



Rapport consultatif

Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

GF-OIG-25-014
28 octobre 2025
Genève, Suisse

Table des matières

Examen des processus du Fonds mondial
relatifs à la gestion des risques dans les pays

Synthèse	03
1. Contexte, objectifs et portée de l'examen	07
2. Cadre de référence actuel du Fonds mondial pour la gestion des risques de l'organisation	08
3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial	11
3.1 Processus de gestion des risques dans les pays	11
3.2 Utilisation de l'appétence au risque	24
3.3 Information sur les risques pour la prise de décision	28
4. Annexe	34
4.1 Définition de l'échelle d'appétence au risque par des organisations homologues	34
4.2 Méthodologie	35

Contexte et portée de l'examen

Une bonne gouvernance et l'atteinte des objectifs de l'organisation supposent une gestion efficace des risques. Approuvée par le Conseil d'administration en 2014, la politique de gestion des risques du Fonds mondial expose la structure et les principes de gestion des risques. La politique est fondée sur le modèle des trois lignes de défense : la gestion des risques au quotidien attribuée à la première ligne, le contrôle et le suivi pour la deuxième, et le contrôle externe indépendant pour la troisième.

Conscients de la nécessité d'adapter la gestion des risques de l'organisation au regard d'un environnement plus complexe et de besoins en constante évolution, le Département de la Gestion des risques et la directrice de cabinet ont demandé au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) d'en examiner des éléments spécifiques et de proposer des améliorations. L'examen a porté sur les points suivants :

1. Processus de gestion des risques dans les pays
2. Posture face à l'appétence au risque
3. Utilisation de l'information sur les risques pour la prise de décision

Le présent rapport consultatif s'inscrit en complément d'autres examens sur les risques et le contrôle externe entrepris par le Secrétariat.

Constats et recommandations

1. Processus de gestion des risques dans les pays

Le cadre du Fonds mondial pour la gestion des risques fournit un ensemble complet de politiques et de directives qui ont bénéficié de nombreuses améliorations au fil du temps. Pour autant, des difficultés entravent l'atteinte d'une efficacité optimale, propice au centrage sur les risques stratégiques clés.

Au sein du Fonds mondial, la différenciation de la gestion des risques est alignée sur les trois catégories de portefeuilles (à fort impact, essentiels et ciblés). L'utilisation en bonne et due forme de processus de gestion des risques n'est pas obligatoire pour les portefeuilles ciblés. Les pays des portefeuilles à fort impact et essentiels utilisent les mêmes processus de gestion des risques, alors qu'ils présentent des charges de morbidité, des budgets et des profils de risque sensiblement différents, qui pourraient justifier une plus grande différenciation. Le Département de la Gestion des risques et d'autres équipes fonctionnelles de deuxième ligne n'utilisent pas les mêmes listes de portefeuilles prioritaires.

L'utilisation de ces différentes listes complique le processus de différenciation ; il devient essentiel d'adopter une démarche harmonisée pour le suivi stratégique des risques dans les pays prioritaires. La différenciation fondée exclusivement sur la classification des portefeuilles et sur les critères *ad hoc* des fonctions de deuxième ligne influe sur le niveau d'effort requis tout au long du cycle de vie des subventions (en particulier pour ce qui concerne la production et l'examen des dossiers de demande de financement et le suivi stratégique des subventions pendant la mise en œuvre). Cela risque de semer la confusion au sein du personnel et d'entraîner un manque de conformité.

Tels qu'ils sont actuellement conçus, les processus présentent des redondances et risquent d'être appliqués de manière inefficace. Notamment, le système de gestion intégrée des risques pourrait être sous-utilisé ; les activités de gestion des risques pourraient être motivées exclusivement par la nécessité de se conformer aux politiques et aux procédures, plutôt que par la génération d'informations précieuses pour la prise de décision ; et certains outils de suivi pourraient n'apporter que peu de valeur ajoutée.

Les rôles et les responsabilités sont clairement définis, mais les défaillances d'exécution brouillent la responsabilité de la gestion des risques clés entre les première et deuxième lignes.

La capacité de gestion des risques de la **première ligne** s'est améliorée pour ce qui concerne la compréhension des concepts de risque et l'intégration de la gestion des risques dans les activités quotidiennes et les principaux livrables. Cependant, les niveaux de maturité disparates des équipes de première ligne nuisent à la cohérence de l'évaluation et de la hiérarchisation des risques. De plus, la qualité des mesures d'atténuation clés reste déficiente : souvent, les causes principales ne sont pas clairement indiquées, les critères SMART¹ ne sont pas respectés et la mise en œuvre est retardée.

Les équipes fonctionnelles de deuxième ligne² affichent une maturité variable en matière de gestion des risques, les équipes soucieuses de la conformité adoptant une approche plus solide du suivi stratégique que les équipes principalement affectées à la fourniture de services de consultation et de soutien. Ces défaillances affectent l'efficacité du suivi et de la surveillance de deuxième ligne.

Le **Département de la Gestion des risques a gagné en maturité au fil du temps**, mais il peut encore **renforcer les initiatives relatives à la culture du risque** (par exemple, la formation), mieux accompagner les équipes de première ligne pour prioriser et exécuter les mesures d'atténuation clés, et améliorer la qualité de l'évaluation des risques avec le module de gestion intégrée des risques.

1 Spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis.

2 Les équipes de deuxième ligne désignent les responsables des risques opérationnels. Elles regroupent les divisions et départements Investissements stratégiques et Impact (Assistance technique et Partenariats) ; Communautés, Droits et Genre ; Suivi programmatique ; Comptabilité et Surveillance des risques fiduciaires ; Financement de la santé au sein de la Division des Finances ; et Approvisionnement (Chaîne d'approvisionnement, Planification et Achats, Assurance qualité).

Synthèse

Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

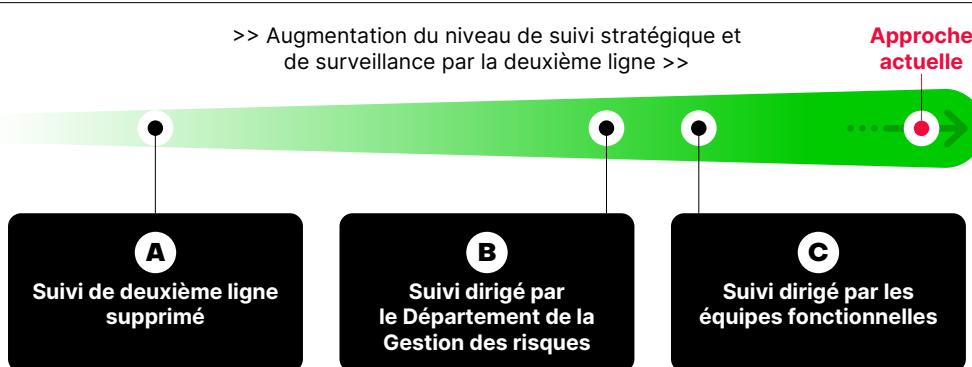
Recommandations connexes :

Pour améliorer le modèle actuel de gestion des risques de l'organisation, le Fonds mondial doit dans un premier temps déterminer quelles approches de haut niveau sont les mieux adaptées à ses besoins internes afin de les appliquer.

Pour aider le Secrétariat à définir les modifications du cadre de référence pour la gestion des risques dans les pays, le BIG propose trois options de haut niveau (voir la Figure 1 ci-après), inspirées de modèles d'organisations homologues. Pour chacune des trois options, l'équipe de première ligne continue de gérer les risques liés aux portefeuilles, comme c'est le cas dans le modèle actuel.

Ces options diffèrent par le degré de responsabilité confiée à l'équipe de première ligne, le niveau de suivi stratégique incomitant à l'équipe de deuxième ligne, la répartition des rôles entre le Département de la Gestion des risques et les équipes fonctionnelles, et la complexité du processus. Les approches vont d'une responsabilité complète de première ligne avec un suivi stratégique basé sur des indicateurs clés de performance (modèle A), à des modèles plus formels où le Département de la Gestion des risques ou les équipes techniques assurent le suivi stratégique de deuxième ligne (modèles B et C), avec des degrés variables de contrôle externe.

FIGURE 1
Modèles de gestion des risques proposés



Il n'existe pas de pratique meilleure qu'une autre. Le modèle idéal dépend de l'appétence au risque de l'organisation, de l'intégration de la gestion des risques dans les activités quotidiennes, et du niveau de suivi stratégique souhaité. Les modèles peuvent être appliqués uniformément ou adaptés à chaque portefeuille au regard des critères utilisés pour hiérarchiser les portefeuilles du registre des risques organisationnels³, du profil de risque, de l'allocation et de la capacité d'influence du Secrétariat.

Le Secrétariat du Fonds mondial détermine quelles équipes fonctionnelles de deuxième ligne sont investies des options sélectionnées. Plusieurs fonctions techniques, comme Finances, Affaires juridiques, Ressources humaines et Approvisionnement, possèdent des politiques, des règles et des règlements institutionnels spécifiques à leur domaine, pour lesquels ils sont en première ligne. À des fins de clarification, ces fonctions demeurent responsables de la gestion du suivi, des activités de consultation et de la conformité des politiques, règles et règlements institutionnels qui leur sont propres, quel que soit le modèle recommandé.

Différencier les rôles et les responsabilités en matière de suivi stratégique pour améliorer les processus et les livrables de gestion des risques.

Le modèle actuel de gestion des risques est un modèle de suivi stratégique approfondi, investissant le Département de la Gestion des risques et les équipes fonctionnelles de responsabilités de suivi stratégique et de surveillance qui pourraient être rationalisées par l'adoption d'une ou de plusieurs approches parmi celles présentées ci-après.

- *Dans le modèle A (suivi stratégique de deuxième ligne supprimé), les activités de gestion des risques sont gérées intégralement par les équipes de pays en coordination avec les équipes fonctionnelles, sans suivi stratégique de deuxième ligne.*
- *Dans le modèle B (suivi stratégique mené par le Département de la Gestion des risques), le Département de la Gestion des risques joue un rôle accru dans le suivi stratégique de la conformité. Les équipes techniques n'ont plus le rôle de deuxième ligne ; leur contribution se limite à du conseil aux équipes de première ligne.*
- *Dans le modèle C (suivi stratégique mené par les équipes fonctionnelles⁴), les équipes fonctionnelles surveillent et supervisent les processus de gestion des risques. Le Département de la Gestion des risques s'attache à préserver le cadre de gestion des risques et la communication de l'information y afférente.*

3 Les 25 pays bénéficiant de l'allocation la plus élevée pour les cinq risques non liés aux produits ; les 20 pays ayant le budget produits le plus élevé pour trois risques liés aux produits.

4 Suivi programmatique ; Comptabilité et Surveillance des risques fiduciaires ; Financement de la santé au sein de la Division des Finances ; et Approvisionnement (Chaîne d'approvisionnement, Planification et Achats, Assurance qualité).

Chaque modèle présente les gains d'efficience attendus aux dépens du contrôle externe de la gestion des risques assuré par les équipes de première ligne. Dans le modèle A, le contrôle externe repose entièrement sur la direction opérationnelle des équipes de pays et sur l'atteinte des objectifs. Dans le modèle B, le Département de la Gestion des risques fournit un degré supérieur de contrôle externe, mais pas autant que les équipes techniques dans le modèle C, en raison des capacités limitées (compétences et ressources) inhérentes à ce département comparées à celles des équipes techniques.

Revoir et/ou renforcer les rôles et responsabilités de deuxième ligne

Le suivi stratégique et la surveillance doivent être renforcés afin d'améliorer la qualité des activités de première ligne relatives à la détection, l'évaluation et l'atténuation des risques.

Dans le modèle A (*suivi stratégique de deuxième ligne supprimé*), le Département de la Gestion des risques définit les cadres et encourage la culture de la gestion des risques et la communication de l'information y afférente, tandis que les équipes de pays assument l'entièvre responsabilité du suivi au moyen d'indicateurs clés de performance et d'examens périodiques de troisième ligne.

Dans les modèles B et C, le suivi stratégique de deuxième ligne est assuré respectivement par le Département de la Gestion des risques ou par les équipes fonctionnelles, ce qui, pour être efficace, nécessite une expertise, des outils et des cadres de travail améliorés.

Renforcer les pratiques et les processus qui accordent une plus grande place à la première ligne et intègrent la gestion des risques dans les activités et les processus quotidiens

Trois facteurs sont estimés importants :

- **Maturation constante de la première ligne :** Pourrait être obtenue par des évaluations régulières des capacités, la formation et des exercices de calibration.
- **Remontée des problèmes en temps opportun :** Mettre en place des mécanismes pour que la première ligne alerte la deuxième ligne et la direction dès l'émergence de risques et de problèmes.
- **Responsabilité forte à l'égard des risques :** Encourager (par l'exemple) une culture forte de la gestion des risques et adapter les mesures d'incitation pour que les fonctions de première ligne incluent la gestion efficace des risques.

2. Utilisation de l'appétence au risque

L'appétence au risque désigne le niveau de risque qu'une organisation est prête à accepter pour atteindre ses objectifs, ce qui suppose un compromis entre les avantages possibles et les menaces. Le Cadre d'appétence au risque du Fonds mondial constitue une évolution positive, même s'il reste compliqué de l'intégrer dans la prise de décision.

L'application du cadre d'appétence au risque se heurte à plusieurs obstacles, dont le manque de directives sur les arbitrages, l'absence d'échelle définie de l'appétence au risque, l'absence d'indicateurs et de seuils des risques au niveau du portefeuille, et une compréhension insuffisante des parties prenantes. Par voie de conséquence, le potentiel du cadre pour faciliter les décisions d'arbitrage sur les risques, en particulier dans le contexte actuel de ressources limitées, n'est pas pleinement utilisé.

La difficulté du Fonds mondial à faire appliquer son cadre d'appétence au risque n'est certes pas un cas isolé, mais c'est une opportunité manquée d'améliorer la prise de décision stratégique, en particulier dans les environnements aux ressources limitées.

Recommandations connexes :

Revoir le cadre d'appétence au risque pour faciliter les décisions d'arbitrage fondées sur les risques

Afin de modifier le cadre d'appétence au risque, le Secrétariat doit :

- définir l'appétence au risque à l'échelle du portefeuille, pour chaque catégorie de risque clé ;
- déterminer les facteurs déclencheurs appuyant la remontée des risques/décisions à chaque niveau de l'organisation, au regard du niveau d'appétence au risque ; et
- fournir des orientations et des exemples pratiques sur la façon dont l'appétence au risque peut être utilisée pour définir des options en vue des décisions d'arbitrage.

Ces modifications devraient faciliter la prise de décision, les équipes de première ligne disposant de limites claires pour gérer les risques, alignées sur l'appétence au risque.

3. Utilisation de l'information sur les risques pour la prise de décision

Il est essentiel de disposer d'informations sur les risques pertinentes et adaptées au contexte local pour prendre des décisions éclairées dans l'environnement dynamique du Fonds mondial. Même si, actuellement, la communication de l'information sur les risques satisfait aux critères établis, son utilité pour la prise de décision doit être améliorée.

Le **registre des risques organisationnels** n'est pas suffisamment agile. Il ne tient pas compte de risques clés tels que ceux qui sont liés aux systèmes résistants et pérennes pour la santé. Les mises à jour trimestrielles apportent souvent des changements minimes et la notation des risques utilisée dans le registre ne correspond pas à la perception des risques par les comités investis de thématiques spécifiques.

Les membres du Conseil d'administration et des comités saluent la qualité des rapports, mais aimeraient un meilleur alignement sur les évaluations des risques fournies par le Secrétariat, moins de redondance entre les nombreux rapports, un contenu taillé sur mesure pour les échanges dynamiques, et plus de détail sur les risques régionaux et la méthodologie de notation.

Concernant la prise de décision au sein du Secrétariat, il est fait peu usage de l'expertise et des observations du Département de la Gestion des risques pour décider des arbitrages stratégiques.

Recommandations connexes :

Harmoniser la communication de l'information sur les risques avec les objectifs stratégiques, afin d'éclairer les échanges et les décisions en matière d'arbitrage

La communication de l'information sur les risques doit être mieux centrée et mieux alignée sur les priorités stratégiques du Fonds mondial, d'autant plus que le contexte global évolue rapidement. Elle pourrait se concentrer sur quelques études approfondies de risques clés au regard de la stratégie, plutôt que de fournir une évaluation exhaustive de chaque risque.

Conformément au principe d'assurance combinée, l'équipe de gestion des risques et d'autres fonctions pourraient fournir des rapports liés aux risques et fondés sur les risques (BIG, Bureau de l'évaluation et de l'apprentissage, responsable des questions d'éthique) afin de mieux coordonner la communication d'information complète sur les risques pour éclairer la prise de décision et réduire les doubles emplois et les lacunes superflus.

1. Contexte, objectifs et portée de l'examen

Examen des processus du Fonds mondial
relatifs à la gestion des risques dans les pays

1.1 Contexte

La gestion des risques fait partie intégrante du modèle de fonctionnement du Fonds mondial. Depuis 2014, le Secrétariat du Fonds mondial s'emploie à établir et mettre en œuvre un système de gestion des risques organisationnels afin de garantir la détection, l'évaluation et l'atténuation appropriées des principaux risques à tous les niveaux. À travers ses différentes composantes, le système est conçu pour garantir la réactivité et l'agilité en matière de gestion des risques clés afin d'aider le Fonds mondial à atteindre ses principaux objectifs.

Le Département de la Gestion des risques et la directrice de cabinet ont demandé au BIG de mener un examen consultatif, d'évaluer des éléments spécifiques du système actuel de gestion des risques de l'organisation et de recommander des modifications possibles de l'approche actuelle.

1.2. Objectifs et portée du rapport consultatif

L'examen consultatif a vocation à évaluer la conception et l'efficacité d'éléments spécifiques du cadre actuel de gestion des risques de l'organisation. Il se concentre sur trois domaines clés :

1. Processus de gestion des risques dans les pays
2. Utilisation de l'appétence au risque
3. Utilisation de l'information sur les risques pour une prise de décision efficace

Pour les deux premiers domaines, l'examen a porté sur les risques dans les pays, tandis que les analyses de l'information sur les risques sont transversales (et incluent les risques opérationnels) compte tenu de l'exhaustivité des rapports sur les risques remis aux organes de gouvernance.

Pour ces domaines, l'analyse porte sur le cadre tel qu'il est aujourd'hui et est suivie de recommandations d'autres modèles, proposées à la lumière du paysage de risques en pleine évolution et de son impact sur le modèle de fonctionnement du Fonds mondial.

Exclusion de la portée de l'examen

Les risques opérationnels (extérieurs aux pays) sont exclus de l'examen des processus de gestion des risques et de l'appétence au risque. Les risques dans les pays ont ainsi pu être analysés en profondeur, mais cela signifie que l'examen consultatif ne fournit pas

d'évaluation exhaustive du système de gestion des risques organisationnels du Fonds mondial.

Plusieurs fonctions techniques, comme Finances, Affaires juridiques, Ressources humaines et Approvisionnement, possèdent des politiques, des règles et des règlements institutionnels spécifiques à leur domaine, pour lesquels ils sont en première ligne. À des fins de clarification, ces fonctions demeurent responsables de la gestion du suivi, des activités de consultation et de la conformité des politiques, règles et règlements institutionnels qui leur sont propres, quel que soit le modèle recommandé dans le présent rapport.

1.3 Méthodologie

L'examen consultatif a porté sur les activités suivantes :

- **Examen documentaire** : Évaluation de la conception du système de gestion des risques organisationnels du Fonds mondial, sur la base des politiques et des cadres de référence.
- **Entretiens avec les parties prenantes du Fonds mondial** : Recueil des observations des parties prenantes du système de gestion des risques organisationnels du Fonds mondial. Dans le cadre de l'examen consultatif, une soixantaine d'entretiens ont été menés avec six équipes de pays⁵, des membres du Comité exécutif de direction et des équipes de deuxième ligne (Risques, Finances, Division des Investissements stratégiques et de l'Impact, Approvisionnement, et Solutions et Appui au portefeuille de subventions).
- **Analyse comparative** : Étude des documents disponibles et des entretiens avec des gestionnaires des risques pour en tirer des enseignements sur les systèmes de gestion des risques d'organisations pertinentes (« de référence »). Même si chaque organisation utilise un système de gestion des risques adapté à ses activités et à sa structure (selon qu'il s'agit d'une agence de financement ou d'un opérateur de terrain, par exemple), le Fonds mondial peut s'inspirer des approches adoptées par les uns et par les autres. Le BIG s'est entretenu avec 18 organisations : 3 fondations privées, 2 bailleurs de fonds, 6 institutions financières internationales, 5 institutions du système des Nations Unies et organisations internationales, et 2 entreprises du secteur privé (une banque et une société pharmaceutique).

Les analyses ont été menées entre juillet et décembre 2024.

⁵ Pour quatre équipes de pays : gestionnaires de portefeuille du Fonds, responsables de programme, spécialistes en santé publique et en suivi et évaluation, dont spécialistes principaux en santé publique et en suivi et évaluation, spécialistes/gestionnaires de la gestion des produits de santé, spécialistes financiers et gestionnaires financiers de subventions ; pour deux équipes de pays : gestionnaire de portefeuille du Fonds et responsable de programme.

2. Cadre de référence actuel du Fonds mondial

Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

2.1 Fonctionnement actuel du système de gestion des risques de l'organisation

Le Fonds mondial soutient des programmes dans des environnements à haut risque. Les subventions sont exposées à plusieurs facteurs intrinsèques et externes qui influent sur la fourniture des services. Pour accomplir sa mission, le Fonds mondial doit fréquemment prendre des risques sur de longues périodes⁶. Dans ce contexte, la Politique de gestion des risques du Fonds mondial est conçue pour garantir les éléments suivants :

- Les risques importants sont détectés et suivis, afin que la direction et les acteurs dans les pays puissent prendre des décisions éclairées et agir sans délai.
- Les possibilités sont exploitées au maximum, apportant la certitude que les risques seront dûment gérés.
- Les objectifs stratégiques du Fonds mondial sont atteints⁷.

L'examen consultatif couvre deux catégories de risques :

- **Les risques dans les pays** : incertitude quant à l'obtention des résultats des subventions escomptés (les risques peuvent être programmatiques, financiers et fiduciaires, ou relever de l'approvisionnement, de la gouvernance ou encore du financement de la santé).
- **Les risques opérationnels** : incertitude quant à l'exécution des activités du Secrétariat contribuant à l'atteinte des objectifs du Fonds mondial (dont la possibilité d'influer sur le financement par les donateurs, la réputation du Fonds mondial, les opérations internes telles que la technologie de l'information, et le bien-être du personnel)⁸.

Le Département de la Gestion des risques a différencié son approche de façon à agir sur ces types de risques.

2.2 Mise en œuvre du cadre de référence pour la gestion des risques de l'organisation

Le Fonds mondial utilise un modèle à « trois lignes » pour mettre en œuvre son système de gestion des risques de l'organisation. Élaboré par l'Institut des auditeurs internes, le modèle est utilisé par de nombreuses organisations internationales pour gérer les risques. Les trois lignes sont définies comme suit :

- La **première ligne** est représentée par la Division de la Gestion des subventions, les équipes de pays étant chargées des activités de gestion des risques liés au portefeuille du pays. Cela suppose de détecter les risques, de définir et de déployer des mesures d'atténuation, de fournir un contrôle externe et enfin, de suivre la mise en œuvre des mesures d'atténuation et d'en rendre compte. Les équipes de pays réunissent des membres de plusieurs divisions et départements, dont la Division de la Gestion des subventions, la Division de la Gestion financière des subventions, et le Département des Affaires juridiques. Le Fonds mondial possède également une **défense de ligne de front**, indépendamment du modèle à trois lignes, composée de parties prenantes dans le pays, dont des partenaires de mise en œuvre (récipiendaires principaux, sous-récipiendaires, etc.) et des instances de coordination nationale. La ligne de front est chargée de gérer au quotidien les risques liés aux subventions, en collaboration avec la première ligne.

Les équipes de pays peuvent tirer parti de divers outils pour détecter, évaluer et atténuer les risques, et pour fournir un contrôle externe des risques. Elles peuvent notamment avoir recours aux agents locaux du Fonds, aux agents fiscaux/fiduciaires, et aux interventions autorisées dans les contextes d'intervention difficile et sous le régime de la politique de sauvegarde supplémentaire.

- La **deuxième ligne** veille à l'adéquation des mesures d'atténuation et des contrôles. À ces fins, elle élabore et tient à jour des politiques et des processus, fournit des conseils techniques à la première ligne, et suit la mise en œuvre et l'adéquation des mesures d'atténuation, dont elle rend compte. Au Fonds mondial, la deuxième ligne est composée i) du Département de la Gestion des risques, qui coordonne le suivi stratégique et la surveillance de la gestion des risques et qui dirige l'établissement du cadre de référence

6 An overview of Risk Management at the Global Fund, mars 2025, page 3. Document préparé pour aider les membres des organes de gouvernance du Fonds mondial à comprendre comment le Fonds mondial gère les risques.

7 Politique de gestion des risques du Fonds mondial, novembre 2014, (consulté en juin 2025).

8 Le cadre de gestion des risques de l'organisation mentionne une catégorie de risque supplémentaire, le risque lié aux processus, qui désigne une incertitude quant à l'atteinte des objectifs des processus opérationnels du Fonds mondial (par exemple, une conception inadéquate des processus, des faiblesses sur le plan des transferts de processus ou de la coordination entre plusieurs rôles/équipes). Les risques liés aux processus ne sont pas notifiés dans le registre des risques organisationnels.

2. Cadre de référence actuel du Fonds mondial

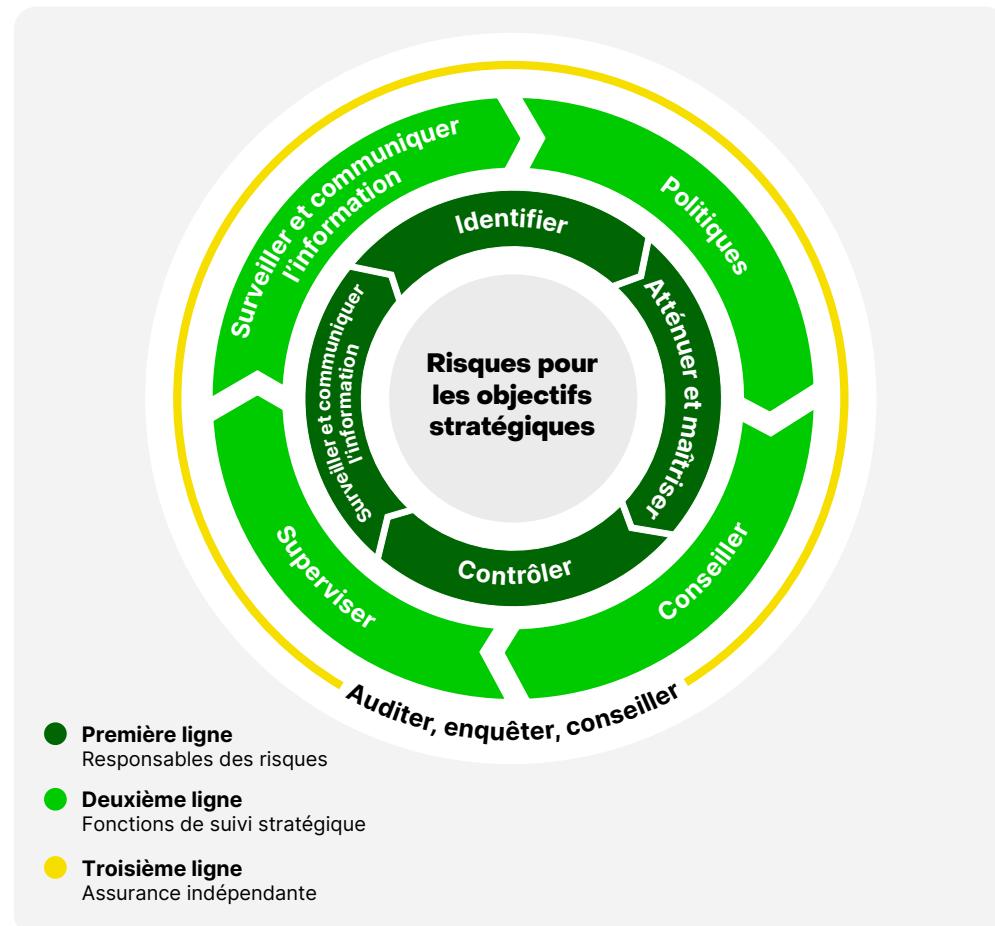
Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

et la communication de l'information ; ii) des équipes de deuxième ligne au sein des différentes fonctions, qui fournissent le suivi stratégique et la surveillance, ainsi que des conseils dans leurs domaines techniques respectifs⁹.

- La **troisième ligne** est une fonction de contrôle externe, apportée par le Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial, qui mène en toute indépendance des audits et des enquêtes sur les systèmes, processus, opérations, fonctions et activités du Fonds mondial, ainsi que sur les programmes récipiendaires de subventions. Elle comprend également le Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage, qui fournit des évaluations indépendantes et des pratiques d'apprentissage poussé à tous les niveaux du Fonds mondial.

FIGURE 2

Le modèle à trois lignes et les activités fondamentales de chacune au sein du Fonds mondial



⁹ Les fonctions de deuxième ligne comprennent le Département des Conseils techniques et des Partenariats, le Département Communautés, Droits et Genre, le Département du Suivi programmatique, le Département de la Comptabilité et de la Surveillance des risques fiduciaires, Chaîne d'approvisionnement, Planification et Achats, et Assurance qualité pour la partie Approvisionnement, la Division de la Gestion des subventions, et le Département du Financement de la santé. Le Département du Bureau de l'Éthique et le Département des Affaires juridiques fournissent eux aussi un suivi stratégique et des conseils pour la gestion des risques de l'organisation.

2. Cadre de référence actuel du Fonds mondial

Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

2.3 Évolution du cadre de référence du système de gestion des risques de l'organisation

Le cadre de référence du Fonds mondial pour la gestion des risques a beaucoup évolué depuis 2014. Il a bénéficié d'améliorations majeures des politiques et directives, des processus, des outils et du suivi stratégique des risques.

- Politiques et directives** : Le Secrétariat a établi des notes de politique opérationnelle et des directives qui présentent les étapes clés des procédures de gestion des risques, ainsi que les rôles et responsabilités de chaque composante du système de gestion des risques.
- Outil de gestion des risques** : L'outil de gestion intégrée des risques (IRM 2.0) fournit une plateforme améliorée pour la documentation et le suivi des risques dans les pays des portefeuilles essentiels et à fort impact.
- Suivi des risques et prise de décision** : Plusieurs mécanismes ont été mis en place, dont le Comité de la Performance du portefeuille¹⁰. Celui-ci procède notamment à l'examen du portefeuille de pays, qui éclaire sur la gestion des risques à l'échelle du portefeuille et offre la possibilité d'en assurer le suivi et de fournir des orientations sur les risques clés.
- Gestion intégrée des risques** : Les risques sont examinés tout au long du cycle de vie des subventions, certaines sections sur la gestion des risques étant intégrées dans les livrables clés liés aux demandes de financement, aux processus d'établissement des subventions, au décaissement et au suivi de la mise en œuvre.
- Culture du risque** : Culture et langage de la gestion des risques, que l'on retrouve à tous les niveaux de l'organisation.
- Appétence au risque et communication de l'information y afférente** : Le Fonds mondial a défini un cadre d'appétence au risque que le Conseil d'administration a validé en 2018. Le Département de la Gestion des risques rend régulièrement compte aux organes de gouvernance sur les risques clés pour l'organisation et sur les risques émergents.

Le cadre de gestion des risques du Fonds mondial a atteint le niveau « intégré » de maturité en 2019¹¹. Cela signifie que « les procédures en matière de gestion des risques ont été définies et sont intégrées dans les pratiques de gestion quotidiennes. Toutefois, le suivi stratégique ou la gestion active de ces procédures sont insuffisants et/ou ceux-ci ne peuvent pas faire l'objet de mesures systématiques. Il est probable, mais cela n'est pas certain, qu'elles permettront à l'organisation d'atteindre l'ensemble de ses objectifs opérationnels et stratégiques. » Depuis, le cadre de référence et son application ont encore évolué.

¹⁰ Le Comité de performance du portefeuille est un forum interne de prise de décision sur les arbitrages en matière de risques au niveau des pays. Il est coprésidé par le directeur de la Division de la Gestion des subventions et par le directeur de la Gestion des risques. Il compte parmi ses membres la directrice de l'Approvisionnement, la directrice financière, la directrice du Pôle Stratégie et Politiques, le directeur de la Division des Investissements stratégiques et de l'Impact et le conseiller juridique auprès du Département des Affaires juridiques et de la Gouvernance. Des représentants des divisions et départements Gestion des subventions, Affaires juridiques, Finances, Risques, Investissements stratégiques et Impact, et Approvisionnement, ainsi que du Pôle chargé des politiques et de la stratégie, peuvent participer aux réunions de façon ponctuelle. Des réunions de direction du Comité de performance du portefeuille peuvent se tenir à la demande d'un membre ou de façon ponctuelle, notamment en situation de crise, pour fournir des orientations continues aux équipes de pays.

¹¹ Rapport annuel 2019 du Bureau de l'inspecteur général, page 12.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

3.1.1 Les processus de gestion des risques peuvent encore être améliorés, rationalisés et différenciés.

Le processus de gestion des risques dans les pays établi par le Fonds mondial regroupe une multitude de procédures et d'examens du suivi stratégique des risques tout au long du cycle de vie des subventions. L'outil de gestion intégrée des risques (IRM 2.0) sert de plateforme centrale pour l'enregistrement des risques dans les pays et pour le suivi des procédures de gestion des risques, articulés autour de quatre étapes clés pour les équipes de première ligne (voir la **Figure 3**).

Tout au long du cycle de vie des subventions, la première ligne produit de multiples livrables sur la gestion des risques, tandis que la deuxième ligne mène divers examens du suivi stratégique et de la surveillance, comme indiqué dans la **Figure 4**. Dans les sections ci-après, le BIG a évalué l'utilité et la pertinence de ces livrables clés en cherchant à déterminer dans quelle mesure ils facilitent la prise de décision et renforcent l'efficacité de la gestion des risques.

Malgré les efforts déployés par le Secrétariat pour établir durablement un cadre de gestion des risques tout au long du cycle de vie des subventions, plusieurs lacunes pourraient nuire à son efficacité et à son efficience pour un appui optimal à la prise de décision.

FIGURE 3
Processus de gestion des risques pour l'équipe de première ligne

Détection et hiérarchisation

Détection et évaluation des risques sur la base des causes principales de chaque risque. Les risques sont ensuite hiérarchisés selon le niveau qui leur est attribué (faible, modéré, élevé ou très élevé).



Atténuation et maîtrise

En collaboration avec les partenaires de mise en œuvre et les parties prenantes dans le pays, la première ligne conçoit, planifie et facilite l'opérationnalisation de mesures d'atténuation et de contrôles prioritaires qui réduiront la probabilité qu'un événement à risque se matérialise, ou son impact, s'il se produit.



Activités d'assurance

Documentation des activités d'assurance stratégiques visant à déterminer si des mesures d'atténuation et des contrôles adéquats ont été mis en place pour gérer les principaux risques d'un portefeuille et atteindre les objectifs des subventions.



Suivi et communication de l'information

Suivi de l'application des mesures d'atténuation et de contrôle prioritaires pendant la mise en œuvre des subventions, et évaluation continue des risques à la lumière de diverses sources de données, dont les rapports des structures de contrôle externe et les rapports des partenaires de mise en œuvre. La première ligne rend compte annuellement des risques liés aux portefeuilles sélectionnés à la direction, à qui elle soumet son Rapport sur la gestion des risques dans le pays pour examen et approbation.



3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

FIGURE 4

Étapes et livrables du processus de gestion des risques clés tout au long du cycle de vie des subventions

Note d'information du Secrétariat : Préparée par les équipes de première ligne avec le concours de plusieurs équipes techniques et communiquée au Comité technique d'examen des propositions afin de faciliter son examen technique pendant l'examen des demandes de financement. Cette note comprend une section sur la gestion des risques.

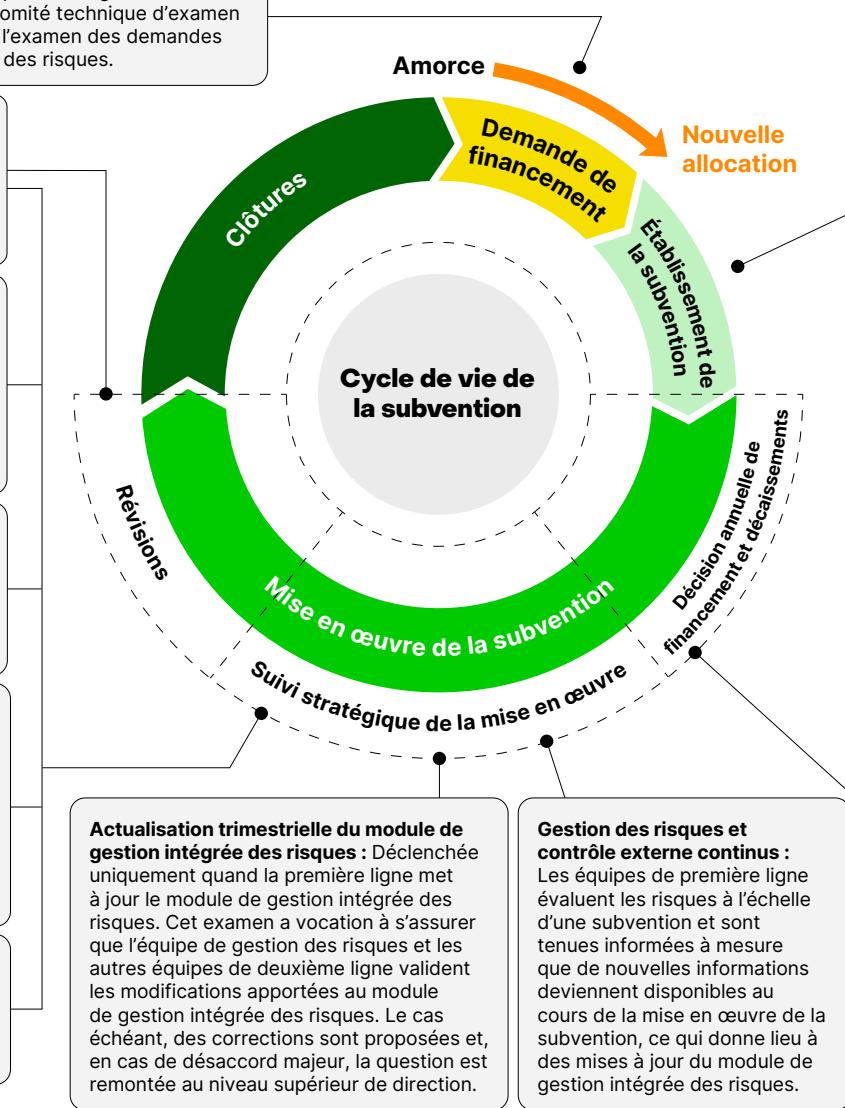
Examen des portefeuilles de pays : Dispositif de suivi de la direction, par l'entremise du Comité de la Performance du portefeuille, prévoyant un examen des portefeuilles centré sur les domaines prioritaires d'action visant à lever les principaux obstacles ou à saisir les meilleures opportunités pour maximiser l'impact dans un contexte de pays spécifique.

Réunion sur les questions clés : Dispositif conçu à l'intention des fonctions de première et de deuxième lignes pour examiner la performance des portefeuilles, les risques prioritaires, les mesures d'atténuation clés et autres mesures d'atténuation sélectionnées dans le module de gestion intégrée des risques, qui sont intégrés automatiquement dans le RA/DD ; les activités de contrôle externe sont définies dans le projet de Rapport sur la gestion des risques dans le pays.

Comité de performance du portefeuille : Forum interne de prise de décision sur les arbitrages en matière de risques au niveau des pays, coprésidé par le directeur de la Gestion des risques et le directeur de la Division de la Gestion des subventions. Une des principales activités de suivi stratégique qui lui incombent est l'examen du portefeuille de pays.

Rapport sur la gestion des risques dans le pays : Fournit une vue d'ensemble actualisée de tous les aspects des risques mentionnés dans le système de gestion intégrée des risques. Il est produit annuellement et examiné par l'équipe de gestion des risques, les équipes techniques de deuxième ligne et les directeurs et directrices de département/responsables régionaux. S'il n'est pas couvert par l'examen du portefeuille de pays, il est soumis à l'examen et à l'approbation des coprésidents du Comité de performance du portefeuille.

Communication de l'information par le récipiendaire principal : Les équipes de première ligne supervisent la mise en œuvre des subventions et en suivent l'efficacité au moyen de divers livrables liés aux subventions, notamment les rapports sur les résultats actuels, les révisions et les clôtures.



Outil d'évaluation des capacités : Conçu pour évaluer la capacité des nouveaux récipiendaires principaux et de ceux investis de nouvelles activités au moment de la demande de financement. L'équipe de gestion des risques examine l'outil d'évaluation des capacités renseigné, afin de s'assurer qu'il correspond à l'examen de première ligne et d'en vérifier la complétude et l'adéquation des mesures recommandées pour remédier aux manques de capacités relevés.

Formulaire d'examen final de l'établissement de la subvention : La première ligne synthétise les résultats de l'exercice d'établissement de la subvention, notamment l'évaluation actualisée des risques clés au moyen du module de gestion intégrée des risques, l'avancée de la préparation des documents et les mesures requises dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre dans le formulaire. Les équipes de deuxième ligne examinent le document et contribuent à sa préparation. Celui-ci est ensuite présenté au Comité d'approbation des subventions pour faciliter la prise de décision.

Examen du module de gestion intégrée des risques par la deuxième ligne dans le cadre de l'établissement de la subvention : La deuxième ligne se prononce sur l'adéquation de l'évaluation des risques résiduels, des mesures et du contrôle externe planifiés, menée par la première ligne (portefeuilles essentiels et à fort impact uniquement).

Rapports du Comité d'approbation des subventions au Conseil d'administration du Fonds mondial : Ces rapports sont présentés au Conseil d'administration pour qu'il approuve les subventions du Fonds mondial. Ces rapports fournissent une description des principaux risques résiduels et des mesures d'atténuation pour chaque subvention devant être approuvée.

Non-objection du spécialiste des risques en vue de la décision annuelle de financement : Processus de gestion des subventions permettant au Fonds mondial d'engager et de décaisser adéquatement les fonds approuvés et de prendre des mesures pour s'assurer que les subventions continuent d'obtenir un impact maximal. L'équipe de gestion des risques examine la section de la décision annuelle de financement relative à la gestion des risques (portefeuilles essentiels et à fort impact uniquement).

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

Le manque de différenciation des critères de gestion des risques et de suivi stratégique entre les portefeuilles nuit au centrage sur les risques clés

Même si les principes généraux de la gestion des risques s'appliquent à tous les portefeuilles, les portefeuilles ciblés sont exemptés de certains livrables¹². Pour les autres types de portefeuilles (à fort impact et essentiels), ce sont en grande partie les mêmes processus qui s'appliquent. De plus, le Département de la Gestion des risques et les équipes fonctionnelles de deuxième ligne appliquent un niveau supplémentaire de différenciation des risques afin de hiérarchiser le suivi stratégique des portefeuilles. Par exemple, sur 59 portefeuilles essentiels et à fort impact, il en a sélectionné 18 dont le suivi peut être allégé. La hiérarchisation oriente la sélection des portefeuilles en vue des examens des portefeuilles de pays. Par ailleurs, une équipe de gestion de crise a été créée afin de prendre rapidement des décisions d'arbitrage dans les pays où la sécurité ne tient qu'à un fil.

Aussi utiles que soient les efforts de hiérarchisation mentionnés ci-devant, ils ne suffisent probablement pas à placer un centrage et une priorisation satisfaisants sur les pays lourdement touchés par la maladie, qui augmentent les risques stratégiques pour la mission de l'organisation, puisque l'essentiel des critères à respecter en matière de gestion des risques s'appliquent indifféremment aux portefeuilles à fort impact et aux portefeuilles essentiels. Le fardeau résultant du recours au même processus de gestion des risques pour l'ensemble des portefeuilles s'alourdira probablement si le Fonds mondial mène ses activités dans un environnement aux ressources plus limitées.

S'il est vrai que chaque portefeuille présente des défis spécifiques, les équipes fonctionnelles n'utilisent pas toutes la même méthode pour déterminer quels portefeuilles sont prioritaires, ce qui pose des difficultés majeures pour différencier efficacement les processus et les exigences. Par exemple, la composante SRPS du Département des Conseils techniques et des Partenariats accompagne 42 portefeuilles prioritaires, tandis que le Département Communautés, Droits et Genre en a relevé 25 seulement. Quant au Département des Conseils techniques et des Partenariats pour le paludisme, il considère que tous les portefeuilles sont prioritaires, indépendamment de la charge de morbidité. De même, le Département du Financement de la santé estime que tous les portefeuilles essentiels et à fort impact sont prioritaires pour des processus spécifiques de gestion intégrée des risques et fournit un appui à tous les portefeuilles (y compris aux portefeuilles ciblés).

L'examen du Comité technique d'examen des propositions manque lui aussi une opportunité de différenciation. Au cycle de subvention 7, les documents de candidature présentés au Comité technique d'examen des propositions font état de peu de différenciation notable sur le plan des informations fournies, quelles que soient les catégories de portefeuille,

malgré les efforts du Secrétariat pour créer des formulaires de candidature distincts afin de rationaliser la procédure. Il a fallu au comité 16 jours en moyenne pour examiner la candidature d'un portefeuille ciblé (5 % de l'allocation totale du CS7) contre 19 à 22 jours pour les portefeuilles plus grands (à fort impact et essentiels)¹³.

Certains processus de gestion des risques apportent peu de valeur ajoutée et d'autres ne sont pas appliqués efficacement

L'analyse du Bureau de l'Inspecteur général met en lumière plusieurs éléments des processus de gestion des risques qui pourraient nuire à l'efficacité et à l'efficience.

Possibilités d'améliorer l'évaluation des risques au stade des demandes de financement et de l'établissement des subventions

La détection et l'évaluation des risques incombent à la première ligne, avec le concours des équipes fonctionnelles et du Département de la Gestion des risques, au stade de la **demande de financement et de l'établissement des subventions**. Les considérations relatives aux risques sont incluses dans les livrables clés définis à ce stade (note d'information du Secrétariat communiquée au Comité technique d'examen des propositions et Formulaire d'examen final de l'établissement de la subvention communiqué au Comité d'approbation des subventions).

Cependant, cela ne se traduit pas par une anticipation des risques ni par des mesures d'atténuation la première année de mise en œuvre. Cela signifie que 95 % des subventions du CS7 ont été approuvées et estimées prêtes pour la mise en œuvre, mais que 10 % seulement des fonds ont été décaissés dans les six premiers mois. Même si le BIG reconnaît que d'autres facteurs (le calendrier de livraison des produits de santé commandés, les accords de mise en œuvre ou encore l'évolution du contexte national) contribuent aux retards de décaissement, une évaluation des risques plus rigoureuse pourrait désengorger ces flux.

L'**outil d'évaluation des capacités** est un outil de gestion des risques clés pouvant être utilisé à ce stade. Il est conçu pour évaluer la capacité des nouveaux récipiendaires principaux et de ceux investis de nouvelles activités au moment de la demande de financement ou de l'établissement de la subvention, une fois que les nouveaux partenaires de mise en œuvre ont été désignés. Cet outil est utilisé avant la réunion de recommandation du comité d'approbation des subventions. Sans pour autant réfuter l'utilité de l'outil, les équipes de pays peinent à utiliser toutes les informations clés qu'il contient en raison du peu de temps qui leur est imparti entre le renseignement du formulaire et l'envoi des livrables au Comité d'approbation des subventions.

12 Il convient de noter que les pays ciblés bénéficiant de la politique de sauvegarde supplémentaire peuvent être tenus de fournir des preuves supplémentaires de la gestion des risques.

13 *Evaluation of the Global Fund Funding Request and Grant-making Stages of the Funding Cycle*, consulté le 30 juin 2026.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

Les pratiques fondées sur la conformité ajoutent peu de valeur à la gestion des risques à l'échelle des portefeuilles

Le retour d'information des équipes de pays interrogées suggère qu'une partie des étapes sont considérées comme des obligations à remplir pour se conformer aux exigences procédurales, ce qui pose la question de leur valeur ajoutée. C'est notamment le cas des examens de suivi stratégique de deuxième ligne tout au long du cycle de vie des subventions :

- Examen de la gestion intégrée des risques au stade de l'établissement de la subvention : dans 90 % des cas, la deuxième ligne s'accorde avec la première ligne et, quand elles ne se rejoignent pas, cela conduit rarement à une modification de la gestion intégrée des risques.
- L'examen de l'outil d'évaluation des capacités par le spécialiste des risques n'entraîne pas de renforcement des mesures d'atténuation. Le Département de la Gestion des risques s'accorde avec la première ligne dans 90 % des cas et on ne voit pas clairement comment il aide les équipes de pays à hiérarchiser les mesures d'atténuation.
- La non-objection du spécialiste des risques relative à l'approbation de la décision annuelle de financement est fréquemment suivie d'un accord et de la publication d'une déclaration générique. Quand les facteurs de risque ont relativement peu changé depuis le dernier examen de la gestion intégrée des risques, l'examen de la décision annuelle de financement se base sur les mêmes éléments que les précédents.
- L'examen de deuxième ligne du Rapport sur la gestion des risques dans le pays entraîne fréquemment un alignement (responsables des risques opérationnels alignés 93 % du temps ; spécialistes des risques alignés 90 % du temps). Les cas de non-alignement des examens de l'équipe chargée des risques portent sur la qualité et le respect des directives relatives à la gestion des risques, ouvrant la voie à une possible duplication des examens des équipes techniques.

Tous ces examens de suivi stratégique ont vocation à s'assurer que l'évaluation des risques et les mesures d'atténuation contribuent à une gestion des risques efficace tout au long du cycle de vie des subventions. Dans les cas présentés ici, les équipes de première ligne et les examinateurs de deuxième ligne s'accordent généralement sur la teneur de la gestion intégrée des risques (évaluation des risques et mesures d'atténuation) et peu de désaccords sont remontés au niveau supérieur. Globalement, les examens des équipes de première et de deuxième lignes rejoignent largement les conclusions des audits de

pays du BIG sur la notation des risques. Même si l'exercice de calibration des risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans le pays¹⁴ a amélioré la cohérence de l'évaluation des risques et la priorisation de cette catégorie de risque, les conclusions y afférentes pourraient également s'appliquer à d'autres catégories de risque qui n'ont pas été visées par un examen similaire. De plus, plusieurs audits du BIG, dont l'audit des subventions du Fonds mondial à la République du Kenya (2022), l'audit des subventions du Fonds mondial à la République de Mozambique (2022), l'audit des subventions du Fonds mondial à la République du Niger (2023) et l'audit de l'approche du Fonds mondial en matière de suivi des subventions ont relevé des défaillances majeures sur le plan de la qualité et de la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés en temps opportun. Ces observations soulignent la nécessité de renforcer le suivi stratégique de deuxième ligne en vue de parvenir à une plus grande efficacité.

Inefficacité des outils de suivi stratégique et de surveillance

L'examen du portefeuille de pays¹⁵ est un élément clé du suivi. Les entretiens et les analyses des résultats de l'examen de 16 portefeuilles de pays entre 2022 et 2023 font état de résultats mitigés concernant l'utilité de l'outil. Le forum est certes utile pour échanger sur les risques avec la direction, mais l'effort et le temps requis pour préparer le rapport ne sont pas à la hauteur des bénéfices attendus par les équipes de pays.

L'examen du BIG portant sur le forum entre 2022 et 2023 met en lumière des doubles emplois avec d'autres espaces d'échange sur des thématiques similaires. Par exemple, les réunions sur les enjeux principaux, organisées à l'amont des réunions sur l'examen du portefeuille de pays pour fournir des informations et des orientations générales à l'équipe de pays, se basent sur le projet de Rapport sur la gestion des risques dans le pays. À l'occasion de cette réunion annuelle, les première et deuxième lignes examinent le Rapport sur la gestion des risques dans le pays. Notre examen révèle que la réunion sur les enjeux principaux porte sur les mêmes points que la réunion d'examen du portefeuille de pays, à ceci près que des membres du Comité de performance du portefeuille y assistent.

De nouvelles directives ont été publiées en mars 2025 pour intégrer la réunion sur les enjeux principaux au premier stade du processus d'examen du portefeuille de pays afin de le rationaliser et de l'améliorer.

Le Comité de performance du portefeuille n'est pas un forum totalement adapté : Sur un échantillon de dix portefeuilles¹⁶, 69 % des questions posées par les équipes de pays sont écartées afin d'être traitées « hors ligne ». Même si les questions posées au Comité peuvent donner lieu à une décision, d'autres peuvent avoir vocation à fournir une

¹⁴ Référence à un examen mené par l'équipe de gestion des risques en 2024 pour garantir la cohérence de l'évaluation, de la hiérarchisation et des mesures d'atténuation des risques pour l'ensemble des portefeuilles, concernant les risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans les pays.

¹⁵ Le nombre d'examens de portefeuille de pays fluctue au cours du cycle de vie des subventions. Par exemple, 13 examens ont été menés en 2021, 21 en 2022, 16 en 2023 et 19 en 2024.

¹⁶ Pour 2022 : Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Népal, Niger, RDC, Sénégal et Zambie.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

orientation ou à faire remonter une information. Cependant, dans plusieurs cas examinés par le BIG, d'autres forums (comme le Comité d'approbation des subventions ou le Comité exécutif de gestion des subventions) auraient été mieux indiqués pour répondre aux questions sur la gestion des risques. Les équipes de pays interrogées pensent que la plupart des questions pourraient être traitées au sein de la Division de la Gestion des subventions, par une remontée d'information standard. On constate un chevauchement entre la composition et le mandat du Comité de performance du portefeuille et ceux d'autres forums, soulignant la nécessité de repenser les comités de gouvernance interne afin de rationaliser la prise de décision.

Sous-utilisation du système de gestion intégrée des risques par les équipes de première ligne

Les équipes de première ligne n'utilisent pas systématiquement l'information et les produits du système de gestion intégrée des risques dans la gestion quotidienne et dans la prise de décision liée aux risques, alors qu'elles consacrent un temps considérable à renseigner l'outil et à l'actualiser. Cette sous-utilisation tient au fait qu'elles considèrent l'outil principalement comme un référentiel pour la gestion des risques et la communication de l'information y afférente, plutôt que comme une aide pratique pour gérer et atténuer les risques au quotidien.

Les entretiens avec les personnels de première ligne confirment qu'elles consultent l'outil principalement pour se conformer aux exigences définies dans les directives relatives à la gestion des risques. Dans la pratique, les équipes tendent à gérer et à hiérarchiser les risques liés au portefeuille en s'aidant de leurs propres documents de travail et de livrables clés tels que les plans de travail annuels, les lettres de performance et les conclusions des examens de l'agent local du Fonds.

Même si le BIG n'a pas relevé d'écart majeur entre les documents de travail utilisés par les équipes de première ligne et les évaluations des risques enregistrées dans l'outil de gestion intégrée des risques, l'utilité limitée de ce dernier pour la gestion active des risques souligne la nécessité de trouver un équilibre optimal entre le temps et les efforts investis pour tenir l'outil à jour et sa valeur pratique pour la gestion des risques au quotidien.

De plus, l'équipe de pays est tenue d'actualiser l'outil de gestion intégrée des risques selon que de besoin et le système doit notifier trimestriellement l'équipe de deuxième ligne concernée pour qu'elle procède à son examen. Or, le BIG constate que ces examens n'ont pas été menés systématiquement. Il en dénombre 23 seulement en 2024.

3.1.2 La gestion des risques pourrait être améliorée par un renforcement des capacités des première et deuxième lignes et par un ajustement de la structure du système de gestion des risques de l'organisation au plus près des besoins actuels du Fonds mondial.

Malgré une première ligne généralement solide, des lacunes persistantes entachent toujours la qualité de l'évaluation des risques, de leur suivi et de la prise de décision fondée sur les risques tout au long du cycle de vie des subventions

La capacité de gestion des risques des équipes de première ligne s'est améliorée ces dix dernières années, à la faveur d'une meilleure compréhension des concepts clés de la gestion des risques, de la disponibilité de meilleurs outils (comme le flux de travail d'IRM 2.0 qui permet de suivre facilement les quatre étapes du processus de gestion des risques¹⁷⁾ et de la prise en compte des risques dans les livrables clés. Les causes principales actualisées des sous-risques¹⁸ et des directives relatives aux mesures d'atténuation/causes principales ont également été publiées afin de faciliter la détection et l'évaluation des risques par les équipes de première ligne.

Un examen du plan de travail annuel et des missions dans le pays pour un échantillon de cinq équipes de pays montrent que les livrables correspondent aux risques les plus grands enregistrés dans le système de gestion intégrée des risques. La question des risques est abordée avec les gestionnaires régionaux et les chefs de département aux réunions d'équipe périodiques et lors de l'examen du Rapport sur la gestion des risques dans le pays, ainsi qu'avec la direction dans le cadre de l'examen des portefeuilles de pays.

Cependant, un examen des produits de la gestion des risques révèle la qualité inégale des produits fournis par les équipes de première ligne tout au long du cycle de vie de la gestion des risques.

Au stade de la détection et de la hiérarchisation des risques, le manque d'uniformité en matière de compréhension de la notation des risques et de méthode utilisée entrave une bonne comparaison entre les portefeuilles, ce qui est essentiel pour élaborer une stratégie de différenciation. Cet écueil est manifeste, par exemple, dans l'exercice de calibration mené par le Département de la Gestion des risques, qui souligne le manque de compréhension, par une partie des équipes de première ligne, des directives relatives à la notation des risques, et leur application incohérente pour les risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans les différents portefeuilles en raison d'une insuffisance de

17 Identification, atténuation et maîtrise, contrôle externe, suivi et rapports.

18 Il existe 13 catégories de risques dans les pays. Chaque domaine de risque est composé de sous-risques. Cette granularité permet une évaluation des risques plus spécifique.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

données pertinentes. Dans son audit de l'approche du Fonds mondial en matière de suivi des subventions, le BIG relève les lacunes de l'analyse des causes principales : « En mai 2023, 24 % des 455 sous-risques étaient évalués à un niveau élevé ou très élevé sans que des causes principales correspondantes leur aient été associées. » Il est essentiel de déterminer les causes principales pour définir des mesures d'atténuation des risques appropriées.

Pour ce qui concerne l'atténuation et le contrôle des risques, la qualité des mesures d'atténuation clés et leur exécution en temps opportun restent défaillantes. Dans ce même audit, le BIG note que le manque de définition claire des causes principales a contribué à la piètre qualité des mesures d'atténuation. Des mesures d'atténuation clés n'ont pas été définies pour tous les risques importants et, quand c'est le cas, elles ne satisfont pas aux critères SMART¹⁹, alors que les directives relatives à la gestion des risques insistent sur la nécessité de s'y conformer. Cela pourrait limiter la capacité des équipes de pays à gérer les risques clés efficacement. Par exemple, de précédents audits du BIG (Audit des subventions du Fonds mondial à la République du Kenya (GF-OIG-22-005) et Audit des subventions du Fonds mondial au Ghana (GF-OIG-23-020)) font état de problèmes persistants sur le plan des causes principales, en partie attribuables au manque de mesures d'atténuation appropriées.

Par ailleurs, ces mesures ne sont pas suffisamment hiérarchisées sur la base de leur nombre au regard du nombre de domaines de risque (très) élevés. Par exemple, vingt mesures d'atténuation clés ont été définies pour trois domaines de risque élevé en Guinée, tandis que pour le Tchad, huit mesures ont été définies pour dix domaines de risque (très) élevé, montrant le manque de cohérence de la démarche utilisée pour hiérarchiser les mesures d'atténuation, alors qu'il s'agit d'un élément clé de la gestion efficace des risques. Enfin, la mise en œuvre des mesures d'atténuation clés est fortement retardée : en date de février 2025, 75 % des 498 mesures attendues n'avaient toujours pas été appliquées, dont 36 % avaient été retardées de plus de 180 jours.

La compréhension inégale, par les équipes fonctionnelles, des rôles incombant à la deuxième ligne nuit à l'efficacité du suivi stratégique et de la surveillance de la gestion des risques tout au long du cycle de vie des subventions

Au Fonds mondial, la fonction de deuxième ligne est assurée par plusieurs équipes fonctionnelles techniques et par le Département de la Gestion des risques.

Comme indiqué dans la note de politique opérationnelle relative à la gestion des risques dans les pays, les équipes fonctionnelles de deuxième ligne regroupent les divisions et départements Investissements stratégiques et Impact (Conseils techniques et Partenariats) ; Communautés, Droits et Genre ; Suivi programmatique ; Comptabilité et Surveillance des risques fiduciaires ; Financement de la santé au sein de la Division des Finances ; Approvisionnement (Chaîne d'approvisionnement, Planification et Achats, Assurance qualité et Conformité) ; et Solutions et Appui pour le portefeuille de subventions. Dans cette même note, les équipes fonctionnelles de deuxième ligne sont mandatées pour i) élaborer des politiques et des directives ; ii) fournir des conseils sur la gestion des risques ; et iii) suivre et surveiller la gestion des risques.

Le Département de la Gestion des risques est tenu de diriger et de coordonner le suivi stratégique de deuxième ligne. Il est principalement chargé d'élaborer des politiques et des directives, de conseiller les équipes de première ligne, de superviser les pratiques de gestion des risques de première ligne, et de suivre les risques et d'en rendre compte.

Actuellement, les activités de deuxième ligne manquent d'efficacité, qu'elles soient menées par les équipes techniques ou par le Département de la Gestion des risques.

Le niveau de maturité très inégal de la gestion des risques selon les équipes fonctionnelles de deuxième ligne nuit à l'efficacité de leurs activités de suivi et de surveillance du cycle de gestion des risques.

Globalement, l'efficacité de la gestion des risques varie selon le rôle des équipes fonctionnelles de deuxième ligne. Plusieurs évaluations²⁰ ont montré que les équipes fonctionnelles de deuxième ligne centrées sur la conformité et le suivi stratégique (par exemple, Comptabilité et Surveillance des risques fiduciaires) possèdent des systèmes de suivi stratégique et de surveillance plus robustes que celles qui fournissent essentiellement des services consultatifs dans des domaines programmatiques (Département des Conseils techniques et des Partenariats, Département Communautés, Droits et Genre).

Même si les rôles et les responsabilités sont clairement définis dans les directives relatives à la gestion des risques, plusieurs équipes fonctionnelles de deuxième ligne, dont Conseils techniques et Partenariats, et Communautés, Droits et Genre, ne se considèrent pas comme des équipes de deuxième ligne. Elles s'inquiètent d'un possible conflit d'intérêts entre leur fonction principale (un rôle consultatif qui suppose également de détecter et d'atténuer les risques) et un rôle de suivi stratégique, qui ne figure ni dans leurs objectifs et priorités clés pour l'organisation ni dans la description de poste des personnels de

19 L'acronyme SMART désigne les termes anglais suivants : « Specific, Measurable, Achievable, Relevant et Time-Bound », qui peuvent se traduire par « Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et Temporellement définis ».

20 Dont l'audit du BIG sur le modèle d'équipe de pays (2024) et le rapport consultatif de BDO intitulé Renforcement de la gestion des risques de deuxième ligne (*Strengthening second line risk management*).

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Constats

ces départements. Par conséquent, la portée de l'examen de la gestion des risques est limitée en ce qui les concerne. Par exemple, elles ne s'intéressent pas aux mesures d'atténuation clés, mais examinent périodiquement le système de gestion intégrée des risques et apportent un conseil à la demande des équipes de première ligne. Elles ne fournissent pas de rapports à la direction sur leurs activités de suivi stratégique et de surveillance. Concernant la qualité et la fréquence de leur examen, la couverture de l'examen du système de gestion intégrée des risques reste faible, comme l'a montré l'audit du BIG de l'approche du Fonds mondial en matière de suivi des subventions.

En parallèle de leur rôle de suivi stratégique et de surveillance, les équipes fonctionnelles de deuxième ligne contribuent à l'amélioration des directives et des outils de gestion des risques à la lumière des risques émergents et prioritaires. Par exemple, elles ont mis à jour les catégories de risque, ainsi que les causes principales génériques pour chaque sous-risque dans l'outil IRM 2.0. Elles jouent également un rôle clé pour actualiser trimestriellement le registre des risques organisationnels.

Même si le Département de la Gestion des risques a gagné en maturité ces dix dernières années, il peut encore s'améliorer.

Les responsabilités incombant au Département de la Gestion des risques sont conformes à la Politique de gestion des risques du Fonds mondial approuvée par le Conseil d'administration en 2014 et à la note de politique opérationnelle relative à la gestion des risques dans les pays, même si les recommandations initiales²¹ du groupe de haut niveau formulées en 2011 n'attribuaient pas le suivi stratégique et la surveillance à l'échelle du portefeuille au directeur de la Gestion des risques. À l'instar de plusieurs institutions du système des Nations Unies qui déplacent des spécialistes du risque dans des régions ou des pays déterminés, les spécialistes du Département de la Gestion des risques sont répartis et affectés à chacun des 59 portefeuilles essentiels et à fort impact. Cette approche diffère de celle adoptée par les institutions financières internationales, qui organisent généralement leurs départements de la gestion des risques autour de questions fondamentales pour leurs activités, ce qui nécessite une expertise technique spécialisée.

L'équipe a préparé plusieurs ressources clés, dont la note de politique opérationnelle relative à la gestion des risques dans les pays qui a été récemment actualisée, ainsi que des directives relatives à la notation, à l'évaluation et à l'atténuation des risques, et à la planification du contrôle externe, en appui aux processus de gestion des risques.

Afin d'encourager une culture du risque plus solide, le Département de la Gestion des risques a préparé des supports de formation sur la gestion des risques à l'intention des équipes de première ligne (malgré une faible participation aux sessions)²². Le Département de la Gestion des risques a animé des ateliers sur la gestion des risques dans quatre pays²³ dans le cadre du dialogue au niveau du pays au cycle de subvention 7 (CS7), afin de sensibiliser à la question les parties prenantes dans les pays qui préparent des demandes de financement pour le CS7. Soucieux de renforcer l'efficacité de leurs services consultatifs, le Département de la Gestion des risques et l'équipe Chaîne d'approvisionnement dans le pays ont mené conjointement un exercice de calibration de la chaîne d'approvisionnement afin de garantir la cohérence de la notation des risques et d'améliorer la détermination des causes principales et la définition de mesures d'atténuation appropriées. En 2024, ils ont également mené des examens approfondis de domaines thématiques tels que les ressources humaines pour la santé.

La fonction de suivi stratégique du Département de la Gestion des risques suppose principalement d'examiner la conformité des produits de la gestion des risques tout au long du cycle de vie des subventions. Ces deux entités examinent régulièrement le système de gestion intégrée des risques, le Rapport sur la gestion des risques dans le pays et la section de la décision annuelle de financement relative aux risques, et signalent les cas de non-conformité pour que les équipes de première ligne y remédient. Le Département de la Gestion des risques a parfois évalué la qualité de l'information sur les risques enregistrée dans le système de gestion intégrée des risques (Guinée-Bissau, Angola), entraînant une duplication des efforts avec les équipes programmatiques de deuxième ligne. Malgré ces examens, l'audit du BIG sur le suivi des subventions fait état de plusieurs problèmes persistants qui nuisent à la qualité de la gestion des risques, comme il est indiqué succinctement dans les sections précédentes.

Le Département de la Gestion des risques surveille périodiquement l'exécution des mesures d'atténuation clés, qui accuse des retards importants, et rend compte des avancées à la direction. Par ailleurs, il met à jour trimestriellement le registre des risques organisationnels, qu'il communique aux comités du Conseil d'administration lors de leurs sessions périodiques. Les propositions d'amélioration des rapports des organes de gouvernance sont présentées sous le constat 3.3.

21 Final Report of the High-Level Independent Review Panel.

22 Observation tirée de l'examen des principaux processus opérationnels en matière de gestion des risques tout au long du cycle de vie des subventions (par le Département de la Gestion des risques).

23 Afghanistan, Ghana, République démocratique du Congo et Soudan.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

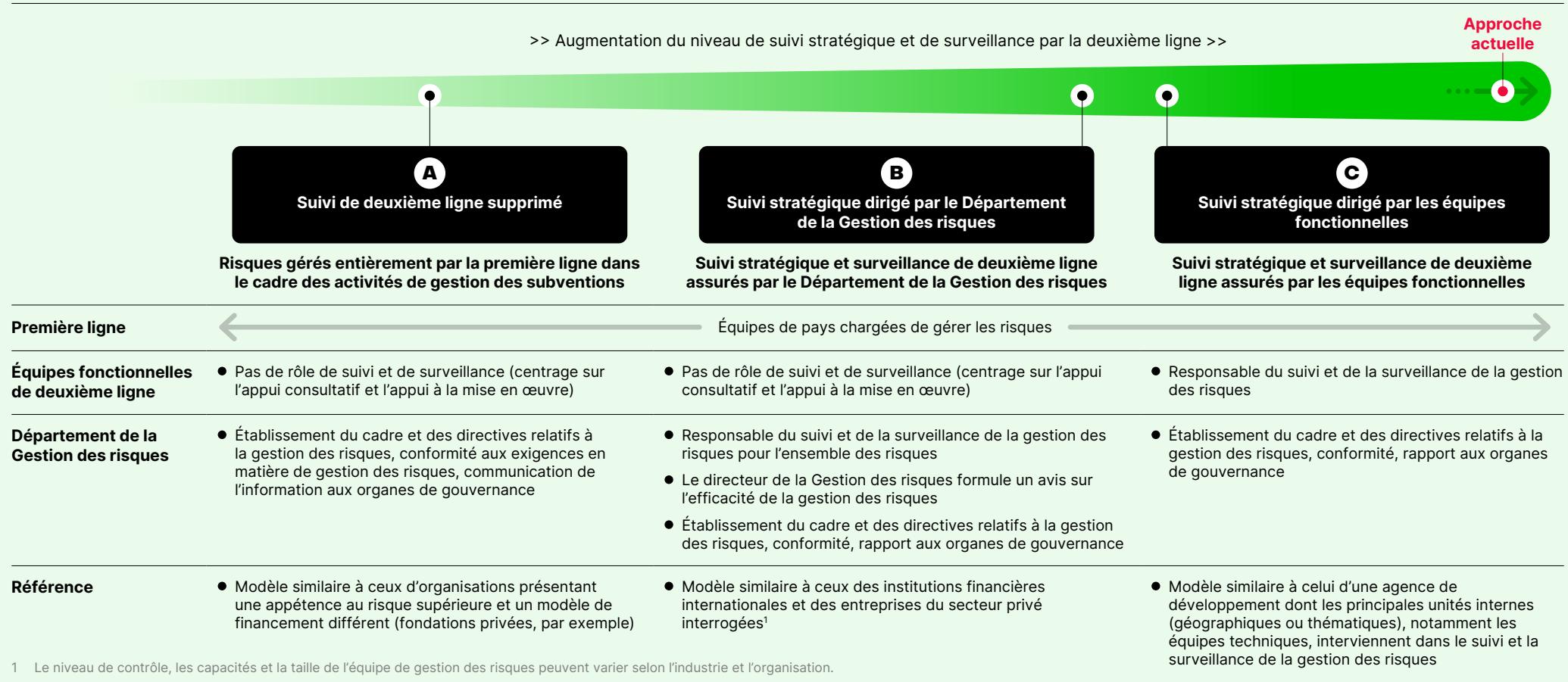
Recommandations

★★★ Recommandations

1. Dans un premier temps, le Fonds mondial doit choisir quelle approche de haut niveau il souhaite adopter.

FIGURE 5

Autres modèles possibles



3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Recommendations

Quel que soit le modèle, la première ligne reste responsable de la gestion des risques, qu'elle assure dans le cadre de la gestion des portefeuilles au quotidien. De même, la responsabilité incombant à la troisième ligne reste inchangée : elle fournit un contrôle externe indépendant et souligne les risques qui n'auraient pas été dûment pris en compte.

Le suivi stratégique de la gestion des risques pourrait rester l'attribution de la première ligne, avec l'appui de diverses structures de contrôle externe au sein des subventions (agent fiscal, agent local du Fonds), ou revenir à la deuxième ligne, soit sous la responsabilité du Département de la Gestion des risques, soit à la charge des équipes fonctionnelles techniques. Quel que soit le modèle choisi, le Département de la Gestion des risques sera *a minima* chargé de définir le cadre de gestion des risques et les directives y afférentes, de s'assurer du respect des processus de gestion des risques et de rendre compte aux organes de gouvernance.

FIGURE 6
Forces et faiblesses des modèles proposés

	A Suivi de deuxième ligne supprimé	B Suivi dirigé par le Département de la Gestion des risques	C Suivi stratégique dirigé par les équipes fonctionnelles
Avantages	<ul style="list-style-type: none">Activités de gestion des risques pleinement intégrées dans les processus de gestion des subventions, contribuant également à l'accélération de la prise de décisionEncourage une gestion des risques fondée sur les produitsFavorise des gains d'efficience par i) un allègement des obligations pour les équipes de pays en matière de livrables et de communication sur les risques ; et ii) une réduction en taille de l'équipe de gestion des risques	<ul style="list-style-type: none">Devrait contribuer à améliorer la prise de décision en raison des informations qualitatives fournies par le Département de la Gestion des risques (qui garantit la qualité et l'utilisation de livrables liés aux risques sous l'effet de divers contrôles et examens tout au long du cycle de vie des subventions et des informations fournies par les équipes de pays)Les équipes techniques pourraient recentrer leurs efforts sur le conseil et l'appui à la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none">Suivi stratégique des risques programmatiques amélioré, garantissant la qualité des mesures d'atténuation et du contrôle externe ciblé
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none">Contrôles amoindris ; forte dépendance à l'égard de la maturité de la première ligne et des mécanismes de responsabilité (même si des mesures d'atténuation existent, par exemple le suivi des indicateurs clés de performance et le contrôle externe de troisième ligne)	<ul style="list-style-type: none">Les renseignements utiles dans des domaines techniques nécessiteront probablement un réalignement des capacités de l'équipe de gestion des risquesRéduction partielle des efforts généraux tournés vers les processus et des livrables de l'équipe de gestion des risques, mais au coût d'une réduction du suivi stratégique et, en définitive, du contrôle externe des risques programmatiques	<ul style="list-style-type: none">Plusieurs équipes techniques doivent assumer de nouvelles fonctions qui manquent actuellement de fiabilitéRéduction partielle des efforts généraux tournés vers les processus et les livrables de l'équipe de gestion des risquesUn mécanisme de remontée des problèmes parallèle doit être établi

La Figure 5 présente trois propositions pouvant remplacer le modèle actuel.

Plusieurs fonctions techniques, comme Finances, Affaires juridiques, Ressources humaines et Approvisionnement, possèdent des politiques, des règles et des règlements institutionnels spécifiques à leur domaine, pour lesquels ils sont en première ligne. À des fins de clarification, ces fonctions demeurent responsables de la gestion du suivi, des activités de consultation et de la conformité des politiques, règles et règlements institutionnels qui leur sont propres, quel que soit le modèle recommandé.

L'approche actuellement utilisée par le Fonds mondial est un modèle de suivi stratégique étendu, conjuguant des aspects des modèles B et C pour les portefeuilles essentiels et à fort impact. Même si l'application du suivi stratégique et de la surveillance des risques ne suit pas toujours le processus attendu, comme le montre le présent examen, le degré d'assurance attendu quant au respect des processus de gestion des risques dépasse le cadre des modèles proposés. La Figure 6 ci-dessous présente une comparaison succincte des trois modèles.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Recommendations

L'utilisation d'un modèle plutôt qu'un autre relève d'un choix interne à l'organisation, qui, pour l'arrêter, examinera le niveau de maturité de son cadre de gestion des risques, le niveau souhaité de suivi stratégique et de surveillance des processus de gestion des risques, et le coût associé à chaque option.

Chacun des modèles présentés ici peut être appliqué à tous les portefeuilles. Le Secrétariat peut également envisager une approche différenciée selon les portefeuilles à partir d'éléments des différents modèles.

Cette différenciation serait fondée sur les critères utilisés pour hiérarchiser les portefeuilles en vue de la communication du registre des risques organisationnels²⁴. Cela garantirait la cohérence avec l'information sur les risques communiquée au Conseil d'administration. *A contrario*, cela exclurait les portefeuilles qui ne remplissent pas les critères, alors qu'ils sont essentiels pour l'atteinte des objectifs (par exemple, les pays figurant dans les dix les plus touchés par l'une des maladies).

Une autre approche fondée sur les risques pourrait conjuguer plusieurs critères : i) l'allocation au portefeuille ; ii) les risques résiduels plutôt que les risques cibles ; iii) l'aptitude à influer sur les résultats (par exemple, en excluant les pays dont le budget reçu du Fonds mondial représente une part minime du financement total des programmes). D'autres ajustements pourraient encore être apportés à la lumière du niveau de maturité de l'équipe de pays. Une telle approche garantirait un centrage des ressources du Secrétariat sur les portefeuilles les plus grands et les plus risqués, sur la base de la taille des investissements et de l'alignement avec l'appétence au risque. Cela suppose néanmoins de parvenir à une notation des risques cohérente pour l'ensemble des portefeuilles. Par ailleurs, cela pourrait compliquer la communication de l'information dans le cas où un portefeuille ferait partie de la cohorte du registre des risques organisationnels, sans être prioritaire pour le suivi stratégique et la surveillance de la gestion des risques.

La différenciation pourrait être fondée sur les critères utilisés pour hiérarchiser les portefeuilles en vue de la communication du registre des risques organisationnels. Cela garantirait la cohérence avec l'information sur les risques communiquée au Conseil d'administration. *A contrario*, cela exclurait les portefeuilles qui ne remplissent pas les critères, alors qu'ils sont essentiels pour l'atteinte des objectifs (par exemple, les pays figurant dans les dix les plus touchés par l'une des maladies).

Une autre approche fondée sur les risques pourrait conjuguer plusieurs critères : i) l'allocation au portefeuille ; ii) les risques résiduels plutôt que les risques cibles ; iii) l'aptitude à influer sur les résultats (par exemple, en excluant les pays dont le budget reçu du Fonds mondial représente une part minime du financement total des programmes). D'autres ajustements pourraient encore être apportés à la lumière du niveau de maturité de l'équipe de pays. Une telle approche garantirait un centrage des ressources du Secrétariat sur les portefeuilles les plus grands et les plus risqués, sur la base de la taille des investissements et de l'alignement avec l'appétence au risque. Cela suppose néanmoins de parvenir à une notation des risques cohérente pour l'ensemble des portefeuilles. Par ailleurs, cela pourrait compliquer la communication de l'information dans le cas où un portefeuille ferait partie de la cohorte du registre des risques organisationnels, sans être prioritaire pour le suivi stratégique et la surveillance de la gestion des risques.

Le Secrétariat du Fonds mondial doit déterminer quelles équipes fonctionnelles de deuxième ligne interviennent dans chaque option, et dans quelle mesure.

La Figure 7 illustre l'approche de différenciation utilisée pour sélectionner les portefeuilles pouvant s'adapter au modèle de gestion des risques adopté par le Secrétariat. Le BIG recommande au Secrétariat d'adopter une approche consultative plus large couvrant l'ensemble des équipes fonctionnelles dans le cadre de la différenciation des portefeuilles, pour qu'aucun pays ou domaine de risque important ne passe sous les radars.

Le choix du modèle à appliquer aura une incidence sur la façon dont les résultats des processus de gestion des risques et les rôles et responsabilités pourront être traités, comme indiqué dans les recommandations ci-après.

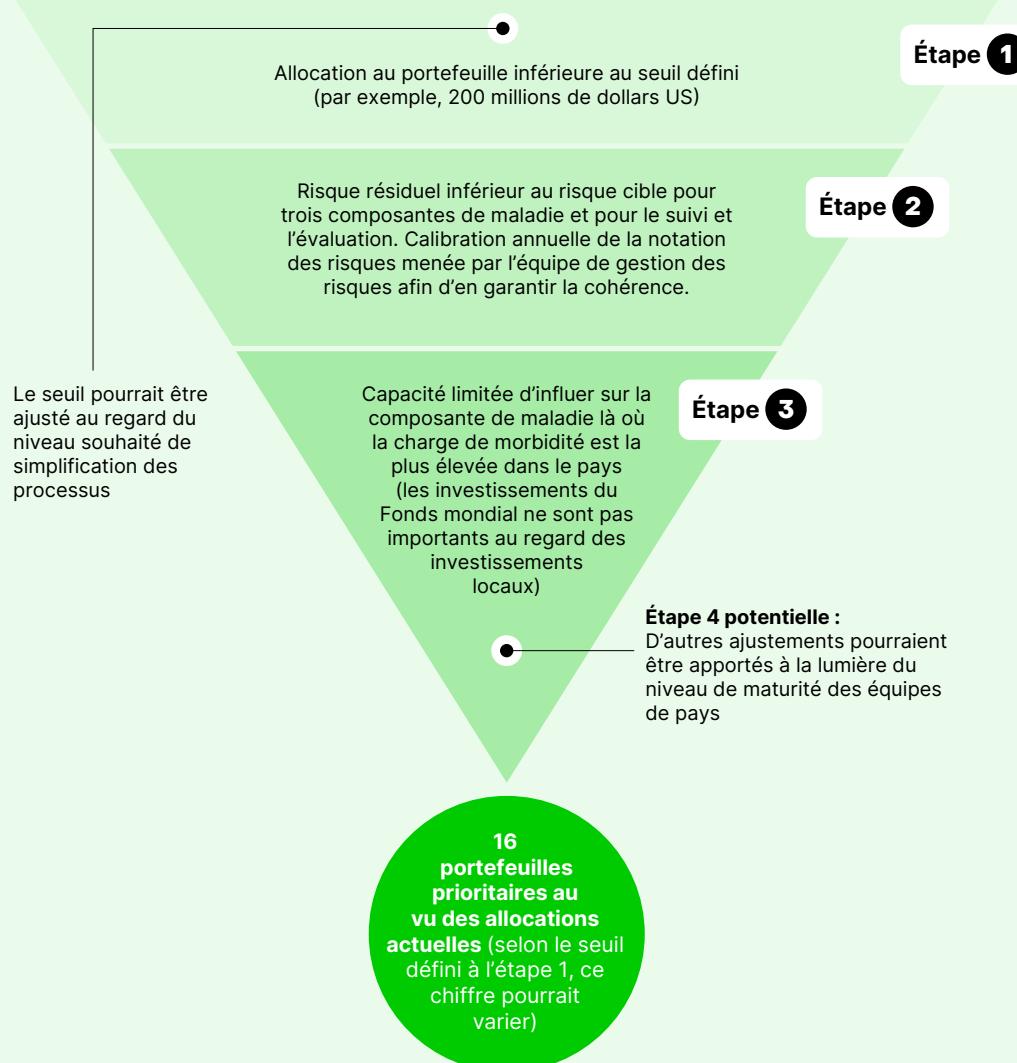
3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Recommandations

FIGURE 7

Illustration d'une approche possible de hiérarchisation des portefeuilles



2. Différencier et améliorer les processus et les livrables de gestion des risques

Les processus et les livrables de gestion des risques devront être adaptés au regard du modèle choisi ou d'une combinaison de modèles si la direction voit une opportunité de tirer parti des capacités de gestion des risques existantes.

Le *modèle A (suivi stratégique par la deuxième ligne supprimé)* se prête à un processus nettement plus rationalisé :

- Les équipes de pays seraient chargées de fournir les livrables relatifs à la gestion des risques dans les pays, en coordination avec les équipes fonctionnelles (le Département de la Gestion des risques n'étant plus impliqué).
- Une partie des outils et des livrables de gestion des risques pourraient être recentrés sur les risques clés, plutôt que sur des analyses complètes (par exemple, la gestion intégrée des risques et le Rapport sur la gestion des risques dans le pays).

Dans le *modèle B (suivi stratégique dirigé par le Département de la Gestion des risques)* et le *modèle C (suivi stratégique dirigé par les équipes fonctionnelles)*, les processus de gestion des risques seraient similaires à ceux de l'approche actuelle. Des simplifications sont néanmoins recommandées. Par exemple :

- La suppression d'étapes du processus qui n'apportent pas de valeur ajoutée et qui sont principalement suivies pour se conformer aux directives relatives à la gestion des risques (comme l'arbitrage sur les risques pour la décision annuelle de financement).
- La réduction de la fréquence de certains livrables relatifs aux risques quand l'analyse montre que les modifications ne justifient pas la fréquence actuelle (comme l'actualisation trimestrielle de la gestion intégrée des risques).
- Le recentrage de certains livrables sur les risques clés, en lieu et place d'une analyse complète (par exemple, pour le Rapport sur la gestion des risques dans le pays).
- L'adaptation à l'usage d'étapes et de livrables du processus (par exemple, la tenue de la réunion sur les questions clés uniquement en cas de désaccord entre les première et deuxième lignes, le Comité de la Performance du portefeuille couvrant uniquement les risques clés et les décisions ouvertes au débat).

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Recommandations

3. Examiner et adapter les rôles et responsabilités de deuxième ligne en matière de gestion des risques

Les rôles et responsabilités, ainsi que le niveau de contrôle externe fourni concernant les processus de gestion des risques de première ligne, dépendront du modèle choisi.

Dans le *modèle A (suivi stratégique par la deuxième ligne supprimé)*, les fonctions de deuxième ligne seraient limitées. Le Département de la Gestion des risques continuerait de définir le cadre de gestion des risques et les directives y afférentes, et de communiquer l'information. Les équipes fonctionnelles ne participeraient plus au suivi stratégique et à la surveillance des risques, mais conserveraient leur fonction consultative auprès de la première ligne (notamment un appui à la détection et à l'atténuation des risques).

Dans les *modèles B et C*, les fonctions de deuxième ligne couvrent le suivi stratégique et la surveillance des risques.

Ce rôle pourrait revenir au Département de la Gestion des risques ou aux équipes fonctionnelles, chaque modèle ayant son propre fondement.

Dans le *modèle B (le Département de la Gestion des risques dirige le suivi stratégique)*, le Département de la Gestion des risques est chargé du suivi stratégique et de la surveillance de deuxième ligne. Cette approche garantirait la qualité des informations sur la gestion des risques communiquées à la première ligne. Un tel choix pourrait supposer de réaligner l'expertise et les capacités du Département de la Gestion des risques, afin d'obtenir une combinaison d'expertises plus équilibrée (entre les profils financiers/généralistes et les profils techniques) et d'aligner les sous-équipes sur des domaines opérationnels plutôt que sur des portefeuilles individuels. De plus, malgré le renforcement des capacités, le Département de la Gestion des risques limiterait son suivi stratégique à un rôle de conformité amélioré, réduisant ainsi le niveau de contrôle externe relatif aux processus de gestion des risques de première ligne. Des différences de points de vue pourraient émerger entre les équipes fonctionnelles et une équipe chargée des risques possédant une expertise technique plus poussée, ce qui souligne la nécessité de définir clairement la portée de l'examen de l'équipe chargée des risques et d'établir une procédure de remontée et de résolution des conflits.

Dans le *modèle C (les équipes fonctionnelles dirigent le suivi stratégique)*, les équipes fonctionnelles seraient responsables du suivi stratégique et de la surveillance des risques, tandis que le Département de la Gestion des risques resterait chargé d'établir les politiques et le cadre de référence, et de rendre compte des risques, mais il abandonnerait son rôle actuel de suivi stratégique de la gestion des risques assurée par la première ligne. Le suivi stratégique des risques programmatiques pourrait ainsi être ciblé et spécifique, garantissant la qualité des mesures d'atténuation et de l'assurance. Cependant, pour que ce modèle soit efficace, il faudrait modifier la façon dont il est mis en œuvre actuellement. Les équipes fonctionnelles qui n'assurent pas le suivi stratégique et la surveillance des risques à l'heure actuelle devraient renforcer leurs capacités, ainsi que les outils et les cadres mis à leur disposition, pour s'acquitter efficacement de leur nouvelle mission.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.1 Processus de gestion des risques dans les pays

Recommandations

4. Renforcer les pratiques et les processus qui accordent une plus grande place à la première ligne et intègrent mieux la gestion des risques dans les activités et les processus quotidiens

Au moment où l'organisation envisage de recentrer ses activités sur le suivi stratégique et la surveillance des risques, les processus et les pratiques doivent être renforcés.

Capacités de première ligne. S'il est vrai que les équipes de pays ont évolué et gagné en maturité au fil du temps, des disparités persistent. Or, plusieurs mesures pourraient les atténuer, notamment :

- Une évaluation régulière des capacités de première ligne, qui encourage de meilleures pratiques en matière de gestion des risques.
- Une formation régulière sur les processus et les outils de gestion des risques, en particulier pour les recrues.
- La multiplication des exercices de calibration approfondie des risques menés par les spécialistes des risques, les experts du domaine technique considéré et les équipes de première ligne (une partie a déjà été menée en 2024).
- Le renforcement du module IRM 2.0 en collaboration avec l'équipe de première ligne pour en faire un outil de gestion des risques plus pratique à utiliser au quotidien pour les équipes de pays.

Remontée exhaustive des problèmes en temps opportun. Le Secrétariat doit établir un outil de remontée des problèmes afin de garantir la transmission rapide des problèmes à la personne idoine en dehors du Département de la Gestion des subventions, en vue de leur résolution. Les facteurs et les seuils déclenchant la remontée d'un problème sont i) les événements entachant la réputation du Fonds mondial ; ii) les événements qui nuisent fortement à la performance des subventions ; et iii) les pertes financières pour le Fonds mondial. Afin d'encourager les équipes de première ligne à faire remonter les problèmes en temps opportun, cette tâche doit faire partie de leurs objectifs de performance.

La responsabilité pourrait être renforcée par les mesures suivantes :

- Au sein de la direction, montrer clairement la voie en matière de gestion des risques : cela suppose de prendre des risques calculés et réfléchis pour maximiser l'impact, dans les limites de l'appétence au risque, et de souligner l'utilité de pratiques et de mesures appropriées en matière de gestion des risques pour gérer efficacement les subventions.
- Intégrer un centrage accru sur la gestion des risques dans les objectifs de performance des équipes de première ligne. On pourra par exemple inclure explicitement des pratiques efficaces de gestion des risques dans les critères d'évaluation de la performance des membres des équipes de pays, et les responsabilités correspondantes pour la direction de première ligne.

Il sera particulièrement important d'y parvenir pour garantir la mise en place de pratiques robustes de gestion des risques si le modèle A (suivi stratégique de deuxième ligne supprimé) est choisi.

Quel que soit le modèle choisi, les pratiques et les expériences actuelles pourront servir de point de départ, dès lors qu'elles offrent une opportunité de renforcer l'efficacité et l'efficience.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.2 Utilisation de l'appétence au risque

Constats

Le cadre d'appétence au risque actuel n'appuie pas efficacement la prise de décision relative aux arbitrages sur les risques.

Pour mener à bien sa mission, le Fonds mondial investit dans de nombreux contextes d'intervention difficiles et s'expose à des risques inhérents très élevés. Le Fonds mondial tend à garantir un impact maximal des programmes subventionnés, tout en veillant à l'obligation de rendre compte à ses donateurs et à garantir une utilisation transparente des ressources.

Les partenaires de mise en œuvre et le Secrétariat doivent souvent prendre des décisions difficiles d'arbitrage sur les risques, en particulier quand la quête de meilleurs résultats programmatiques peut impliquer de prendre plus de risques. La gestion des risques n'a pas uniquement vocation à éviter ou à maîtriser les risques, mais également à saisir les opportunités ou à prendre plus de risques dans la limite convenue, afin de maximiser la probabilité globale pour le Fonds mondial d'atteindre ses objectifs et de mener à bien sa mission.

Avant l'approbation en 2018 d'un cadre d'appétence au risque officiel, le Secrétariat du Fonds mondial s'appuyait exclusivement sur le jugement de la direction pour arbitrer sur les risques acceptables. Le cadre d'appétence au risque approuvé par le Conseil d'administration visait à améliorer ce processus en donnant les moyens aux équipes d'être mieux informées et d'avoir davantage confiance au moment de prendre des risques, à tous les niveaux, afin d'atteindre les objectifs stratégiques²⁵.

Le cadre d'appétence au risque du Fonds mondial couvre neuf risques clés dans les pays à travers deux axes : une appétence au risque afin d'orienter les arbitrages, et un niveau de risque cible qui représente l'exposition au risque attendue à laquelle le Fonds mondial souhaite parvenir en définitive. Même si l'échelle d'appétence au risque qui a été définie représente un pas de plus vers de meilleures pratiques pour la gestion des risques clés, son application s'est avérée compliquée à ce jour.

La définition des éléments du cadre d'appétence au risque est unique au Fonds mondial et a pu contribuer à leur faible niveau de compréhension.

Le cadre d'appétence au risque du Fonds mondial tend à orienter la prise de décision, tout comme ceux définis par les organisations interrogées²⁶, qui reconnaissent toutes l'importance de les appliquer à tous les niveaux. Au sein des organisations de référence, ces cadres attribuent généralement une échelle d'appétence au risque à chaque risque clé. Dans le cas du Fonds mondial, le cadre va plus loin en introduisant une deuxième dimension : le « niveau de risque cible », qui désigne l'exposition au risque souhaitée dans

les limites de l'appétence au risque définie, indiquant le niveau de risque que l'organisation entend atteindre dans un délai déterminé. Cet élément ajoute une tension inhérente au cadre, qui peut être incompatible avec la définition de l'appétence au risque comme niveau de risque que le Fonds mondial est prêt à accepter pour atteindre ses objectifs stratégiques.

Une autre différence clé tient à la définition de l'échelle d'appétence au risque. Les organisations de référence définissent leur appétence au risque au moyen de déclarations larges ou de définitions de la notation, qui précisent leur attitude globale à l'égard des risques (*des exemples de définitions de l'échelle d'appétence au risque adoptées par d'autres organisations sont donnés à l'Annexe 1*). Par comparaison, les notations de l'appétence au risque selon le Fonds mondial (très élevée, élevée, modérée, faible) ne sont pas clairement définies, ce qui nuit à la fois à la cohérence de notation et à l'interprétation pratique de ces niveaux.

La démarche en matière d'appétence au risque reste de haut niveau et les orientations relatives à l'application de l'appétence au risque ne sont pas suffisamment efficaces. Le niveau d'appétence au risque est défini au niveau de la catégorie de risque (programmatique, chaîne d'approvisionnement, finance, etc.), mais n'est pas nécessairement lié aux objectifs contributifs clés du Fonds mondial (prévention, SRPS, etc.) De ce fait, l'utilisation du cadre pour la prise de décision à différents niveaux reste problématique et incohérente.

Les décisions d'arbitrage sont prises sans tenir suffisamment compte de l'appétence au risque, de sorte qu'il est difficile de garantir une prise de risque appropriée.

Même si le Secrétariat suit régulièrement les risques résiduels liés au Conseil d'administration, aux comités, aux portefeuilles ou à ses propres activités au regard du niveau de risque cible et qu'il en débat, dans la pratique, il s'appuie peu sur l'appétence au risque pour prendre ses décisions.

Sur le plan de la gouvernance, plusieurs décisions d'arbitrage ont été prises, en particulier pendant la pandémie de COVID-19, pour s'adapter aux risques émergents dans ce contexte. Ces décisions visaient notamment à améliorer l'accès aux médicaments vitaux et aux tests de diagnostic, comme la délivrance de médicaments antirétroviraux pour plusieurs mois, l'autodépistage du VIH, ou encore le dépistage et le test bidirectionnels de la tuberculose et du COVID-19. Les notes d'actualisation²⁷ de 2021 sur l'appétence au risque présentent chaque décision d'arbitrage prise sur cette période. Elles en précisent également les avantages possibles, les risques et les mesures d'atténuation y afférents.

25 Cadre d'appétence au risque du Fonds mondial, 10 mai 2018, page 1.

26 Une partie des organisations interrogées ne possèdent pas de cadre d'appétence au risque. Le présent chapitre s'intéresse à celles qui en possèdent un.

27 Recommended updates to Risk appetite, 46th Board meeting, GF/B46/06.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.2 Utilisation de l'appétence au risque

Constats

Aussi utile que fut l'exercice, il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'appétence au risque a orienté ces arbitrages au-delà de l'alignement stratégique global.

À l'échelle du Secrétariat, le Comité de la Performance du portefeuille, dans le cadre du suivi stratégique dont il a la charge, est tenu d'arbitrer sur les risques et de garantir l'adéquation de ces décisions avec le cadre d'appétence au risque défini par le Conseil d'administration²⁸. Or, un examen de neuf portefeuilles²⁹ échantillonnes n'a révélé aucun cas de décision d'arbitrage prise explicitement par les équipes de première ligne ou par le Comité de la Performance du portefeuille sur la base des niveaux d'appétence au risque. Le modèle de demande de remontée d'une décision au Comité de la Performance du portefeuille ne fait nulle mention de la prise en compte de l'appétence au risque.

Sans référence au cadre d'appétence au risque, les décisions d'arbitrage risquent de manquer de cohérence et d'être prises sans s'assurer pleinement que le niveau de risque défini est en adéquation avec les objectifs stratégiques et la tolérance du Fonds mondial. Cette sous-utilisation pourrait se traduire par des prises de risques incohérentes ou sous-optimales à tous les niveaux de l'organisation.

Plusieurs faiblesses limitent l'utilité du cadre d'appétence au risque pour faciliter les décisions d'arbitrage au sein du Fonds mondial.

Niveau d'appétence au risque mal aligné : La pratique actuelle visant à aligner la notation de l'appétence au risque sur les niveaux de risque résiduel pour chaque risque clé diffère de la pratique observée au sein d'organisations comparables. Cette méthode limite l'efficacité du cadre en tant qu'outil d'aide à la décision, car elle ne permet pas de servir de référence pour la prise de décision et les stratégies de gestion des risques.

La démarche actuelle ne définit pas d'indicateurs des risques clés pour chaque risque clé ou stratégique connu, la note actuelle de chaque indicateur, la cible au regard de la déclaration d'appétence au risque, et la tolérance acceptable. Pourtant, tous ces éléments font partie des meilleures pratiques en matière de définition du cadre d'appétence au risque.

Manque de compréhension du cadre d'appétence au risque : Parce que le Fonds mondial a choisi une approche particulière en matière d'appétence au risque qui s'éloigne des meilleures pratiques, les acteurs de première et de deuxième lignes interrogés montrent une compréhension limitée du cadre, qui nuit à son utilisation pour faciliter la prise de décision au quotidien. Cette lacune peut être due en partie aux facteurs énoncés ci-devant, mais également à une formation inadéquate sur l'utilisation du cadre.

Orientations insuffisantes sur l'utilisation du cadre : Le cadre d'appétence au risque insiste principalement sur la réduction des risques résiduels au niveau de risque cible, sans fournir d'orientations sur ce qui constitue un arbitrage et sur la façon de calculer les risques au regard de la notation de l'appétence au risque actuelle.

La difficulté du Fonds mondial à faire appliquer son cadre d'appétence au risque n'est pas un cas isolé. Il faut du temps et des consultations pour élaborer les outils de mise en œuvre du cadre d'appétence au risque. Plusieurs organisations internationales, dont des institutions financières, tentent d'appliquer l'appétence au risque à travers 1) l'établissement d'indicateurs des risques clés pour mesurer quantitativement les niveaux de risque, et 2) la définition de seuils pour ces indicateurs, afin que les responsables des risques sachent quand ils sortent du cadre. L'établissement de ces indicateurs et des tolérances suppose d'utiliser les données disponibles et de consulter longuement les unités de l'organisation.

28 *OPN Country Risk Management*, section 41.

29 Les conclusions du BIG se basent sur l'examen d'un échantillon de procès-verbaux d'examens des portefeuilles de pays, du Rapport sur la gestion des risques dans le pays et du Formulaire d'examen final de l'établissement de la subvention pour neuf pays en 2022 et 2023 : Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Kenya, Mozambique, Népal, RDC, Sénégal et Zambie.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.2 Utilisation de l'appétence au risque

Recommendations

★★★ Recommandation

Revoir le cadre d'appétence au risque, l'aligner au plus près des meilleures pratiques et s'assurer qu'il contient les éléments clés requis pour faciliter la prise de décision.

Afin de modifier le cadre d'appétence au risque, le Secrétariat doit :

- Définir l'appétence au risque pour chaque catégorie de risque concerné dans le registre des risques organisationnels. Cela suppose de déterminer les principales mesures et souplesses autorisées par le niveau d'appétence au risque.
- Définir les indicateurs des risques clés à l'échelle des risques et des subventions, qui seront mesurés afin de déterminer si un risque respecte les limites de l'appétence au risque ou s'il les dépasse.
- Déterminer les cibles de chaque indicateur des risques clés, ainsi que les facteurs déclencheurs appuyant la remontée des risques/décisions à chaque niveau de l'organisation, au regard du niveau d'appétence au risque. L'établissement des facteurs déclencheurs a vocation à faciliter la prise de décision, les équipes de première ligne disposant ainsi de limites claires pour gérer les risques, alignées sur l'appétence au risque. Ces facteurs déclencheurs définissent les niveaux de risque acceptables à chaque niveau de l'organisation, afin d'encourager des prises de décision efficaces et réactives.

- Fournir des orientations sur la façon dont l'appétence au risque peut être utilisée pour définir des options en vue des décisions d'arbitrage.

Un outil de suivi doit être établi afin d'évaluer l'agilité et l'efficacité des décisions d'arbitrage au regard de l'appétence au risque et le cadre doit être ajusté selon les besoins.

Deux exemples (l'un pour les risques organisationnels, l'autre pour les risques liés aux subventions) illustrant comment le Fonds mondial pourrait définir l'appétence au risque et déterminer les facteurs déclencheurs sont présentés dans les Figures 8a et 8b ci-après. Ils ont été élaborés par l'équipe du BIG avec les contributions du Département de la Gestion des risques, en tenant compte d'exemples de définitions de l'appétence au risque utilisées par d'autres organisations.

FIGURE 8a

Exemple d'appétence aux risques de l'organisation (données non réelles)

Catégorie de risque	Niveau d'appétence au risque	Justification	Risques majeurs du registre des risques	Indicateurs des risques clés	Notation actuelle	Niveau cible	Remontée requise	Niveau inacceptable
Gestion des talents	Modéré ²⁹	Le Fonds mondial doit impérativement attirer et retenir les talents. Ses politiques de ressources humaines ouvrent la voie à des risques modérés pour encourager la diversité et le dynamisme des équipes.	Risque 7 : Échec de l'attraction, du recrutement et du maintien en poste de talents	1. Les offres de recrutement ont chuté en pourcentage des offres publiées 2. Enquête sur la mobilisation du personnel – notation de la gestion des talents 3. Taux de roulement des fonctions stratégiques	30 % 55 % 13 %	<10 % >80 % <10 %	11-25 % 70-80 % 10-20 %	>25 % <70 % >20 %

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.2 Utilisation de l'appétence au risque

Recommandations

FIGURE 8b

Exemple (fictif) de risque lié à la chaîne d'approvisionnement dans le pays

Étape	Niveau de décision	Exemple de chaîne d'approvisionnement dans le pays
1 Définir le niveau global d'appétence au risque	Conseil d'administration / Comité de l'Audit et des Finances	« Élevé » désigne les domaines pour lesquels le Fonds mondial préfère prendre des risques mesurés et fondés sur des données factuelles, parce qu'il a été déterminé que les opportunités possibles et/ou les avantages surpassaient les menaces ou les inconvénients financiers ¹
2 Déterminer les facteurs de risques clés pouvant nécessiter un arbitrage	Conseil d'administration / Comité de l'Audit et des Finances	Le Conseil d'administration du Fonds mondial a défini une appétence au risque « élevée » pour la chaîne d'approvisionnement dans le pays et est donc disposé à arbitrer sur les facteurs de risques clés suivants : <ul style="list-style-type: none">Modalités et gouvernance de la chaîne d'approvisionnement dans le pays (par exemple, utilisation du système national et faiblesses y afférentes)Gestion des inventaires (systèmes, contrôles, conditions de stockage)Gestion des données sur la logistique et la chaîne d'approvisionnement dans le pays
3 Déterminer les facteurs déclencheurs mesurables ou les événements pouvant nécessiter une remontée et un arbitrage	Secrétariat	<ul style="list-style-type: none">Stocks disponibles en rayon : <XX %, Stock conforme au plan : <XX % et Livraison intégrale et dans les délais : <XX %% de produits périmés ou risquant de le devenir au niveau central : à définir par type de produit% de perte de produits de santé en raison de fuites et de volsRisques résiduels dans le pays supérieurs aux risques résiduels globaux sur deux années consécutivesEndommagement soudain des infrastructures de la chaîne d'approvisionnement dans le pays, entraînant une interruption des flux de produits (par exemple, incendie ou inondation dans l'entrepôt)
4 Déterminer des options/mesures prédéfinies pour appuyer les décisions d'arbitrage au regard des facteurs clés	Secrétariat	<p>Modalités et gouvernance de la chaîne d'approvisionnement dans le pays (par exemple, utilisation du système national et faiblesses y afférentes)</p> <ul style="list-style-type: none">Utiliser les canaux d'approvisionnement de parties prenantes autres que le gouvernement (organisations internationales, organisations humanitaires, ONG, acteurs politiques) en cas de crise. Les assouplissements, par exemple pour les contrôles et la communication de l'information, ainsi que le coût de l'inaction, doivent être envisagés. <p>Gestion des inventaires (systèmes, contrôles, conditions de stockage)</p> <ul style="list-style-type: none">Consacrer XX % de la valeur totale des produits de santé à l'établissement de dispositifs solides de sauvegarde et de contrôle externe <p>Gestion des données sur la logistique et la chaîne d'approvisionnement dans le pays</p> <ul style="list-style-type: none">Envisager d'autres modalités de stockage/distribution sans trop compromettre la pérennité du système national
5 Définir les critères et les seuils déterminant qui (équipe de pays, gestionnaires régionaux/chefs de département, Comité de performance du portefeuille) doit prendre les décisions d'arbitrage en cas de facteur déclencheur ou d'événement	Secrétariat	<ul style="list-style-type: none">XX % des investissements associés à la décision comparé au budget total du portefeuille ou de la subventionCoût de l'inaction (exprimée en nombre de jours d'interruption du traitement, % de pertes ou % de patients touchés)Déviation des options prédéfinies énoncées à l'étape 4Déviation des politiques internes du Fonds mondial (par exemple, manuel relatif aux achats)Risques pour la réputation associés à la décision

Remarque : (1) la définition proposée reprend la définition de l'appétence au risque « élevée » utilisée par une autre organisation.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.3 Information sur les risques à l'appui de la prise de décision

Constats

3.3.1 L'information sur les risques communiquée au Conseil d'administration et aux comités pourrait être rationalisée pour une meilleure lisibilité et adaptée pour aider la prise de décision

Conformément à la [Politique de gestion des risques du Fonds mondial](#) et au cadre institutionnel de gestion des risques (mars 2023), le directeur de la Gestion des risques est tenu de préparer les documents suivants et de les présenter au Conseil d'administration et aux comités :

- Un rapport semestriel sur l'environnement global des risques, à l'intention des comités.
- Un rapport annuel d'assurance sur l'efficacité de la gestion et de l'atténuation des risques, à l'intention du Conseil d'administration.
- Un registre des risques organisationnels, actualisé et validé trimestriellement par le Comité exécutif de direction. Ce registre présente les risques clés pour le Fonds mondial. Il détaille chaque risque et sa gravité, les mesures d'atténuation, la tendance actuelle du risque et les progrès au regard du niveau de risque cible.

Une analyse d'un échantillon de communications et d'entretiens avec des membres du Conseil d'administration et de ses comités met en lumière les possibilités de modification présentées ci-après.

Possibilité d'amélioration de la présentation et de la mise à jour du registre des risques

Les livrables par le Département de la Gestion des risques satisfont globalement aux critères de la politique relative à la gestion des risques de l'organisation sur les plans de la teneur et du calendrier. Cependant, l'examen du BIG fait état de possibilités d'amélioration de la teneur du registre et de l'efficacité du processus de mise à jour.

Le Fonds mondial a largement modifié la façon dont les risques sont déterminés et mesurés. Le cadre actuel définit 22 catégories de risques dans le registre, 13 liés aux subventions et 9 au Fonds. Ces 13 catégories de risques liés aux subventions sont subdivisées en 35 sous-catégories. Il a été très utile de classer les risques par catégorie pour créer une compréhension commune des risques pour le Fonds mondial et garantir la cohérence entre les différents portefeuilles. Le lien entre ces catégories et les objectifs stratégiques n'est pas très clair, parce que les risques sont notifiés par catégorie, plutôt qu'au regard de leur importance pour la réalisation de la stratégie.

Actuellement, les risques sont communiqués pour une maladie (Qualité des programmes – paludisme – Élevé), sans indiquer le risque exact auquel l'organisation est exposée, par exemple : Risque 1 : Échec de la réduction de l'incidence du paludisme en raison d'un retard de mise en œuvre des activités de lutte antivectorielle et d'autres facteurs externes (voir la Figure 9 ci-après).

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.3 Information sur les risques à l'appui de la prise de décision

Constats

FIGURE 9

Extrait du registre des risques organisationnels

Nom du risque	Risque résiduel	Appétence au risque	Niveau de risque cible et date limite		Tendance	Capacité d'atténuation
1 Qualité des programmes – VIH	Très élevé ▲	Modérée	Modéré	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE
2 Qualité des programmes – Tuberculose	Élevé	Élevée	Modéré	Juin 2025	En hausse ▲↑	MODÉRÉE
3 Qualité des programmes – Paludisme	Très élevé	Très élevée	Élevé	Déc. 2025	En hausse ↑	MODÉRÉE
			Modéré	À définir		
4 Suivi et évaluation	Modéré	Modérée	Modéré	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE
5 Achats	Modéré	Modérée	Modéré	s.o.	En hausse ▲↑	ÉLEVÉE
6 Chaîne d'approvisionnement dans le pays	Élevé	Élevée	Modéré	Déc. 2025	En hausse ▲↑	MODÉRÉE
7a Risques de fraude et fiduciaires liés aux subventions	Modéré	Modérée	Modéré	s.o.	En hausse ▲↑	MODÉRÉE
7b Communication de l'information comptable et financière par les pays	Modéré	Modérée	Modéré	s.o.	Stable ➔	MODÉRÉE
8 Gouvernance dans le pays	Modéré	Modérée	Modéré	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE
9 Qualité des produits de santé	Modéré	Modérée	Modéré	s.o.	Stable ➔	MODÉRÉE
10 Droits humains et égalité des genres	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE
11 Transition	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	FAIBLE
12 Résistance aux médicaments et aux insecticides	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE
13 Manquements à l'éthique et EAHS	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ▲↑	MODÉRÉE
14a Financement futur (donateurs)	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE
14b Financement futur (financement national de la santé)	Très élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ▲↑	FAIBLE
15 Opérations internes	Modéré	s.o.	s.o.	s.o.	Stable ➔	ÉLEVÉE
16 Politiques, processus, systèmes et données relatifs aux subventions intégrés	Modéré	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	ÉLEVÉE
17 Gestion des risques et contrôles internes	Modéré	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	ÉLEVÉE
18 Juridique	Modéré	s.o.	s.o.	s.o.	Stable ➔	MODÉRÉE
19 Gouvernance et suivi stratégique	Modéré	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	ÉLEVÉE
20 Culture organisationnelle	Modéré	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	ÉLEVÉE
21 Capacité, efficacité et bien-être du personnel	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	ÉLEVÉE
22 Réputation	Élevé	s.o.	s.o.	s.o.	En hausse ↑	MODÉRÉE

▲ En hausse comparé au trimestre précédent

▲ Ajustement qualitatif, non fondé sur la recalibration du module de gestion intégrée des risques

▼ En baisse comparé au trimestre précédent

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.3 Information sur les risques à l'appui de la prise de décision

Constats

De même, les risques institutionnels sont communiqués par catégorie (Capacité du personnel, Efficience et bien-être, etc.) plutôt que par risque stratégique clé auquel l'organisation est exposée, par exemple : Risque 2 : Échec de la capacité à attirer, recruter et conserver des talents.

De plus, le registre des risques organisationnels n'indique pas certains risques clés fréquemment évoqués par le Conseil d'administration et ses comités ou par le Comité exécutif de direction, comme les systèmes résistants et pérennes pour la santé (SRPS) et les changements climatiques (actuellement limités au paludisme). La catégorie SRPS a récemment été ajoutée aux catégories de risque dans les pays et l'équipe Gestion des risques a prévu de mettre à jour le registre des risques organisationnels en conséquence.

Le BIG note que le registre des risques organisationnels reste relativement stable, principalement parce que les risques élevés inhérents aux contextes d'intervention du Fonds mondial limitent souvent le potentiel de réduction des risques. Malgré cela, le Secrétariat continue de consacrer du temps, chaque trimestre, à la mise à jour du registre. Par exemple, le niveau de risque résiduel a changé dans six des neuf registres des risques organisationnels examinés depuis début 2022, mais à chaque examen trimestriel, un risque seulement sur vingt-deux avait changé de niveau de risque résiduel. Le détail rédactionnel du registre (principaux facteurs, riposte actuelle, riposte planifiée) change peu d'un trimestre au suivant.

Enfin, la longueur du registre (36 pages) limite l'aptitude des membres des comités à relever les risques élevés d'un seul coup d'œil.

Avis mitigé des membres du Conseil d'administration et des comités quant à la valeur ajoutée de la communication sur les risques

Le BIG s'est entretenu avec dix-sept membres de comités, dont quatre siègent au Conseil d'administration, pour connaître leur avis sur la qualité, l'exhaustivité, l'utilité, la fréquence et la nature opportune de la communication sur les risques. Tous saluent la qualité des rapports, mais relèvent plusieurs domaines d'amélioration pour faciliter les discussions, les décisions d'arbitrage et les délibérations des comités.

- Divergence de perception des risques :** L'évaluation des risques par le Secrétariat ne correspond pas au centrage du Conseil d'administration et des comités. Par exemple, plusieurs membres des comités s'étonnent du niveau de risque « modéré » attribué à la gouvernance dans les pays et soulignent qu'il va à l'encontre de l'attention majeure

apportée par le Conseil d'administration aux faiblesses des instances de coordination nationale (un élément clé de ce risque), comme cela a été évoqué à la cinquante-deuxième réunion du Conseil d'administration, ainsi que dans les questions clés abordées par le Groupe de coordination.

- Information répétitive :** Les rapports sur les risques, en particulier le registre des risques organisationnels, reprennent souvent des informations figurant dans d'autres rapports. Par exemple, les mesures d'atténuation des risques clés figurant dans le registre des risques organisationnels sont souvent déjà détaillées dans le rapport sur la performance de la stratégie, préparé à l'attention du Comité de la Stratégie.

De plus, le Conseil d'administration du Fonds mondial et ses comités reçoivent régulièrement des rapports sur les risques et le contrôle externe préparés par d'autres fonctions, dont le BIG, le Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage ou encore le Bureau d'audit indépendant. Ces rapports offrent une diversité de points de vue sur des risques parfois spécifiques, parfois globaux³⁰. Même si des échanges internes ont lieu avant la présentation des rapports au Conseil d'administration et à ses comités, l'équipe de gestion des risques pourrait améliorer la coordination entre les rapports des structures de contrôle externe.

- Manque de personnalisation du contenu :** La rigidité du format et de la teneur des rapports s'accorde mal avec la nature dynamique des échanges du Conseil d'administration et de ses comités, qui nécessiteraient une approche taillée sur mesure. À titre d'exemple, le registre des risques organisationnels présente les 22 risques clés uniformément, sans les hiérarchiser. Cela empêche ses lecteurs de se centrer sur les risques les plus stratégiques et les plus récents, ce qui pourrait limiter l'efficacité des échanges et des mesures de suivi.

- Manque de détail :** Les rapports actuels sur les risques manquent de perspective régionale, entravant l'établissement de liens entre les risques et les rapports des structures de contrôle externe (par exemple, les rapports d'audit de pays du BIG) et l'évaluation des mesures d'atténuation. L'absence de tendances, d'exemples régionaux et de méthodologie claire pour la notation des risques limite l'utilité des rapports pour les discussions et la prise de décision [remarque : deux des dix-sept personnes interrogées ne considèrent pas ce manque de détail comme un frein à l'exécution de leur mandat].

³⁰ Les rapports du Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage sont centrés sur les risques et l'impact programmatiques, tandis que l'auditeur externe veille à la fiabilité et à l'exactitude des états financiers, notamment des contrôles internes sous-jacents, ainsi qu'à la fiabilité des principaux systèmes et plateformes financiers. Le BIG et le Département de la Gestion des risques couvrent une large palette de risques, dont ceux examinés par le Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage et par l'auditeur externe, avec des degrés variables de détail en adéquation avec leurs mandats respectifs.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.3 Information sur les risques à l'appui de la prise de décision

Constats

3.3.2 Possibilités de mieux tirer parti des connaissances du Département de la Gestion des risques pour aider le Secrétariat à arbitrer sur les risques

Le Département de la Gestion des risques transmet plusieurs rapports à la direction. En plus des rapports sur les organes de gouvernance communiqués à des fins d'examen et de validation, il communique régulièrement les résultats de ses examens au Comité exécutif de direction au moyen de mises à jour des résultats de l'examen des principaux processus opérationnels quand des mesures d'amélioration d'intérêt ont été prises ou sont attendues.

Pour ce qui concerne l'appui à la prise de décision, le Département de la Gestion des risques fournit des informations de trois façons, en parallèle des processus spécifiques aux risques (dont le Comité de performance du portefeuille et l'examen des portefeuilles des pays) présentés plus haut :

- **Contribution directe du directeur de la Gestion des risques** : En qualité de membre du Comité exécutif de direction, le directeur de la Gestion des risques fournissait des informations et contribuait directement aux discussions. Après le départ de l'ancien directeur de la Gestion des risques en décembre 2024, l'équipe de ce département a initialement rendu compte au directeur exécutif. Aujourd'hui, elle présente ses rapports à la Direction des questions d'éthique.
- **Participation aux groupes de travail** : Le Département de la Gestion des risques a récemment pris part à plusieurs groupes de travail afin d'appuyer la prise de décision, par exemple en co-dirigeant un examen du contrôle externe fondé sur les risques pour les résultats programmatiques.
- **Fourniture d'analyses *ad hoc* à la direction** : À la demande de la direction, le Département de la Gestion des risques a mené une analyse des risques afin d'éclairer les décisions d'arbitrage.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.3 Information sur les risques à l'appui de la prise de décision

Recommendations

★★★ Recommandations

1. Améliorer la communication sur les risques aux organes de direction, afin d'éclairer les échanges et les décisions en matière d'arbitrage

Le Secrétariat pourrait améliorer les rapports sur les risques préparés à l'intention des organes de gouvernance, afin d'en renforcer le centrage et l'alignement sur les priorités stratégiques. Les rapports sur les risques pourraient être personnalisés afin de mieux refléter la stratégie et les ordres du jour du Conseil d'administration et des comités et, à ces fins, centrer la teneur des rapports sur les questions prioritaires abordées aux réunions. Les rapports pourraient mettre en lumière (quelques) risques clés et se départir des catégories prédéfinies, selon les besoins (par exemple en ajoutant des questions telles que le niveau de financement ou un changement de direction). Cette approche compromet toutefois la capacité à concentrer la gestion des risques entre les mains d'un nombre restreint de comités spécifiques du Fonds mondial (comme le Comité de la Stratégie). Cela supposera de nouvelles évaluations afin de s'assurer que les comités du Conseil d'administration se répartissent les risques à la lumière de leurs compétences.

La mise à jour complète au regard du registre des risques organisationnels pourrait être moins fréquente, par exemple semestrielle et non plus trimestrielle. Une analyse approfondie des principales modifications apportées au registre pourrait être communiquée selon que de besoin.

L'équipe de gestion des risques pourrait renforcer la coordination avec les structures de contrôle externe (BIG, Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage, Auditeur indépendant) afin d'améliorer la qualité des rapports sur les risques. Elle pourrait par exemple s'employer à détecter les risques prospectifs et à rassembler les diverses sources de contrôle externe, afin d'analyser leur impact global sur la gestion des risques. L'intégration d'une analyse prédictive tirant des enseignements des événements antérieurs aiderait l'équipe à anticiper les risques émergents et à fournir des informations plus pertinentes au Conseil d'administration et aux comités.

Le Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage et le Département de la Gestion des risques pourraient coordonner leurs rapports et convenir des domaines de gestion des risques que chaque équipe pourrait analyser en profondeur sur la base de son domaine d'expertise et du centrage de son activité. Par exemple, le BIG peut fournir des informations plus détaillées sur des risques spécifiques au travers de ses audits de pays et d'audits thématiques sur le Secrétariat, tandis que la collaboration étroite du Département de la Gestion des risques avec les équipes de pays se prête à des rapports approfondis sur les efforts d'atténuation des risques les plus critiques.

Le Secrétariat doit renforcer le dialogue avec le Conseil d'administration et les comités afin de mieux cerner leurs besoins en matière d'information, ainsi que le niveau de granularité (consolidé ou régional) requis pour appuyer la prise de décision stratégique, et adapter ses rapports en conséquence.

Un exemple d'approche possible pour communiquer sur les risques clés est présenté dans la Figure 10 ci-après.

3. Constats clés et recommandations à l'intention du Secrétariat du Fonds mondial

3.3 Information sur les risques à l'appui de la prise de décision

Recommandations

FIGURE 10

Exemple de rapport sur les risques

Principaux risques en date de juillet 2025

Risques de priorité absolue (dans le désordre)

- Échec du déploiement des interventions auprès des populations clés et de la réduction de l'incidence du VIH
- Non-respect des engagements du pays en matière de co-financement
- ...

Autres risques prioritaires (dans le désordre)

- Échec de l'attraction, du recrutement et du maintien en poste de talents
- ...

Risque : Échec du déploiement des interventions auprès des populations clés et de la réduction de l'incidence du VIH

Probabilité/facteurs déclencheurs : ce qui explique le risque

- Obstacles à l'accès aux services efficaces liés à des considérations géographiques ou financières, ou à la qualité des services, aux ressources humaines, ou à des questions de droits humains et de genre
- Défaillances graves des modalités de mise en œuvre
- ...

Impact : quelles conséquences si le risque se concrétise ?

- Échec de détection des cas de VIH non diagnostiqués
- Incapacité à atteindre les personnes fortement exposées au risque d'infection à VIH par des mesures de prévention efficaces
- Incapacité à placer les personnes sous traitement en temps opportun, à les accompagner et à maintenir la suppression de la charge virale

Responsable des risques :

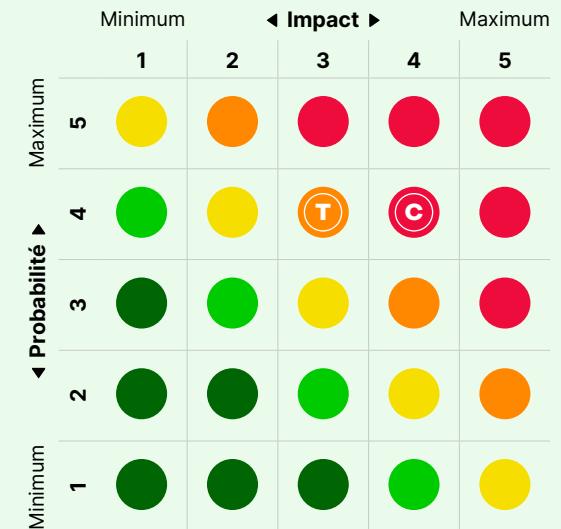
- ...

Niveau de risque

- Impact actuel : 4 ; probabilité actuelle : 4
- Impact cible : 3 ; probabilité cible : 4

Mesures d'atténuation

- Atténuation des interruptions d'approvisionnement
- Appui à la mise à jour des politiques et réglementations
- Dépistage différencié du VIH



C Niveau de risque actuel

T Niveau de risque cible

4. Annexe

4.1 Définition de l'échelle d'appétence au risque par des organisations homologues³¹

Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

PAM

Risk appetite statements

WFP's risk appetite reflects its overall approach to risk management, affirming its commitment to identify, measure and manage risks as it seeks to reach the people vulnerable to food insecurity and malnutrition while at the same time safeguarding resources. WFP's mission towards zero hunger requires risk taking and operating in difficult environments, including conflict zones. The question is often not whether to engage, but how to engage in a way that minimizes and contains risk while maintaining conformance with the humanitarian principles.¹ WFP therefore places a strong emphasis on a risk-aware culture that relies on management judgment to make decisions that enhance value, deliver on its humanitarian and development objectives, and is aligned with WFP's core values.

For **strategic** risks, WFP may be characterized as 'risk hungry': WFP designs and implements its programmes in difficult contexts. It is voluntarily funded and needs to actively manage its external relationships with donors, host governments and partners. It must continually adapt its business model to changing needs and operating environments. For **operational** and **financial** risks, WFP is 'risk averse', continually seeking to improve its internal controls and mitigate risks within the constraints of cost and efficiency. For **fiduciary** risks, WFP is 'highly risk averse': whilst it accepts that it remains exposed to these risks, WFP recognizes its duty of care to staff, its obligations to stakeholders, and commits to take prompt and effective action on matters of internal conduct.

BERD

9. Climate Risk Appetite

- 9.1 The Bank has an overarching ambition to manage its exposure to clients with businesses that emit material harmful emissions and to expand its financing activities in areas that encourage transition to greener business models, in particular supporting the pathways and commitments made by the governments of its Countries of Operation and individual clients, to achieve net zero emissions. The Bank also intends to expand its lending in areas that strengthen resilience of its clients to the effects of climate change.
- 9.2 Specifically, the Bank has committed to raise the share of total annual investments that meet its Green Economy Transition criteria, from 40% to 50% by 2025 and in addition that its activities will be aligned with the goals of the Paris Agreement by 2023.

FIDA

25. IFAD's RA is articulated across a scale from high to low, representing IFAD's attitudes towards risks, the amount and type of risk the Fund is willing to accept in pursuit of its objectives and the potential outcomes that may derive from the different approaches. Definitions of the different levels in IFAD's risk appetite scale are provided in table 1 below:

Table 1
IFAD risk appetite scale

High	A high risk appetite means the organization is willing to take risks in pursuit of its objectives, even if there is a high possibility of a deviation from expected outcomes, which can hardly be anticipated or mitigated with ad hoc controls. The organization accepts the possibility of the impact of residual risks remaining high if the potential benefits are expected to outweigh potential costs.
Substantial	A substantial risk appetite means the organization is willing to take risks in pursuit of its objectives even if there might be a degree of uncertainty as to expected outcomes but the potential benefits are greater than potential costs. The controls implemented to mitigate risks are expected to reduce the likelihood and/or the impact of residual risks, which can remain material, but below the inherent level.
Moderate	A moderate risk appetite means the organization is willing to take a cautious approach to justified risks that are outweighed by moderate expected benefits. The controls implemented to mitigate the risks are expected to reduce the likelihood and/or the impact of residual risk to a reasonable level.
Low	A low risk appetite means the organization is willing to take a prudent risk management approach in the pursuit of its objective and is intentionally being conservative. The controls implemented to mitigate the risks are expected to reduce the likelihood and/or the impact of residual risk to a minimum level.

³¹ Ces captures d'écran sont tirées de Déclarations du Programme alimentaire mondial sur l'appétence au risque, d'une Déclaration du Fonds international de développement agricole sur l'appétence au risque, et d'une Déclaration de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement sur l'appétence au risque.

4. Annexe

4.2 Méthodologie

Examen des processus du Fonds mondial relatifs à la gestion des risques dans les pays

Objet

Conformément à l'Acte constitutif du BIG, les rapports consultatifs visent à apporter une valeur ajoutée pour améliorer les procédures de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle des programmes financés par le Fonds mondial. Les activités consultatives sont conçues pour aider le Secrétariat à prendre des décisions concernant l'établissement de visions stratégiques, le renforcement du déploiement des activités programmatiques, et l'optimisation de l'efficacité opérationnelle.

Objectifs et portée



Les objectifs et la portée de chaque activité consultative sont définis en étroite collaboration avec le demandeur ou le promoteur, sur la base d'une compréhension claire de l'énoncé du problème sous-jacent. Les objectifs sont formulés de façon à refléter les produits attendus et les décisions clés sur lesquelles l'équipe consultative doit fournir un éclairage. La portée peut être limitée ou vaste, selon le contexte et les besoins du promoteur, et doit préciser clairement les domaines de centrage, que ce soit sur le plan de l'examen, de l'analyse, de l'implication des parties prenantes ou des recommandations. Cette clarification garantit l'entente entre le BIG et le promoteur sur la question de la mobilisation et sur les critères de réussite, renforçant ainsi la pertinence et la valeur des activités consultatives.

Description de la situation actuelle



Afin d'agir efficacement sur l'énoncé du problème, les activités consultatives du BIG commencent par l'élaboration d'une clarification exhaustive des points d'achoppement et des domaines d'amélioration au vu de la situation actuelle, pour chaque domaine considéré. Cela suppose de collecter et d'analyser des données quantitatives et qualitatives, par exemple des examens de documents internes et externes, des entretiens avec des spécialistes de la question au sein du Secrétariat, des enquêtes internes et l'élaboration de modèles de données. Pour valider les résultats et tester les hypothèses relatives aux domaines d'amélioration possibles, la situation actuelle est généralement évaluée au regard des meilleures pratiques reconnues, de valeurs de référence en matière de performance, d'organisations homologues et d'informations apportées par des spécialistes externes. Cette analyse comparative renforce la crédibilité des activités consultatives et facilite la formulation de recommandations ciblées à haute valeur ajoutée.

Conception de la situation souhaitée

Les recommandations formulées avec le concours des équipes consultatives se basent sur des données factuelles en adéquation avec les objectifs en matière de participation et sont adaptées au contexte spécifique du Fonds mondial. Elles ont vocation à être pratiques, pertinentes et stratégiquement centrées, à l'appui d'une prise de décision éclairée sans supposer la prise en charge de la mise en œuvre. Le cas échéant, le BIG peut présenter une feuille de route de haut niveau pour la mise en œuvre, afin de faciliter la visualisation de moyens possibles pour y parvenir, notamment des catalyseurs, des risques et des décisions clés. Cette approche garantit que les recommandations sont non seulement éclairantes, mais également pratiques, ce qui en accentue la valeur et la facilité d'utilisation pour le Secrétariat.

Pratiques et principes du BIG

Le BIG fournit ses services consultatifs conformément aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne et au code d'éthique établis par le Global Institute of Internal Auditors. Ces normes garantissent la qualité, le professionnalisme et l'intégrité des travaux du BIG. Les travaux consultatifs sont gouvernés par l'Acte constitutif et le Code de conduite du BIG, ainsi que par des mandats taillés sur mesure pour chaque mission, qui, pris collectivement, offrent la possibilité aux conseillers d'exercer avec efficacité et efficience tout en observant une pratique professionnelle de qualité. Ces cadres servent également à préserver l'indépendance et l'objectivité du BIG, et à renforcer la crédibilité et la fiabilité de ses conseils.