inclut des pays identifiés comme des contextes d'intervention difficile, des pays recevant des financements de transition, etc.

le Secrétariat a clairement défini des critères en vertu desquels les subventions seront examinées et approuvées par le Comité, ce qui est cohérent avec le processus différencié d'établissement des subventions. Les subventions feront pour la plupart l'objet d'un examen du Comité d'approbation, à l'exception de celles des pays à fort impact qui feront l'objet de deux examens et d'une approbation après l'évaluation du Comité technique d'examen des propositions.

Simplification des documents requis pour l'établissement des subventions : Une moyenne de 22 documents étaient requis pour l'établissement des subventions durant le cycle précédent. Cette situation entraînait des inefficacités pour les équipes de pays et les maîtres d'œuvre, et limitait les capacités du Comité d'approbation des subventions à examiner tous les documents de façon appropriée. En réponse, le Secrétariat a révisé la note de politique opérationnelle qui prévoit maintenant que 10 documents essentiels seulement seront nécessaires pour l'établissement des subventions durant le cycle de financement 2017-2019.

Outils et modèles existants à l'appui de l'établissement des subventions : Les outils et modèles d'établissement des subventions ont été améliorés pour corriger les défauts identifiés durant le précédent audit. Par exemple, des erreurs de formule dans le modèle de budget ont été résolues. L'outil d'évaluation des capacités basé sur InfoPath peut être utilisé hors ligne et a amélioré les fonctionnalités « de sauvegarde » qui y sont intégrées.

Processus de gestion des risques durant l'établissement des subventions : Durant l'automne 2016, le Secrétariat a publié une note de politique opérationnelle révisée sur la gestion des risques tout le long du cycle de gestion des subventions. Ces activités de gestion des risques requises durant l'établissement des subventions ont été clairement définies. Les responsables des risques ont eu pour mission d'aider les équipes de pays tout le long du processus de demande et d'approbation des subventions. Ces responsables effectueront un contrôle indépendant de l'évaluation des risques et des mesures d'atténuation proposées par les équipes de pays pour les pays à fort impact et essentiels. Le Directeur de la gestion des risques est également membre du Comité d'approbation des subventions et veille à ce que les questions relatives à la gestion des risques soient dûment prises en considération durant le processus d'examen et d'approbation de l'établissement des subventions.

Les nombreux outils de gestion des risques ont été harmonisés au sein de l'outil intégré de gestion des risques qui devrait être opérationnalisé au dernier trimestre 2017. Les outils existants de gestion des risques, dont l'outil d'évaluation des capacités, serviront durant l'établissement des subventions jusqu'à ce que l'outil intégré soit pleinement fonctionnel.

Mécanisme de gouvernance : Après l'audit de 2015, le Secrétariat a engagé des efforts pour améliorer les processus de gouvernance relatifs aux approbations de subventions :

- La qualité de la documentation présentée au Comité d'approbation des subventions a été améliorée grâce à une note de couverture claire et synthétique sur les subventions soumises à approbation et sur les problèmes et clarifications soulevés par le Comité technique d'examen et l'équipe de pays. Un tableau de rapprochement clair est également inclus concernant le montant des fonds à approuver.
- Les principales décisions prises et les principaux changements opérés durant les approbations des subventions sont documentés de façon appropriée.
- Une réunion préalable à la réunion du Comité d'approbation des subventions, qui est une réunion interne du Secrétariat destinée à veiller à ce que les subventions soient prêtes à être examinées par le Comité d'approbation des subventions, a été rationalisée pour valoriser le processus d'examen.
- Le Secrétariat a initié un processus pour réviser le mandat du Comité conformément aux changements apportés au cycle de financement actuel.

Les mises au point susmentionnées de la conception des processus et outils devraient améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'accès aux financements et de l'établissement des subventions. Le

Secrétariat a également exercé des activités de gestion du changement appropriées pour promouvoir les perfectionnements des processus, ce qui était un problème identifié dans le précédent rapport du BIG.

Action convenue de la Direction

Aucune action convenue de la Direction n'est requise.

4.2. Les limites des systèmes sous-jacents à l'appui de l'établissement des subventions pourraient entraîner des retards empêchant la signature des subventions en temps voulu.

L'audit des processus d'établissement des subventions du BIG de 2015 a observé que ces processus étaient pesants, peu différenciés et pas soutenus par des systèmes adéquats, ce qui entraînait des inefficacités et conduisait à des retards dans l'établissement des subventions. L'indicateur clé de résultat (KPI)⁸ relatif à l'accès aux financements et à l'établissement des subventions du cycle de financement 2014-2016 n'a pas été amélioré. La ponctualité de la signature des subventions ne s'est pas améliorée du fait, notamment, de capacités limitées dans les pays et de lacunes dans les processus internes du Secrétariat. Seuls 54 % des subventions satisfaisaient au KPI du Secrétariat relatif à l'accès aux financements et à l'établissement des subventions durant le cycle de financement précédent, contre un objectif de 75 %. En moyenne, il fallait 10,7 mois entre la date de soumission de la demande de financement et la date du premier décaissement au titre de la subvention. S'agissant des processus internes du Secrétariat, il fallait 4,5 mois pour les activités d'établissement des subventions, contre un objectif de trois mois, et six semaines entre l'approbation du Conseil et la signature de la subvention alors que le délai visé était de trois semaines. Conformément à la stratégie 2017-2022, le Fonds mondial a transformé le KPI sur l'accès aux financements d'un KPI stratégique à un KPI de mise en œuvre.

Le service de l'accès aux financements et la division de la gestion des subventions ont identifié deux principales mesures correctives – différenciation dans les processus et perfectionnement des systèmes – pour lutter contre les retards dans l'établissement des subventions durant le cycle de financement 2017-2019. Comme indiqué dans la constatation 4.1, le Secrétariat a largement achevé la différenciation des principaux processus grâce aux activités en cours de gestion du changement. Cependant, des retards ont été observés dans le déploiement du Système de gestion des subventions à l'appui des processus d'établissement des subventions.

Projet de gestion accélérée de l'intégration (AIM) et systèmes de gestion des subventions : Le Secrétariat a lancé le projet AIM en septembre 2015 afin d'améliorer les systèmes de gestion des subventions. Ce projet devrait modifier fondamentalement la manière dont les activités de gestion des subventions sont exécutées, depuis l'allocation des fonds jusqu'à la clôture des subventions. Il a obtenu un succès précoce depuis son lancement, notamment un alignement des données des demandes de subvention sur l'établissement des subventions, la migration des principales données des subventions et la présélection des modèles de rapport. Cependant, on observe des retards dans l'élaboration des composantes 'accès aux financements' et 'établissement des subventions' du nouveau système :

- La mise en œuvre du module 'accès aux financements' qui répond aux besoins des processus d'allocation, de répartition par programme et de demande de financement a été retardée de trois mois et n'est intervenue qu'en mars 2017. Les retards sont imputés à des problèmes rencontrés par l'équipe du projet lors du nettoyage des données des systèmes existants de gestion des subventions, à la migration des données vers le nouveau système de gestion des

⁸ Délai entre la soumission de la demande de financement finale et le premier décaissement.

subventions et à l'évolution des besoins des activités. Ces problèmes ont également eu pour effet que les priorités de certaines fonctionnalités qui faisaient partie du champ initial du module d'accès aux financements ont été redéfinies et que ces fonctionnalités ont été reportées à une date ultérieure du projet, notamment les fonctionnalités de gestion des documents, de portail des partenaires internationaux pour la répartition par programme et de soumission de demandes de financement, ainsi que des fonctionnalités liées au Comité technique d'examen des propositions et du Comité d'approbation des subventions. La direction exécutive du projet, qui se compose de membre du Comité exécutif de Direction du Fonds mondial, a décidé, à juste titre, de résoudre les problèmes de migration des données avant que le système ne soit mis en œuvre.

- L'équipe du projet élabore actuellement les modules 'établissement des subventions' qui devraient pour la plupart être opérationnalisés en mai 2017. Cela interviendra au moment où environ 41 % (93/228) des composantes de pays/de maladie (ou 47 % de l'allocation des financements 2017-19) devraient débuter les activités d'établissement des subventions et où un appui au système sera nécessaire. Si le projet connaît de nouveaux retards, le risque existe que des fonctionnalités clés, comme les modèles de cadre de résultat, de produits de santé et de budget détaillé générés par le système, ne soient pas finalisées à temps pour soutenir un processus efficace d'établissement et d'allocation des subventions. En outre, la fonctionnalité de calculateur et tableau de bord financier, qui sert à calculer les montants disponibles au titre des subventions, devrait être mis en œuvre en septembre 2017 et l'équipe entend utiliser le module hors ligne jusqu'à ce que le système soit pleinement fonctionnel. Même si l'opérationnalisation intervient à la date prévue, les délais seront limités entre la mise en œuvre des systèmes et les activités d'établissement des subventions pour permettre au Secrétariat de gérer de façon appropriée le système requis et les changements des processus d'activité à son appui.

Le Secrétariat a mis en place, en tant que mesure d'atténuation, un groupe de coordination pour surveiller l'élaboration des processus et systèmes d'appui à l'établissement des subventions. Le cas échéant, le groupe déploiera des solutions alternatives pour les processus et systèmes susceptibles de ne pas être prêts. Cela inclura l'utilisation de nouveaux modèles hors ligne et d'anciens processus, outils et systèmes, tandis que le Secrétariat élabore et met en œuvre les nouveaux. Le BIG considère la conception de cette mesure d'atténuation comme adéquate ; cependant, l'efficacité ne pourra être évaluée qu'une fois l'établissement des subventions achevé.

Le Secrétariat ayant identifié les perfectionnements des systèmes comme une mesure essentielle pour résoudre les problèmes de retard dans l'établissement des subventions rencontrés durant le cycle de financement 2014-2016, des obstacles à la finalisation des perfectionnements et à l'intégration des systèmes pourraient affecter sa capacité à signer les subventions en temps voulu pour soutenir la mise en œuvre des programmes.

Action convenue de la Direction 1 : Le Secrétariat élaborera un plan à trois ans pour mettre en œuvre les principaux processus de gestion des subventions et les principaux perfectionnements des systèmes. Cela permettra de s'assurer que ces perfectionnements soient engagés et achevés en temps voulu. Le plan inclura les principaux processus, systèmes, parties responsables et délais.

Titulaire : Directeur de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2017

4.3 Les processus opérationnels et de gestion du changement pour les investissements à effet catalyseur et les cofinancements sont toujours en cours d'élaboration. Cette situation affecte la mise en œuvre et la réalisation des objectifs liés.

Le Conseil du Fonds mondial a approuvé certaines composantes et politiques à l'appui de la réalisation des objectifs liés. Celles-ci incluent les investissements à effet catalyseur et la politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement. Cependant, certains des aspects opérationnels, comme les procédures, les orientations et les activités de gestion du changement, sont en cours d'élaboration. Cela représente environ 5 milliards de dollars, ou 47 %, de l'allocation du Fonds mondial sur le cycle de financement 2017-2019.

a. Investissements à effet catalyseur

En novembre 2016, le Conseil du Fonds mondial a approuvé des investissements à effet catalyseur d'un montant de 800 millions de dollars pour le cycle de financement 2017-2019. Cela représente des financements pour des programmes, des activités et des investissements stratégiques qui ne sont pas pris en compte dans les sommes allouées aux pays, mais qui sont considérés comme essentiels pour atteindre les objectifs de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial et les plans des partenaires internationaux. Ce montant couvre les composantes suivantes :

- 172 millions de dollars pour des initiatives stratégiques non financées via les sommes allouées aux pays,
- 272 millions de dollars pour des approches plurinationales essentielles qualifiées de 'subventions régionales', et
- 356 millions de dollars pour des fonds de contrepartie⁹ destinés à stimuler la programmation des allocations de pays par domaine prioritaire (y compris, de façon non exhaustive, les populations clés pour la composante VIH, l'identification des cas de tuberculose manquant à l'appel et les systèmes de données dans le cadre de systèmes résistants et pérennes pour la santé).

Les politiques et processus des initiatives stratégiques n'ont pas encore été élaborés : Le Secrétariat en est toujours aux premiers stades de l'élaboration des politiques et processus d'opérationnalisation des initiatives stratégiques. Il s'agit des mécanismes de gouvernance, de supervision et de gestion pour l'utilisation des financements disponibles pour les initiatives stratégiques. Le Secrétariat a élaboré des directives pour la composante Fonds d'urgence, laquelle représente 12 % des ressources au titre des initiatives stratégiques. Il a présenté une actualisation des concepts initiaux pour mettre en œuvre ces initiatives au Comité de la stratégie du Conseil le 20 mars 2017 et au Comité d'approbation des subventions le 11 avril 2017. Les processus devraient être approuvés par le Comité d'approbation des subventions en mai 2017.

Documents de candidature et notes d'orientation pour les démarches multipays toujours en attente : Au moment de l'audit du BIG, l'opérationnalisation de cette composante, qui inclut des documents de candidature et des notes d'orientation, n'avait pas été élaborée. Le Secrétariat prévoit de la finaliser d'ici à la fin juin, avant les demandes de financement programmées des premières subventions multipays.

Les activités de gestion du changement pour les fonds de contrepartie sont en cours : Après l'approbation du Conseil en novembre 2016, le Secrétariat a identifié 38 pays et activités prioritaires pouvant prétendre aux fonds de contrepartie. Cette composante requiert d'importantes

⁹ Le Fonds mondial a choisi un certain nombre de pays pour avoir accès à un montant prédéterminé de fonds au titre des financements de contrepartie des investissements à effet catalyseur. Au titre de cette composante, le Fonds mondial apportera des fonds de contrepartie pour des approches programmatiques ambitieuses et innovantes régies par des données probantes et identifiées dans les demandes de financement des pays, afin de maximiser l'impact dans des domaines prioritaires stratégiques spécifiques.

consultations au niveau des pays pour s'assurer qu'ils incluent des activités innovantes et ambitieuses dans leurs demandes de financement soumises à l'examen du Comité technique d'examen des propositions. La brièveté du délai entre l'approbation par le Conseil et la réception prévue du premier ensemble de demandes de financement (20 mars 2017) a potentiellement réduit la capacité des pays à satisfaire aux conditions des fonds de contrepartie qui sont nouvelles et particulièrement complexes. Par exemple, les fonds de contrepartie requièrent des approches de programmation ambitieuses et innovantes régies par des données probantes. Cela inclut des priorités stratégiques, comme le déploiement à grande échelle de programmes de lutte contre le VIH éclairés par des données probantes destinés aux populations clés, la levée des obstacles à l'accès aux services de prise en charge du VIH liés aux droits de l'homme et la réduction de l'incidence du VIH chez les adolescentes et les jeunes femmes. Ces interventions sont complexes, requièrent un important temps de recherche et nécessitent l'élaboration d'approches programmatiques pour atteindre les priorités stratégiques. Le BIG reconnaît que le Secrétariat a été en mesure d'identifier des pays ayant besoin de fonds de contrepartie et a rapidement élaboré les documents d'orientation requis entre l'approbation par le Conseil des investissements à effet catalyseur et la finalisation des lettres d'allocation. Cependant, il reste beaucoup à faire autour de la gestion du changement par le biais du processus de dialogue dans les pays et des formations avec les bénéficiaires principaux, les instances de coordination nationale et les équipes de pays en charge de la gestion des subventions.

Les investissements à effet catalyseur portent sur un montant relativement faible comparé aux fonds affectés pour les pays. Cependant, comme pour les problèmes rencontrés avec les fonds d'encouragement durant le précédent cycle de financement, la complexité des exigences des demandes de financement pourrait affecter la capacité des pays à avoir accès aux fonds de contrepartie et à atteindre les objectifs visés.

Dans ce contexte, le BIG a noté que sept des 13 pays admissibles à la première période d'examen ont soumis des demandes de fonds de contrepartie le 20 mars 2017. Cela tient en partie au manque de temps pour la préparation de demandes dûment étayées et d'interventions pour avoir accès à des fonds de contrepartie. Le Secrétariat prévoit que ces pays soumettront leurs demandes de fonds de contrepartie durant l'établissement ou la mise en œuvre des subventions. Cette situation complique les processus d'accès aux financements et d'établissement des subventions car le Comité technique d'examen des propositions devra examiner ces demandes en plus et de façon distincte après la demande de financement initiale.

b. Pérennité, transition et cofinancement :

En avril 2016, le Conseil a approuvé la politique d'appui aux objectifs de la Stratégie 2017-2022 en engageant le Fonds mondial à « soutenir des solutions durables pour lutter contre les épidémies et favoriser des transitions réussies ». La politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement approuvée par le Conseil impose aux pays d'augmenter progressivement leurs financements intérieurs de la santé. Le Secrétariat a engagé de nombreuses initiatives depuis avril 2016 à l'appui de la mise en œuvre de cette politique. Il s'agit notamment de :

- La mise en œuvre des outils d'évaluation de l'état de préparation à la transition destinés à aider les équipes de pays pour les évaluations de la transition.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'orientations internes et externes sur la politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement, et les questions liées, en janvier 2017.
- Des formulations spécifiques sur les exigences de la politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement intégrées dans les lettres d'allocation des pays.

Cependant, la note de politique opérationnelle sur la composante de cofinancement a été retardée. Elle n'a été finalisée que le 31 mars 2017 (environ un an après l'approbation de la politique par le Conseil). La nouvelle note de politique opérationnelle a résolu certains des problèmes identifiés durant le précédent audit, comme avoir des activités clairement définies devant être soutenues par des financements intérieurs.

Les pays pourraient perdre un seuil défini de leur allocation ou leur droit à la prime de cofinancement s'ils ne parviennent pas à démontrer que leur volonté de payer les engagements du cycle 2014-2016 a été honorée. Le Secrétariat doit encore définir les contrôles pour faire appliquer cette exigence pour le nouveau cycle de financement. La complexité des exigences en matière de cofinancement et des demandes liées justifie d'autres activités de gestion du changement au sein du Secrétariat et chez les parties prenantes dans les pays pour garantir une mise en œuvre réussie de la note de politique opérationnelle et de l'indicateur clé de résultat relatif à l'investissement intérieur lié du Fonds mondial.

Les problèmes relatifs aux investissements à effet catalyseur et aux cofinancements, et les retards dans les systèmes sous-jacents (voir la constatation 4.2), sont rendus encore plus complexes par le volume des demandes reçues durant la première période d'examen. Le Secrétariat a reçu 93 demandes en mars 2017 sur les 228 demandes de financement anticipées, et ce même si les systèmes et processus d'appui n'étaient pas tous totalement prêts¹⁰. Le volume des demandes attendues pour chaque période d'examen du cycle de financement 2017-2019 est en augmentation significative par rapport au cycle précédent. Il en est ainsi malgré la réduction des effectifs des postes permanents et temporaires de 40 à 27 entre les deux cycles de financement. Le BIG a estimé que 46 composantes de pays/de maladie en moyenne seront traitées durant chaque période d'examen du cycle de financement 2017-2019, contre 25 composantes (hors itérations de demandes de financement et demandes régionales) traitées durant le cycle précédent. Les 93 demandes de financement reçues en mars 2017 ont représenté le volume le plus élevé de demandes reçues pour une seule période d'examen au titre du modèle de financement. Ce chiffre est à comparer aux 39 demandes reçues durant le précédent cycle (hors itérations de demandes de financement et demandes régionales).

Bien qu'une différenciation ait été intégrée dans les processus de demande de financement (par exemple, 73 des 93 composantes de la première période d'examen, soit 78 %, sont classées comme des reconductions de programmes et considérées comme un processus allégé), cette différenciation représente aussi un changement fondamental dans les processus de demande, d'examen et d'approbation des subventions. Par conséquent, il faut consacrer suffisamment de temps au processus pour permettre aux changements de devenir opérationnels et veiller à ce que l'efficacité des processus différenciés se matérialise.

Il faut prioriser les demandes de financement des pays en raison des perfectionnements en cours des processus et systèmes, et de la date de fin des subventions existantes. Par exemple, 13 des demandes de financement reçues en mars 2017 concernent des subventions qui dureront jusqu'en 2018 et 2019. Par ailleurs, 55 subventions de pays expirant en 2017 n'ont pas fait l'objet de demandes durant la première période d'examen. Le groupe de coordination du Secrétariat chargé de l'établissement des subventions a estimé que 15 des 51 composantes de pays/de maladie auront besoin de six mois et de trois mois supplémentaires, respectivement, pour préparer des demandes de financement pour examen et approbation, sur la base des données du précédent cycle de financement et des perfectionnements en cours des processus et systèmes, et ce en dépit du fait que leurs subventions actuelles prennent fin en décembre 2017.

Dans ce contexte, le Secrétariat pourrait prolonger les subventions existantes pour atténuer les interruptions de traitement en cas de retard dans l'établissement des subventions, mais cela limite la capacité à déployer à grande échelle des interventions programmatiques et d'évaluer les programmes par rapport à de nouveaux éléments dans les stratégies nationales de santé des pays et les objectifs de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial.

Action convenue de la Direction 2 :

¹⁰ Après la finalisation du présent audit, le Comité technique d'examen des propositions a examiné 91 demandes de financement et recommandé un montant de 4,68 milliards de dollars pour poursuivre les processus d'établissement des subventions.

- (a) Afin de renforcer les principes clés et d'aider les équipes de pays à former les bénéficiaires principaux, le Secrétariat continuera de mettre en œuvre des activités de gestion du changement avec les équipes de pays en charge de la gestion des subventions, pour répondre aux exigences relatives aux investissements à effet catalyseur et aux cofinancements.
- (b) Le Secrétariat réalisera des enquêtes sur chaque période d'examen afin d'obtenir des retours d'informations sur les domaines nécessitant des améliorations et ajustera les processus internes le cas échéant pour veiller à ce que les obstacles à l'accès aux allocations et aux financements à effet catalyseur soient levés en temps voulu. Des mises à jour régulières des résultats des enquêtes seront communiquées au Comité de la stratégie.

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

Date cible : 31 décembre 2017

Action convenue de la Direction 3 :

- (a) Le Secrétariat a commencé à élaborer des procédures et directives pour les subventions multipays et les opérationnalisera dans le processus d'accès aux financements, après finalisation.
- (b) En outre, des processus et des contrôles pour l'examen et l'approbation des investissements stratégiques au titre des investissements à effet catalyseur sont actuellement en cours d'élaboration. Le Secrétariat présentera les processus révisés relatifs aux investissements stratégiques, y compris les contrôles de gouvernance et de supervision, les modèles requis et les systèmes financiers actualisés, au Comité d'approbation des subventions pour examen et approbation.

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

Date cible : 31 juillet 2017

Action convenue de la Direction 4 : Le Secrétariat confirmera au Conseil que ses nouvelles politiques doivent respecter les délais définis dans le plan à trois ans devant être élaboré au titre de l'Action convenue de la Direction 1. Ainsi, les décisions relatives aux politiques qui ne respectent pas la date butoir d'un cycle donné devront être intégrées au cycle suivant.

Titulaire : Directeur de la division de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2017

4.4 Les contrôles sous-jacents à l'établissement des subventions sont toujours en cours d'élaboration.

Les processus de demande, d'examen et d'approbation des subventions du cycle de financement 2017-2019 ont été différenciés et simplifiés afin de garantir leur efficacité. Cela impose que des contrôles appropriés soient intégrés dans les processus pour éviter des détournements et optimiser les avantages. Deux contrôles internes clés restent à définir :

- **Évaluation des capacités des maîtres d'œuvre :** Dans le cadre du processus différencié d'établissement des subventions, une évaluation des capacités des maîtres d'œuvre n'est nécessaire que lorsque le maître d'œuvre est nouveau pour le Fonds mondial ou lorsque les activités qu'il exerce ont évolué de façon significative. Le note de politique opérationnelle définit des critères de résultat pour une évaluation complète ou personnalisée des capacités des maîtres d'œuvre. Cependant, les contrôles censés veiller à ce que la portée de l'évaluation

des capacités réalisées soit cohérente avec les exigences de la politique opérationnelle sont limités au sein du processus d'établissement et d'approbation des subventions. L'évaluation est une composante clé des processus d'élaboration des subventions dans la mesure où elle permet au Secrétariat d'identifier, de prioriser et d'instaurer des mesures d'atténuation pour veiller à une mise en œuvre efficace des subventions après leur signature.

- **Identification de changements importants postérieurs à l'examen du Comité technique d'examen des propositions**: Le Comité technique d'examen des propositions examine les demandes de subventions transmises par les pays au regard des aspects techniques et stratégiques des interventions avant que les subventions ne puissent être établies par le Secrétariat. Des changements importants durant l'établissement des subventions – concernant, par exemple, le budget du programme, les mécanismes de mise en œuvre et l'utilisation des produits de santé – doivent être exposés au Comité pour examen complémentaire avant l'approbation des subventions. Cependant, les contrôles liés pour identifier les changements importants de la demande de financement et des subventions après l'examen du Comité n'ont pas encore été instaurés.

Le formulaire d'examen final et d'approbation d'établissement des subventions, qui est approuvé par le Directeur de Département avant que les subventions ne soient présentées au Comité d'approbation des subventions, est remanié par le Secrétariat pour remédier aux lacunes susmentionnées au niveau des contrôles et pour adapter le processus remanié et différencié d'établissement des subventions.

Action convenue de la Direction 5 : Le Secrétariat actualisera le formulaire d'examen final et d'approbation d'établissement des subventions pour qu'il intègre ce qui suit :

- les changements importants par rapport au budget et au cadre de résultats examinés par le Comité technique d'examen des propositions,
- l'analyse de l'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre, et
- la conformité vis-à-vis des exigences en matière de cofinancement (engagements pour la période d'allocation à venir et réalisation de la conformité par rapport aux engagements antérieurs).

Titulaire : Directeur de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 31 juillet 2017

5. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
<p>1. Le Secrétariat élaborera un plan à trois ans pour mettre en œuvre les principaux processus de gestion des subventions et les principaux perfectionnements des systèmes. Cela permettra de s'assurer que ces perfectionnements soient engagés et achevés en temps voulu. Le plan inclura les principaux processus, systèmes, parties responsables et délais.</p>	31 décembre 2017	Directeur de la Division de la gestion des subventions
<p>2.</p> <p>(a) Afin de renforcer les principes clés et d'aider les équipes de pays à former les récipiendaires principaux, le Secrétariat continuera de mettre en œuvre des activités de gestion du changement avec les équipes de pays en charge de la gestion des subventions, pour répondre aux exigences relatives aux investissements à effet catalyseur et aux cofinancements.</p> <p>(b) Le Secrétariat réalisera des enquêtes sur chaque période d'examen afin d'obtenir des retours d'informations sur les domaines nécessitant des améliorations et ajustera les processus internes le cas échéant pour veiller à ce que les obstacles à l'accès aux allocations et aux financements à effet catalyseur soient levés en temps voulu. Des mises à jour régulières des résultats des enquêtes seront communiquées au Comité de la stratégie.</p>	31 décembre 2017	Directeur de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact
<p>3.</p> <p>(a) Le Secrétariat a commencé à élaborer des procédures et directives pour les subventions multipays et les opérationnalisera dans le processus d'accès aux financements, après finalisation.</p> <p>(b) En outre, des processus et des contrôles pour l'examen et l'approbation des investissements stratégiques au titre des investissements à effet catalyseur sont actuellement en cours d'élaboration. Le Secrétariat présentera les processus révisés relatifs aux investissements stratégiques, y compris les contrôles de gouvernance et de supervision, les modèles requis et les systèmes financiers actualisés, au Comité d'approbation des subventions pour examen et approbation.</p>	31 juillet 2017	Directeur de la Division de la stratégie, des investissements et de l'impact

<p>4. Le Secrétariat confirmera au Conseil que ses nouvelles politiques doivent respecter les délais définis dans le plan à trois ans devant être élaboré au titre de l'Action convenue de la Direction 1. Ainsi, les décisions relatives aux politiques qui ne respectent pas la date butoir d'un cycle donné devront être intégrées au cycle suivant.</p>	<p>31 décembre 2017</p>	<p>Directeur de la Division de la gestion des subventions</p>
<p>5. Le Secrétariat actualisera le formulaire d'examen final et d'approbation d'établissement des subventions pour qu'il intègre ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les changements importants par rapport au budget et au cadre de résultats examinés par le Comité technique d'examen des propositions, • l'analyse de l'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre, et • la conformité vis-à-vis des exigences en matière de cofinancement (engagements pour la période d'allocation à venir et réalisation de la conformité par rapport aux engagements antérieurs). 	<p>31 juillet 2017</p>	<p>Directeur de la Division de la gestion des subventions</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.

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. Nous saluons les constatations du présent document « Rapport d'audit – Processus d'établissement des subventions – Examen de suivi » qui examine les progrès dans la résolution des problèmes identifiés dans le rapport d'audit de février 2016. Dans les mois qui ont suivi ce rapport de 2016, le personnel du Secrétariat s'est efforcé de remédier aux problèmes recensés par le BIG. L'audit a été réalisé tandis que le Secrétariat finalisait la conception et la gestion du changement de certains éléments des processus d'établissement des subventions.

Le BIG reconnaît d'importantes améliorations au niveau des processus et des outils à l'appui de l'établissement des subventions, notamment :

- différenciation du processus de demande de financement entre trois types de demandes différents en fonction du contexte national et de l'ampleur de l'allocation de financement,
- différenciation de l'outil d'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre, lequel n'est requis que pour les nouveaux maîtres d'œuvre ou les maîtres d'œuvre travaillant dans de nouveaux domaines,
- simplification des exigences de documentation (réduction de 22 à 10 documents) et amélioration de la gouvernance du Comité d'approbation des subventions,
- perfectionnements des processus et outils de gestion des risques, et
- gestion suffisante du changement pour déployer les changements associés.

L'audit a identifié trois principaux domaines d'amélioration : 1) systèmes d'appui à l'établissement des subventions, 2) processus opérationnels et de gestion du changement pour les investissements à effet catalyseur et les cofinancements en vue de l'établissement des subventions, et 3) contrôles internes pour la signature finale des subventions.

Les limites des systèmes sous-jacents d'appui à l'établissement des subventions sont corrigées grâce au projet de Gestion accélérée de l'intégration (AIM) lancé en 2015 qui élabore un système intégré de gestion des subventions (GOS). Pour que les fonctionnalités essentielles soient disponibles pour les principales étapes des activités, le Secrétariat a divisé l'élaboration des systèmes d'établissement des subventions en deux étapes : la première couvre la création des subventions, les documents essentiels et la confirmation des subventions, et la seconde couvre la finalisation du processus d'établissement, d'examen et d'approbation des subventions, l'activation des subventions et l'information financière nécessaire avant le premier décaissement. La fonctionnalité de la première étape a été opérationnalisée le 16 mai 2017, après l'achèvement de l'audit, de sorte que les demandeurs ayant soumis des requêtes lors de la première période d'examen du Comité technique d'examen des propositions ont eu accès aux systèmes rationalisés dès le début du processus

d'établissement des subventions. La deuxième étape est prévue pour juillet 2017. Le Secrétariat considère que quelques pays utiliseront le système de gestion des subventions pour soumettre des documents pour la réunion du Comité d'approbation des subventions du 27 juillet. Cela permettra au système d'être d'abord rôdé par un petit nombre de pays avant que la majorité des maîtres d'œuvre ne soumettent leurs demandes de subventions à l'examen du Comité d'approbation en septembre, octobre et novembre 2017.

Comme le BIG le note dans l'audit, le passage de la conception à la mise en œuvre avec une gestion efficace du changement peut parfois être problématique dans les délais impartis et impose au Secrétariat d'établir des priorités. S'agissant des investissements à effet catalyseur, le Secrétariat a priorisé les activités relatives aux fonds de contrepartie, qui seraient initialement nécessaires pour les demandeurs soumettant des requêtes de financement lors de la première période d'examen du Comité technique d'examen des propositions de mars 2017. Il travaille actuellement à l'élaboration de l'approche des demandes de financements multipays et des initiatives stratégiques. S'agissant des cofinancements, le Secrétariat a priorisé les activités d'opérationnalisation de la politique de cofinancement durant l'accès aux financements avant l'élaboration de la note de politique opérationnelle sur le cofinancement, y compris l'intégration de formulations personnalisées dans les lettres d'allocation sur les engagements précédents et futurs pour chaque pays. Les activités couvrent également les conséquences en cas de non réalisation des engagements, de révision des documents essentiels d'accès aux financements pour qu'ils soient cohérents avec les nouvelles exigences en matière de cofinancement, et la communication des changements de la politique de cofinancement par le biais de webinaires, d'un module d'apprentissage électronique et des sessions d'information.

Pour veiller à ce que les futures politiques soient mises en œuvre en temps voulu, le Secrétariat travaillera avec le Conseil afin d'approuver un calendrier pour des politiques du Conseil révisées en fonction des réalités opérationnelles.

Le BIG a mentionné des inquiétudes relatives au volume et à la date des demandes de financement qui sont regroupées dans les deux premières périodes d'examen du Comité technique d'examen des propositions de 2017 (respectivement 93 et 59 demandes de financement sur un total prévu de 230). Les demandeurs choisissent la date de soumission au Fonds mondial de leurs demandes de financement. La seule exception concerne les demandeurs pouvant prétendre à une reconduction de programme. Cette année, le Secrétariat a demandé aux pays désireux de reconduire leur programme dont les subventions arrivent à échéance à la mi-2018 (73 composantes) de soumettre une demande de reconduction de programme court durant la première période d'examen. La première période a été choisie pour que les demandeurs aient suffisamment de temps pour élaborer et soumettre une demande de financement complète ou personnalisée dans le cas où le Comité technique d'examen leur demanderait de changer de type d'examen. La première période d'examen du Comité s'est déroulée sans problème, avec un taux de réussite très élevé – de 95 %. Les demandeurs de reconduction de programme retenus sont directement passés à l'établissement des subventions après avoir reçu l'approbation du Comité technique d'examen. Le BIG observe que 55 pays dont les subventions arrivaient à échéance en 2017 n'ont pas soumis de demande de financement durant la première période d'examen du Comité. Cependant, 90 % de ceux-ci devraient soumettre des demandes pour examen durant la deuxième période, le 23 mai 2017, ce qui laisse six mois pour l'établissement et la signature des subventions.

Le Secrétariat adopte aussi une approche volontariste pour aider les pays à signer des subventions en temps voulu et limiter le besoin de prolongation. Comme le BIG l'observe, le groupe de coordination du Secrétariat en charge de l'établissement des subventions a réalisé une analyse au premier trimestre 2017 pour identifier les pays où il pourrait être difficile d'achever le processus d'accès aux financements et d'établissement des subventions aux dates de fin des subventions si les pays prenaient autant de temps qu'au cycle précédent. Ces informations ont été communiquées aux équipes régionales afin qu'elles puissent travailler en étroite collaboration avec les pays pour remédier aux problèmes et veiller à ce que les nouvelles subventions soient signées d'ici aux dates de fin des subventions actuelles. En outre, le Secrétariat suivra de façon active les progrès mensuels en

matière d'établissement des subventions dans les pays afin d'identifier les maîtres d'œuvre et les équipes de pays qui rencontrent des difficultés.

L'élaboration de contrôles internes sous-jacents à l'établissement des subventions résulte d'une collaboration entre le BIG et le Secrétariat. Au début de l'audit, l'équipe du Secrétariat a demandé au BIG de s'intéresser aux contrôles au sein des processus d'établissement des subventions afin de lui dire si ces contrôles étaient suffisants ou devaient être renforcés. Sur la base des informations fournies par le BIG, le Secrétariat actualise le formulaire d'examen final et d'approbation d'établissement de subvention pour renforcer les contrôles autour des évaluations des capacités, des changements significatifs postérieurs à l'examen du Comité technique d'examen des propositions et de la conformité vis-à-vis des exigences de cofinancement.

Dans la mesure où nous travaillons ensemble au renforcement du Fonds mondial afin qu'il mène à bien sa mission, nous sommes impatients de poursuivre notre collaboration avec le BIG.

Bien à vous,

Mark Dybul

Directeur exécutif