



Independent observer
of the Global Fund

La gestion des subventions du Fonds mondial en Haïti est « partiellement efficace », selon le BIG

Dans un audit des subventions du Fonds mondial en Haïti, le Bureau de l'Inspecteur général juge « partiellement efficaces » les modalités de mise en œuvre et les outils d'assurance, ainsi que les contrôles internes relatifs à la gestion financière et à la gestion des sous-réциpiendaires.

Cette note est la deuxième meilleure des quatre notes du système de notation du Bureau de l'Inspecteur général, qui va de « efficace », à « partiellement efficace », à « nécessite des améliorations significatives » et enfin « inefficace ».

Le Bureau de l'Inspecteur général estime que le Secrétariat du Fonds mondial et le réциpiendaire principal, Population Services International (PSI), ont établi des dispositions d'assurance financière et de mise en œuvre propres à garantir une utilisation efficace et efficiente des crédits des subventions. Néanmoins, ajoute-t-il, des inexactitudes ont été relevées liées à la manière dont les programmes sont évalués, ainsi qu'en matière de renforcement des capacités y afférentes. « Ces facteurs, ajoutés aux retards de signature des contrats avec les sous-réциpiendaires et au démarrage tardif des activités, ont pu contribuer aux faibles résultats programmatiques la première année de mise en œuvre », affirme le Bureau de l'Inspecteur général.

Un [rapport](#) sur l'audit réalisé a été publié le 6 juin 2017.

Depuis 2003, le Fonds mondial a investi plus de 376 millions de dollars dans la lutte contre les trois maladies en Haïti, où deux subventions sont actuellement actives (voir le tableau).

Tableau : Subventions du Fonds mondial actives en Haïti

Subvention	Réципиendaire principal	Composante	Durée de la subvention
HTI-C-PSI	Population Services International	VIH Tuberculose	nov. 2015 – déc. avr. 2016 – déc.
HTI-M-PSI	Population Services International	RSS Paludisme	juil. 2016 – déc. janv. 2016 – déc.
Total			

Source : Rapport d'audit du Bureau de l'Inspecteur général sur les subventions du Fonds mondial en Haïti

PSI, le réципиendaire principal des deux subventions, est une organisation internationale à but non lucratif enregistrée à Washington DC. Il met en œuvre les subventions par l'entremise de son partenaire local Organisation Haïtienne de Marketing Social pour la Santé (OHMaSS).

L'audit, qui couvre les deux subventions actives de novembre 2015 à janvier 2017, a consisté en l'examen de PSI et de sept sous-réципиendaire.

Son PIB de 818 dollars par habitant fait de Haïti le pays le plus pauvre de l'hémisphère occidental. Plus de la moitié (58,5 %) des 10,7 millions d'habitants vivent dans la pauvreté. L'indice du développement humain du PNUD classe Haïti au 163^e rang sur 188 pays, et Transparency International 159^e sur 176 selon son indice de perception de la corruption. Le pays a également été classé parmi les pays en « situation critique » selon l'indice des États fragiles en 2016

Haïti est un des pays que le Fonds mondial considère comme un contexte d'intervention difficile, et ses subventions sont régies par la politique de sauvegarde supplémentaire

Réalisations

Haïti est en voie d'éliminer le paludisme. Le succès des activités de prévention du paludisme a permis au pays d'adopter un plan stratégique national visant à éliminer la transmission locale de la maladie à l'horizon 2020.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, Haïti a réalisé des avancées considérables face aux trois maladies, malgré les infrastructures limitées et le contexte politique instable. Le pays a accru sensiblement le nombre de patients séropositifs à VIH placés sous traitement antirétroviral au cours des dernières années. Actuellement, plus de 82 500 personnes sont ainsi prises en charge, soit 64 % du nombre total de personnes vivant avec le VIH selon les estimations. La prévalence du VIH chez les adultes reste stable, peut-on lire dans le rapport d'audit du Bureau de l'Inspecteur général, indiquant que les activités de prévention et de prise en charge parviennent à endiguer la transmission du virus et à fournir un traitement aux personnes séropositives à VIH.

Le pays est en voie d'éliminer le paludisme, selon le Bureau de l'Inspecteur général. L'incidence du paludisme a chuté d'environ 50 % entre 2010 et 2015. Le succès des activités de prévention du paludisme a permis au pays d'adopter un plan stratégique national visant à éliminer la transmission locale de la maladie à l'horizon 2020.

Aux yeux du Bureau de l'Inspecteur général, les capacités de mise en œuvre du réципиendaire principal, PSI, sont suffisantes. Par le passé, PSI a géré avec succès les activités de lutte contre le paludisme en Haïti et, bien que l'ONG assume pour la première fois les fonctions de réципиendaire principal de la subvention liée au VIH et à la tuberculose, elle a su mettre à profit son expérience en matière de

paludisme. PSI travaille en étroite collaboration avec 14 sous-réциpiendaires, dont 5 entités publiques et neufs organisations de la société civile.

Principales difficultés et risques y afférents

Le Bureau de l'Inspecteur général identifie les faiblesses majeures suivantes dans la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial en Haïti :

- faible taux d'atteinte des cibles en raison de retards liés à la signature des contrats avec les sous-réциpiendaires et au démarrage des activités ;
- cadre d'assurance mal équilibré, contenant des lacunes au niveau programmatique ;
- pérennité limitée des activités de renforcement des capacités ;
- lacunes au niveau des outils de contrôle financier ; et
- faiblesses des contrôles relatifs à la gestion des données liées aux programmes et aux produits de santé, et de la communication de l'information à la source.

Nous décrivons ci-après chacune de ces faiblesses en détail.

Faible taux d'atteinte des cibles

Selon le nouveau modèle de financement du Fonds mondial, les subventions doivent être prêtes au décaissement lors de leur signature. Les modalités de mise en œuvre doivent être finalisées, les sous-réциpiendaires devant notamment être identifiés. Au vu de la période relativement courte (deux ans) de mise en œuvre des subventions de Haïti, indique le Bureau de l'Inspecteur général, « il est impératif de commencer les activités dès que possible afin de garantir leur mise en œuvre complète avant la fin de la subvention ».

Cependant, poursuit-il, 2016, la première année de mise en œuvre des subventions actuelles a été marquée par des retards de recrutement et de signature des contrats avec certains sous-réциpiendaires, et des retards de mise en route des activités, de sorte que certaines cibles n'ont pas été atteintes.

Par exemple :

- Aucun crédit décaissé aux fins d'un module de financement en fonction des résultats de la composante de renforcement des systèmes de santé n'a été dépensé en 2016, d'après le Bureau de l'Inspecteur général. Dans un premier temps, il avait été proposé que le ministère des Finances de Haïti soit nommé réциpiendaire principal de cette composante. Cependant, les conditions au niveau du pays ne se prêtaient pas à une collaboration efficace avec le ministère.
- Les résultats pour 2016 révèlent que l'indicateur relatif à la notification des cas de tuberculose parmi les groupes à haut risque (notamment les personnes incarcérées) avait atteint 28 % seulement de son objectif, suite à des retards de mise en œuvre des activités liées à la tuberculose en milieu carcéral. Un contrat avec le sous-réциpiendaire chargé de prendre en charge la tuberculose dans les prisons n'avait toujours pas été signé au moment de l'audit, en février 2017, et les activités n'avaient pas encore commencé.
- Dans la subvention liée au paludisme, l'atteinte de la cible relative à l'enquête sur les cas n'était en décembre 2016 que de 3 %. Cela tient au fait que PSI a chargé deux sous-réциpiendaires de mettre en œuvre les activités de prévention et de détection des cas de paludisme au niveau communautaire. L'appel d'offres a été publié en février 2016, mais du fait de procédures de sélection particulièrement longues, les contrats avec les deux sous-réциpiendaires n'ont été signés qu'en août et en novembre 2016 respectivement.

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, PSI signe des contrats avec les sous-réциpiendaires sans évaluer leurs capacités programmatiques. PSI réalise bien une évaluation des capacités de chaque sous-

récipiendaire, mais celle-ci est uniquement axée sur les capacités financières et administratives. (Il s'agit d'une autoévaluation du sous-récipiendaire, qui est ensuite examinée par PSI).

Le Bureau de l'Inspecteur général indique que suite à la signature des contrats avec les sous-récipiendaires chargés des activités de prévention du VIH auprès des populations clés, PSI a constaté des lacunes en matière de capacités et des difficultés liées à la mise en œuvre. Ces points n'avaient pas été relevés avant la signature des contrats, de sorte qu'aucun plan n'avait été établi afin d'y remédier. Cela a contribué au fait que les activités de prévention n'ont pas atteint leurs objectifs en 2016, affirme le Bureau de l'Inspecteur général.

La première année de mise en œuvre des subventions actuelles, a été marquée par des retards de recrutement et de signature des contrats avec certains sous-récipiendaires, et des retards de mise en route des activités, de sorte que certaines cibles n'ont pas été atteintes.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, le partenaire local du récipiendaire principal, OHMaSS, n'avait pas établi de procédures aux fins d'évaluer les capacités programmatiques de manière systématique, et le siège de PSI n'a pas fourni d'appui en ce sens. Le BIG souligne par ailleurs que si l'équipe de pays du Fonds mondial peut dans certains cas décider de se charger de l'évaluation des capacités des sous-récipiendaires, par exemple si le pays est visé par la politique de sauvegarde supplémentaire, dans le cas de Haïti, elle n'a été impliquée dans aucune évaluation des capacités programmatiques des sous-récipiendaires.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, PSI et le Secrétariat du Fonds mondial mettent actuellement en place un appui technique aux sous-récipiendaires en matière de gestion programmatique.

Le Bureau de l'Inspecteur général signale qu'une reprogrammation des deux subventions est en cours. « Sa réussite est indispensable au rattrapage des retards et à l'amélioration des taux d'absorption et de mise en œuvre ».

En réponse aux constatations du Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat a indiqué qu'il collaborera avec PSI afin de s'assurer que pour la prochaine période de mise en œuvre, a) les subventions sont prêtes au décaissement, les budgets et les activités étant approuvés, et b) des mesures sont prises afin de signer (ou prolonger) sans délai les accords avec les sous-récipiendaires. Le Secrétariat développera en outre un outil et des procédures à des fins d'évaluation des capacités programmatiques des sous-récipiendaires, avant la signature des accords avec de nouveaux sous-récipiendaires.

Cadre d'assurance mal équilibré

Un cadre d'assurance fonctionnel a été établi afin de préserver les crédits du Fonds mondial, mais l'équilibre entre garanties financières et programmatiques n'est pas approprié. Par exemple, l'agent local du Fonds réalise régulièrement des évaluations financières et des examens de la chaîne des achats et des stocks. Cependant, durant la période couverte par l'audit, le mandat de l'agent relatif à l'examen des données programmatiques et de la qualité des données reste limité. Aucun des autres fournisseurs d'assurance – le vérificateur externe des subventions, la fonction d'audit interne au siège de PSI et la fonction d'audit interne au sein d'OHMaSS – n'a régulièrement inclus de vérification des résultats programmatiques dans ses examens.

Le manque d'assurance programmatique en 2016 a affecté le suivi de la qualité des données et des résultats programmatiques, estime le Bureau de l'Inspecteur général. De plus, les opportunités de garantir

la mise en corrélation de l'assurance financière avec l'assurance des résultats programmatiques ne sont pas toujours saisies. Le Secrétariat a cependant prévu de déployer des outils d'assurance programmatique en 2017, rapporte le Bureau de l'Inspecteur général, notamment une évaluation des centres de santé et un audit de la qualité des données.

La première année de mise en œuvre, la priorité visait davantage à garantir qu'aucun service ne soit interrompu, et moins à renforcer les capacités des sous-réциpiendaires.

Pérennité limitée des activités de renforcement des capacités

Aux fins de garantir un impact programmatique durable à long terme, juge le Bureau de l'Inspecteur général, les subventions doivent également contribuer au renforcement des capacités des systèmes de santé et des partenaires locaux. Or, le Fonds mondial peut renforcer les capacités nationales au niveau stratégique, au niveau tactique dans le cadre de la conception des activités, et au niveau opérationnel en améliorant les ressources et les compétences des sous-réциpiendaires.

Plusieurs donateurs en Haïti s'investissent dans des projets de renforcement des capacités au niveau national, indique le Bureau de l'Inspecteur général. Cependant, la coordination entre les donateurs reste limitée. Selon le Bureau de l'Inspecteur général, les subventions telles qu'elles ont été signées initialement ne comprenaient pas de plan de renforcement à long terme des capacités des partenaires locaux. Il signale que, la première année de mise en œuvre, la priorité visait davantage à garantir qu'aucun service ne soit interrompu, et moins à renforcer les capacités des sous-réциpiendaires.

Le Bureau de l'Inspecteur général mentionne que PSI a soumis un plan de renforcement des capacités pour chaque sous-réциpiendaire le 29 novembre 2016, mais que le plan n'avait toujours pas été approuvé au début de l'audit en février 2017. Toutefois, ajoute-t-il, PSI avait déjà pris des mesures aux fins de renforcer les capacités opérationnelles des sous-réциpiendaires avant l'approbation du plan, notamment des formations et des sessions d'information, le développement d'outils et de documents-types, et la nomination de référents au sein des sous-réциpiendaires publics. Néanmoins, le plan n'ayant été approuvé que récemment, et les informations communiquées étant limitées, l'efficacité des activités de renforcement des activités n'a pas pu être évaluée, poursuit le rapport d'audit.

Le Bureau de l'Inspecteur général note par ailleurs que le pays ne possède pas de plan national de renforcement des capacités du système de santé que le Fonds mondial pourrait soutenir dans le cadre de ses subventions.

Pour remédier à ces problèmes, en collaboration avec PSI et les parties prenantes pertinentes dans le pays, le Secrétariat du Fonds mondial :

- s'assurera que pour la prochaine période de mise en œuvre, les subventions incluent des activités de renforcement des capacités ciblant les maîtres d'œuvre nationaux dont les capacités sont les plus faibles (en coordination avec d'autres donateurs) ; et
- s'assurera qu'un plan actualisé de renforcement des capacités des sous-réциpiendaires est approuvé et mis en œuvre.

Lacunes au niveau des outils de contrôle financier

Le Bureau de l'Inspecteur général indique que PSI a établi des contrôles financiers adéquats, notamment des systèmes comptables fiables, un système de suivi budgétaire, une séparation des tâches et une fonction d'audit interne. Néanmoins, ajoute-t-il, des améliorations sont requises en matière de prévention des fraudes, d'outils de communication de l'information et de contrôles internes relatifs aux dépenses, en particulier au niveau des sous-réциpiendaires publics.

En 2016, aucun outil n'avait été établi aux fins de garantir la collecte, l'enregistrement et la communication exacts à intervalles réguliers des données programmatiques. Cela était aggravé par le manque de ponctualité et de complétude des rapports envoyés par les sous-réциpiendaires, malgré des tentatives répétées visant à améliorer ce point.

Le Bureau de l'Inspecteur général mentionne que PSI alloue 18 % des budgets liés aux deux subventions actives aux ressources humaines, à la gestion des subventions et aux contrats, aux évaluations institutionnelles, au suivi et à l'évaluation, aux formations et aux coûts administratifs. Les achats représentent 26 % du budget et sont gérés à 90 % par le mécanisme volontaire d'achat groupé du Fonds mondial. Les 56 % restants sont gérés par 14 sous-réциpiendaires dans le cadre d'autres activités liées aux subventions. Les analystes financiers de PSI examinent mensuellement les dépenses des sous-réциpiendaires et émettent des rapports de vérification.

L'audit identifie des problèmes dans trois domaines :

- Prévention des fraudes. Les outils de PSI en matière de prévention, de détection, de suivi et de signalement des cas de fraudes potentielles ne sont pas adéquats. Les informations et les formations relatives à la détection des fraudes fournies à OHMaSS par PSI n'ont pas suffi à garantir de démarche cohérente en matière d'identification des signes précurseurs de fraudes et de suivi des cas identifiés.
- Liens entre les contrôles financiers et les activités programmatiques. Lors de son examen des dépenses des sous-réциpiendaires, PSI vérifie avant tout les pièces justificatives accompagnant les dépenses, sans réellement chercher à mettre en corrélation les dépenses avec les activités programmatiques, ce qui entraîne une utilisation inefficace des fonds.
- Dépenses des sous-réциpiendaires. Les contrôles financiers internes visant les sous-réциpiendaires publics doivent être améliorés. De fait, ces entités ne possèdent pas de systèmes comptables fiables, n'ont pas établi de fonction d'audit interne, et les politiques et procédures ne sont pas actualisées.

L'examen du Bureau de l'Inspecteur général des dépenses au quatrième trimestre 2016 fait état de faiblesses systématiques au niveau des contrôles des dépenses relatives aux déplacements, aux formations, à la consommation de carburant, aux frais de scolarité et aux procédures d'achat y afférentes. L'examen a identifié les irrégularités suivantes :

- plusieurs achats d'urgence non conformes aux exigences en matière d'appels d'offres ;
- pièces justificatives inadéquates relatives aux frais de déplacement, et absence de documents externes relatifs à des frais de scolarité ;
- dépenses excédentaires non justifiées au regard du budget approuvé, et dépenses non budgétées d'un montant total de 185 000 dollars ;
- certains sous-réциpiendaires qui reçoivent des fonds d'autres donateurs n'utilisent pas systématiquement d'outil de répartition des coûts communs entre les donateurs ou les subventions, ou afin d'éviter que plusieurs donateurs ne paient pour une même activité.

En réponse à ces constatations, le Secrétariat a convenu de collaborer avec PSI pour réaliser un examen complet des activités de chaque sous-réциpiendaire liées au paiement des frais de scolarité (avec l'appui de l'agent local du Fonds, le cas échéant) et d'établir un plan d'action aux fins de combler les lacunes actuelles en matière de contrôle.

Gestion des données liées aux programmes et aux produits de santé

Le Bureau de l'Inspecteur général estime que PSI ne contrôle pas suffisamment la qualité des données

programmatisques et des données liées aux produits de santé à la source, et possède peu d'outils aux fins de s'assurer que les données qui lui sont communiquées par les sous-réceptaires sont exactes et complètes. Il risque alors de s'appuyer sur des données inexactes pour quantifier les produits de santé et établir la priorité des interventions, ce qui pourrait affecter l'efficacité de prise en charge des patients et les résultats des subventions.

En 2016, indique le Bureau de l'Inspecteur général, aucun outil n'avait été établi aux fins de garantir la collecte, l'enregistrement et la communication exacts à intervalles réguliers des données programmatisques. Cela était aggravé par le manque de ponctualité et de complétude des rapports envoyés par les sous-réceptaires, malgré les tentatives répétées de PSI visant à améliorer ce point. De plus, ajoute le Bureau de l'Inspecteur général, des divergences ont été relevées au niveau des données des sous-réceptaires, du fait d'un manque de compréhension des indicateurs à inclure dans les rapports. Par exemple, les centres de santé ont indiqué le nombre de tests de dépistage du VIH fournis aux femmes enceintes au lieu du nombre de femmes enceintes diagnostiquées.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, l'agent local du Fonds n'était pas chargé de vérifier les données sur site ou la qualité des données programmatisques à la source pendant la période visée par l'audit.

Le Bureau de l'Inspecteur général précise que PSI reconnaît l'existence de problèmes concernant la qualité des données programmatisques et a pris des mesures visant à y remédier. PSI a notamment effectué une vérification des données programmatisques sur site des trois sous-réceptaires investis dans la prévention du VIH et a récemment recruté 20 responsables de l'assurance qualité.

En réponse aux constatations de l'audit, le Secrétariat demandera à l'agent local du Fonds de vérifier la mise en œuvre des mécanismes d'assurance qualité prévus dans le cadre du plan de suivi et d'évaluation récemment approuvé, et déterminera si PSI s'emploie à remédier aux faiblesses en matière d'assurance qualité identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général.

[Read More](#)
