



Independent observer
of the Global Fund

Rapport d'étape du Bureau de l'inspecteur général du Fonds mondial sur les actions convenues de la Direction

Le Bureau de l'Inspecteur général (OIG) a présenté à la 46^{ème} réunion du Conseil d'administration son rapport d'étape sur les actions convenues de la Direction (ACD), qui fait le point de la situation au 30 septembre 2021.

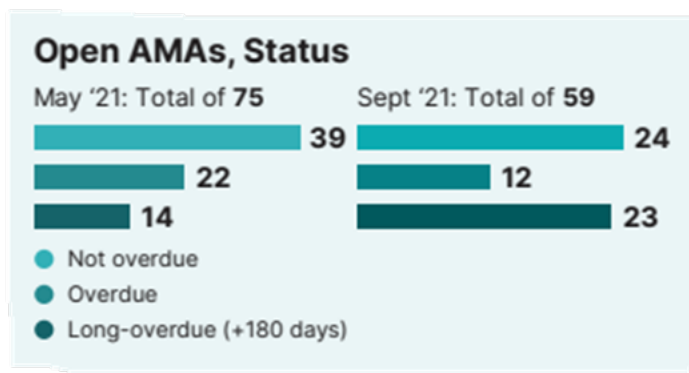
La source d'information pour cet article est le document de la réunion du Conseil d'administration qui s'est tenue du 8 au 10 novembre 2021.

Ce rapport concerne deux points : (i) il présente les tendances dans l'application des ACD; et (ii) il présente au Conseil d'administration une analyse des risques liés aux ACD qui présentent un niveau de risque élevé et qui ont dépassé leur échéance depuis longtemps.

Progrès dans l'application des actions convenues de la Direction

Nombre total de d'actions encore actives

Comme le montrent les chiffres ci-dessous, le nombre total d'actions encore actives a baissé, avec 16 actions en moins (pour un total passant de 75 actions en mai 2021 à 59 en septembre 2021). Cela est lié à un effort concerté pour clôturer 27 actions, dont la majorité concernait la Division de la gestion des subventions.



ACD actives, par statut

Mai 2021 : 75 au total

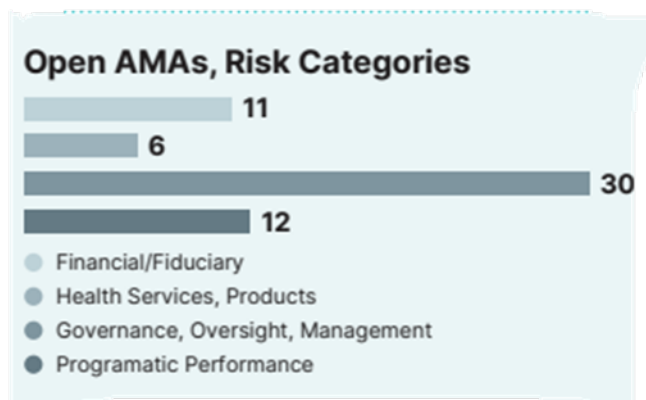
Sept 2021 : 59 au total

Dans les temps

Échéance dépassée

Échéance dépassée depuis longtemps (+ de 180 jours)

16 des 27 actions clôturées avaient dépassé leur échéance d'application depuis longtemps. Cela inclut l'ACD qui avait été précédemment signalée au Conseil d'administration relative au Cadre de politique du Fonds mondial en matière de protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels.



ACD actives, par catégorie de risque

Risque financier/fiduciaire

Risque lié aux services de santé, aux produits de santé

Risque lié à la gouvernance, au suivi, à la gestion

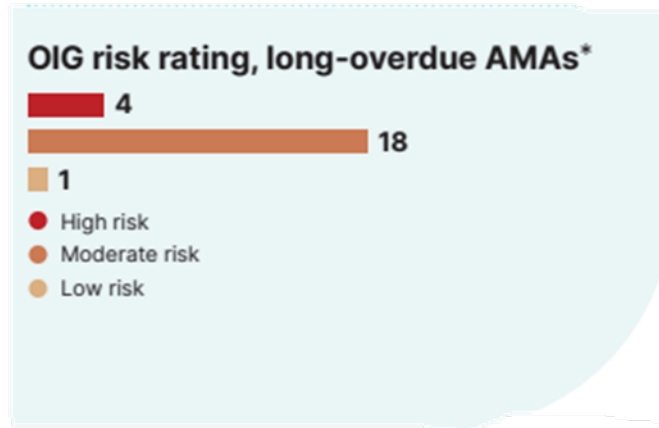
Risque lié à la performance du programme

Cependant, les perturbations liées à la COVID-19, les priorités concurrentes relatives à la signature de nouvelles subventions et les défis quant à la sélection des responsables de mise en œuvre entravent la capacité du Secrétariat à mettre en œuvre les ACD qui nécessitent d'importants échanges avec les

responsables de mise en œuvre dans le pays. Ainsi, le nombre d'ACD qui ont dépassé leur échéance d'application depuis longtemps est passé de 14 (en mai 2021) à 23 (en septembre 2021). Quatre de ces 23 actions présentent un niveau de risque élevé.

Statut des ACD prioritaires depuis longtemps et présentant un niveau de risque élevé

En juillet 2021, le BIG a signalé au Comité de l'audit et des finances quatre ACD présentant un niveau de risque élevé. Depuis, l'une des quatre actions a été clôturée (la mesure relative au Cadre politique pour la protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels, mentionnée ci-dessus). Deux de ces actions ont bien progressé (la gestion des investissements dans des systèmes résilients et pérennes pour la santé (SRPS), et les achats d'intrants pour la tuberculose (TB) par le biais du Dispositif mondial d'approvisionnement en médicaments), ce qui réduit leur niveau de risque à un niveau modéré. Le risque lié à la diligence raisonnable en matière d'intégrité reste élevé, puisque peu de progrès ont été réalisés.



Évaluation du niveau de risque du BIG, pour les ACD ayant dépassé l'échéance depuis longtemps

Niveau de risque élevé

Niveau de risque modéré

Faible niveau de risque

Quatre ACD ayant dépassé leur échéance d'application depuis longtemps présentent des niveaux de risque élevés pour l'organisation

Comme cela a été indiqué précédemment et comme illustré ci-dessus, quatre ACD sont encore actives et présentent un niveau de risque élevé pour le Fonds mondial. En plus de (i) l'action relative au le déploiement du processus de diligence raisonnable en matière d'intégrité (DRI) au niveau des pays, les trois actions suivantes ont depuis longtemps dépassé leur échéance d'application : (ii) les mesures de garanties relatives aux subventions gérées par les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) ; (iii) au Mozambique : les actions pour remédier aux faibles taux de rétention des patient-e-s sous traitement antirétroviral (TARV) ; et (iv) au Nigéria : les rôles et responsabilités au sein de l'Instance de coordination nationale (ICN) pour les pays concernés par la Politique de sauvegarde supplémentaires (PSS).

Diligence raisonnable en matière d'intégrité

Il s'agit d'une action présentant un niveau de risque élevé et active depuis longtemps, relative à l'audit sur la gestion des questions d'éthique et d'intégrité au Fonds mondial (GF-OIG-19-016). L'ACD 6 est formulée ainsi : « Mener à bien le déploiement du projet de diligence raisonnable en matière d'intégrité, afin que toutes les catégories de parties prenantes du Fonds mondial soient visées par une démarche fondée sur le risque, notamment les responsables de mise en œuvre (les maîtres d'œuvre) et les fournisseurs ». L'échéance était fixée au 30 juin 2020, elle est donc dépassée depuis plus de 400 jours.

Quels progrès réalisés en vue de clôturer cette ACD ?

Le Secrétariat a développé et déployé une démarche de diligence raisonnable en matière d'intégrité fondée sur les risques qui vise la plupart des catégories de parties prenantes du Fonds mondial. Cette matrice de redevabilité est à présent approuvée et opérationnelle, et concerne le personnel, les consultant-e-s, les fournisseurs, les partenaires du secteur privé et les responsables de la gouvernance du Fonds mondial. Certains progrès ont également été réalisés quant à la gestion des risques liés à la démarche de diligence raisonnable en matière d'intégrité pour la catégorie de parties prenantes la plus conséquente – les responsables de mise en œuvre des subventions. Un processus est désormais en place pour vérifier au préalable l'intégrité auprès des entités et des signataires du récipiendaire principal (PR) ainsi qu'une diligence renforcée et réactive en matière d'intégrité pour les autres niveaux de mise en œuvre. Les exigences de diligence raisonnable en matière d'intégrité pour les responsables de mise en œuvre ont également été intégrées au cadre sur l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels qui a été développé récemment.

Que reste-t-il à faire ?

Le Secrétariat n'a pas fait de progrès majeur sur cette ACD. L'organisation ne s'est pas mise d'accord sur une démarche de vérifications et de contrôles liés à la DRI au niveau des subventions, là où des risques concrets existent. Il s'agit de la mesure la plus importante, et cette ACD ne pourra être clôturée que lorsqu'un consensus sera en place au niveau de l'organisation sur l'approche à adopter avec les responsables de mise en œuvre pour mettre en place la DRI, dans le cadre d'une approche plus vaste de lutte contre les actes répréhensibles au niveau de la subvention. Le Bureau de l'éthique avait précédemment rédigé une proposition qui revoit le niveau de redevabilité des responsables de mise en œuvre pour y inclure la conduite d'une démarche de diligence raisonnable auprès des structures avec qui ils contractualisent, y compris les sous-réceptaires ; cependant, cela doit encore être examiné et approuvé par le Comité exécutif de direction, puis mis en œuvre.

Perte potentielle d'impact et risques pour le Fonds mondial

Risque en matière d'éthique, d'intégrité : sans ce cadre, le Secrétariat possède une capacité limitée pour identifier, surveiller et atténuer les risques en matière d'éthique et d'intégrité au niveau des responsables

de mise en œuvre. Les responsables de mise en œuvre peuvent agir de façon contraire au Code de conduite du Fonds mondial ou aux politiques en matière de comportement et de conduite éthiques. Dans le registre des risques organisationnels, ce risque est lié au risque d'exploitation, d'abus et de harcèlement sexuels et d'acte répréhensible qui est considéré comme Élevé.

Risque financier : le financement des bailleurs pourrait être menacé si l'organisation ne peut pas prouver qu'elle a pris des mesures concrètes pour atténuer les risques prioritaires tels que la garantie de l'intégrité des responsables de mise en œuvre. Dans le registre des risques organisationnels, il s'agit du risque relatif à la pérennité du financement, qui est considéré comme modéré avec une tendance à la hausse.

Risque en matière de réputation : les activités menées par les responsables de mise en œuvre du Fonds mondial représentent l'essentiel des opérations de l'organisation. Les responsables de mise en œuvre sont actifs dans des zones géographiques différents et divers contextes politiques, et possèdent des profils de risque différents. Une démarche inadéquate pour s'assurer de l'intégrité des responsables de mise en œuvre pourrait exposer l'organisation à des risques de réputation, qui sont considérés comme Élevés dans le registre des risques organisationnels.

Mécanismes de garantie relatives aux subventions gérées par les ONGI

Il s'agit également d'une action présentant un niveau de risque élevé et ayant dépassé l'échéance depuis longtemps, relative aux subventions du Fonds mondial en République démocratique du Congo : Manipulation des appels d'offre et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme (GF-OIG-19-006). L'ACD 4 est formulée ainsi : « Le Fonds mondial examinera les mécanismes de garantie établis avec les autres organisations non gouvernementales internationales afin de déterminer si leurs modalités et/ou accords-cadres respectifs doivent être modifiés, et élaborera un plan pour mettre en œuvre les modifications réalisées. » L'échéance pour cette ACD était fixée au 30 décembre 2020, elle est donc dépassée depuis plus de 250 jours.

Quels progrès réalisés en vue de clôturer cette ACD ?

Les ONGI gèrent des subventions du Fonds mondial dans au moins 30 pays (y compris dans des environnements où le niveau de risque global est relativement élevé), pour un montant de 1,3 milliard de dollars en subventions du NFM3. Le Département de gestion des risques ainsi que la Division des finances et de la gestion des subventions ont conduit des évaluations auprès de quatre ONGI (Save the Children, World Vision, Plan International et Catholic Relief Services). Ces évaluations ont porté sur les mécanismes de garanties et les contrôles internes des ONGI, et se sont concentrées sur quatre domaines : (i) la gouvernance ; (ii) les programmes et le S&E ; (iii) la gestion financière et (iv) la gestion des produits de santé. En septembre 2021, les rapports d'évaluation ont été partagés avec les ONGI concernées pour mener une consultation plus approfondie en vue d'obtenir un consensus.

Que reste-t-il à faire

Le Secrétariat n'est pas encore parvenu à atteindre un consensus avec les ONGI par rapport aux résultats des évaluations, y compris les recommandations pour rectifier le cap et les délais de mise en œuvre. L'ACD ne pourra être clôturée que lorsque les résultats de l'évaluation seront traduits en plans d'action clairs pour remédier aux faiblesses identifiées. Ces plans devront inclure les rôles et les responsabilités pour le suivi de la mise en œuvre des ACD.

Perte potentielle d'impact et risques pour le Fonds mondial

Risque financier et fiduciaire : des mécanismes de garantie inadéquats au sein des ONG internationales pourraient entraîner une mauvaise utilisation des fonds de la part l'organisation, au vu des mesures de

contrôle interne sous-optimales au sein des structures responsables de mise en œuvre. Les rapports d'évaluation identifient les lacunes et les opportunités d'amélioration au niveau de la conception et de l'efficacité opérationnelle des mesures de contrôle financier. Dans le registre des risques organisationnels, le risque financier et fiduciaire est considéré comme élevé, avec une tendance à la hausse.

Risque relatif à la réputation : des mécanismes de garantie inadéquats pour les programmes mis en œuvre par les ONG internationales peuvent entraver la détection d'importantes faiblesses au niveau des mesures de contrôle interne, ce qui entraînerait un programme de faible qualité ou une mauvaise utilisation des fonds (comme cela a été relevé dans le rapport d'enquête du BIG sur la RDC). Sachant que les ONGI jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des programmes financés par le FM, ce genre de situation peut nuire à la réputation du FM et à sa capacité à gérer efficacement les partenaires de mise en œuvre avec lesquels il travaille. Dans le registre des risques organisationnels, il s'agit du risque de réputation, qui est considéré comme élevé.

Risque programmatique : L'absence de mécanismes de garanties adéquats et efficaces affecte la qualité du programme, puisque cela signifie que l'on pourrait ne pas détecter des services de mauvaise qualité, un gaspillage trop important et une faible efficacité. Les quatre rapports d'évaluation des ONGI ont relevé des lacunes au niveau des mécanismes de garantie programmatiques, l'absence de mécanismes d'évaluation de la qualité des programmes, ainsi que des opportunités de renforcement au niveau du système de S&E. Dans le registre des risques organisationnels, il s'agit du risque lié à la qualité du programme pour les trois maladies, qui est considéré comme élevé (très élevée pour la tuberculose).

Mozambique : enquête nationale de suivi à partir d'échantillons aux fins d'identifier les patient-e-s sous antirétroviraux perdu-e-s de vue

Il s'agit d'une ACD présentant un niveau de risque élevé et ayant dépassé son échéance depuis longtemps. L'ACD 1 issue de l'audit sur les subventions du Fonds mondial au Mozambique (GF-OIG-17-006) est formulée ainsi : « Le Secrétariat et ses partenaires réalisent une enquête nationale de suivi à partir d'échantillons aux fins d'identifier les patients sous antirétroviraux perdus de vue sur les sites sélectionnés et de déterminer leur statut. » Cette action a dépassé son échéance depuis plus de 1 000 jours (sa date d'échéance était le 31 décembre 2018), ce qui est choquant.

Quels progrès ont été réalisés en vue de clôturer cette ACD ?

La mise en œuvre de cette ACD a été affectée par des problèmes au niveau des financements des partenaires et par la pandémie de COVID-19. La méthodologie d'enquête sur les patient-e-s sous antirétroviraux perdu-e-s de vue a été terminée en 2019 et a été approuvée par le Comité d'éthique du pays au début de l'année 2020. L'enquête, qui s'est penchée sur les causes profondes de la faible rétention des patient-e-s sous TARV, a été terminée en août 2021.

Que reste-t-il à faire ?

Les résultats de l'enquête et les actions clés pour améliorer les taux de rétention des personnes sous TARV dans le pays sont encore en cours d'élaboration. L'équipe pays de la Division de la gestion des subventions, en collaboration avec l'équipe de partenaires et de consultant-e-s qui fournissent un appui technique, est en contact avec les responsables de mise en œuvre dans le pays pour élaborer une feuille de route afin d'améliorer la rétention des patient-e-s sous traitement antirétroviral. Selon un audit du BIG en 2017, seules 66% des personnes sous TARV dans le pays continuaient leur traitement au-delà des 12 premiers mois. Ce chiffre avait légèrement augmenté à 67% en 2020, ce qui montre que des défis subsistent, si l'on compare ce chiffre au taux de rétention de référence de l'OMS d'au moins 90% pour les programmes nationaux de lutte contre le VIH. Cette ACD ne pourra être clôturée que lorsque la feuille de

route sera élaborée, ce qui devrait être fait d'ici la fin de 2021. Le BIG conduit actuellement un audit des subventions du FM au Mozambique ainsi que de la conception et de l'efficacité de la mise en œuvre du programme, qui inclut un examen détaillé du taux de couverture et de rétention du TARV.

Perte potentielle d'impact et risques pour le Fonds mondial

Risque programmatique : l'incapacité de maintenir les patient-e-s sous traitement pourrait réduire les résultats et l'impact global des investissements du Fonds mondial dans le pays. La pandémie de COVID-19 peut encore aggraver le taux de rétention des patient-e-s sous traitement antirétroviral dans les pays soutenus par le Fonds mondial. Dans le registre des risques organisationnels, il s'agit du risque lié à la qualité du programme VIH, qui est considéré comme élevé.

Rapport qualité/prix : de nombreuses activités financées par les subventions du Fonds mondial sont nécessaires pour mettre les patient-e-s sous traitement antirétroviral. La perte d'au moins un-e patient-e sur cinq après 12 mois de traitement (en utilisant la référence établie par l'OMS) vient diminuer l'efficacité et l'efficacité des ressources de la subvention.

Nigéria : Les rôles et responsabilités au sein de l'ICN pour les pays concernés par la PSS

Il s'agit d'une autre ACD active depuis longtemps et présentant un niveau de risque élevé. L'ACD 1 de l'audit de suivi des subventions au Nigéria (GF-OIG-18-005) est formulée ainsi : « Le Secrétaire présente au comité du Conseil d'administration pertinent des directives précisant les rôles et responsabilités des instances de coordination nationale chargées des pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire. Au regard des directives approuvées, le Secrétaire définit le mandat spécifique de l'instance de coordination nationale du Nigeria. » L'échéance pour cette action était fixée au 31 décembre 2018, elle est donc dépassée depuis plus de 1000 jours.

Quels progrès ont été réalisés en vue de clôturer cette action convenue de la Direction ?

Au début de l'année 2019, le Conseil d'administration a reçu et validé des directives révisées sur les rôles et les responsabilités au sein des ICN pour les pays concernés par la PSS. À la fin de 2020 et en 2021, le Secrétaire a donné la priorité au nouveau cycle de financement, aux efforts liés à la riposte à la COVID-19 et aux adaptations des programmes. En 2021, le Secrétaire a élaboré une feuille de route pour une éventuelle sortie de la PSS. La feuille de route a été enrichie de plusieurs contributions, y compris par la consultation des principales parties prenantes au Nigéria (notamment l'ICN, le gouvernement et les partenaires) grâce à une enquête PSS. Sur la feuille de route figurent les actions à mettre en œuvre par les différentes parties prenantes au Nigéria, notamment l'ICN et le gouvernement du Nigéria.

Que reste-t-il à faire ?

Le portefeuille du Nigéria est placé sous la PSS depuis 2016 sans qu'aucune feuille de route validée ne vienne baliser une sortie potentielle de cette Politique, ce qui est contraire aux directives opérationnelles du Secrétaire. La feuille de route élaborée par le Secrétaire en est à un stade avancé et devrait être approuvée par l'équipe de direction. Une fois qu'elle est approuvée en interne, l'équipe pays prendra attache avec l'ICN du Nigéria et avec l'autorité gouvernementale compétente pour approuver la feuille de route. Les parties prenantes concernées devront convenir d'une approche pour faire le suivi et la vérification des jalons de cette feuille de route. Le Secrétaire prévoit de conclure les négociations d'ici la fin de 2021.

Perte potentielle d'impact et risques pour le Fonds mondial

Risque relatif à la gouvernance dans le pays : l'ICN pourrait être dans l'incapacité d'assurer la gouvernance et le suivi des responsables de mise en œuvre sélectionnés par le Fonds mondial, et ne pas

pouvoir leur demander des comptes quant à leur performance, à cause du manque de clarté des rôles et des responsabilités au sein de l'ICN dans le cadre de la PSS ainsi que de l'absence de stratégie de sortie de la PSS. Dans le registre des risques organisationnels, le risque relatif à la gouvernance dans le pays est considéré comme modéré, mais avec une tendance à la hausse.

Risque relatif à la réputation : La PSS permet de mettre en œuvre de subventions dans des environnements difficiles. Elle permet également d'atténuer les risques fiduciaires et programmatiques et la sortie de cette politique doit être gérée avec soin. Cependant, si le Fonds mondial et le pays ne s'accordent pas sur une feuille de route permettant une sortie progressive de la PSS, cela pourrait constituer un obstacle à l'appropriation par le pays.

L'annexe 1 décrit les facteurs inhérents à la méthodologie du BIG pour la classification et la sélection des ACD présentant un niveau de risque élevé.

Le document du Conseil d'administration GF/B46/18, Rapport d'étape sur les Actions convenues de la Direction, devrait être disponible sous peu sous le lien suivant (en anglais uniquement):

<https://www.theglobalfund.org/en/board/meetings/46>

[Read More](#)
