



Independent observer
of the Global Fund

La gestion des subventions dans les pays à haut risque nécessite une nette amélioration selon le BIG

Les mesures prises par le Fonds mondial pour gérer les subventions dans les environnements à risque élevé sont inadéquates. C'est la conclusion centrale d'un audit réalisé par le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) en 2016. Un [rapport d'audit](#) a été rendu public le 23 janvier 2017.

Cet article présente un résumé des constatations de l'audit. Nous prévoyons de faire un article distinct sur les mesures que le Secrétariat a accepté de prendre en réponse aux conclusions de ce rapport.

Contexte

Le Fonds mondial a classé 47 pays comme étant à risque élevé ou très élevé, selon une classification de risque appelée « indice de risque externe ». Cet indice est obtenu à partir de dix indices calculés par d'autres organisations au vu de facteurs politiques, économiques, de gouvernance et opérationnels qui contribuent au risque externe. En avril 2016, le Fonds mondial a identifié 24 de ces 47 pays comme des « contextes d'intervention difficiles ». Ces environnements ont un indice de risque externe élevé et se caractérisent par une faible gouvernance et des crises d'origine humaine ou naturelle.

Depuis la création de son nouveau modèle de financement, le Fonds mondial a signé des subventions de 5,7 milliards de dollars avec les 47 pays; Depuis septembre 2016, elle a versé 2,6 milliards de dollars à

ces pays. En raison des risques uniques et les capacité limitées dans ces pays, 61% des subventions sont gérées par les agences des Nations Unies et les ONG.

L'un des outils que le Fonds mondial utilise pour gérer les subventions dans les contextes à risque élevé est la Politique de sauvegarde supplémentaire (PSS). La Politique est conçue pour être temporaire et est utilisée lorsque le Fonds détermine que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer la sécurité du financement du Fonds. Typiquement, dans le cadre de la PSS, le Secrétariat choisit qui mettra en œuvre les subventions (en consultation avec l'Instance de coordination nationale) et instaurera des contrôles plus stricts sur le flux de fonds. Ce dernier inclut souvent la mise en œuvre d'une politique de « zéro trésorerie ». En vertu de cette politique, les sous-réциpiendaires ne reçoivent pas de subvention à l'avance; Au lieu de cela, le décaissement est effectué: a) sur une base de remboursement, sur présentation de factures et autres pièces justificatives appropriées ; Ou (b) directement aux fournisseurs par les principaux réциpiendaires (PR).

D'autres outils comprennent l'utilisation d'agents financiers et d'agents d'achat. Des agents budgétaires ont été mis en place dans 23 pays soutenus par le Fonds mondial, dont 15 pays à risque élevé et très élevé. Le Fonds mondial peut nommer un agent financier chargé de renforcer les contrôles réalisés par les maîtres d'œuvre, et de superviser et vérifier les dépenses des subventions dans le cadre d'une procédure d'examen et d'approbation préalables aux dépenses. Ils sont également nommés pour renforcer les capacités de gestion financière du réциpiendaire principal ou des sous-réциpiendaires. Les agents d'approvisionnement gèrent les activités d'approvisionnement de l'entité de mise en oeuvre.

D'autres initiatives ont été élaborées par le Secrétariat pour faire face aux risques uniques dans six pays du Moyen-Orient (Initiative régionale pour le Moyen-Orient). Ces pays sont confrontés à des besoins en constante évolution, à des capacités limitées et à de graves contraintes pour fournir des services essentiels en raison de conflits. L'initiative vise à rationaliser les modalités de mise en œuvre dans ces pays par l'entremise d'un PR international unique, chargé de gérer les subventions au niveau central mais avec des bureaux satellites dans chaque pays.

Conclusions de l'audit

L'audit du BIG cherchait à évaluer deux aspects de la gestion des subventions dans les pays à risque élevé: 1) si les mesures existantes sont adéquatement conçues pour garantir un impact; Et 2) si les mesures existantes sont effectivement mises en œuvre.

Bien que le BIG ait constaté des lacunes dans les deux domaines, elle a reconnu l'impact du Fonds mondial dans ces environnements difficiles. Dans son résumé de l'audit disponible sur le site, le BIG a déclaré que « les programmes financés par le Fonds mondial ont fait des progrès. L'incidence du VIH dans 13 pays à risque élevé a diminué d'au moins 50% entre 2000 et 2015. Sur la même période, l'incidence de la tuberculose a connu la même diminution dans sept pays présentant un risque élevé et une forte charge de morbidité. Enfin, les décès liés au paludisme ont également chuté d'au moins 50 % dans 14 pays à haut risque fortement touchés par la maladie.

Conception des mesures existantes

Le BIG a déclaré que, les outils et initiatives existants dans les pays à risque élevé, bien qu'ils aient eu un certain impact positif, n'offrent pas au Secrétariat toute latitude pour identifier et évaluer de manière volontariste les menaces émergentes .

En ce qui concerne l'identification et la classification des risques, le BIG a déclaré que les mécanismes ou indicateurs d'alerte précoce relatifs à l'identification et au suivi des niveaux de risque dans ces environnements étaient inadéquats et ne permettaient pas de réagir promptement ; Cela entraîne des retards et une prise en charge des risques a posteriori. Selon le BIG, certains PR utilisent un ensemble d'indicateurs permettant la collecte et l'évaluation des risques émergents. Néanmoins, rien n'indique clairement comment le Secrétariat utilise ces données dans le cadre de son processus décisionnel.

De plus, le BIG a constaté que si les équipes pays font preuve d'une certaine souplesse en matière de gestion des subventions dans les pays à risque, l'absence de définition de la propension au risque et des vérifications minimales applicables aux subventions dans ces environnements, ont entravé la capacité des équipes pays à prendre des risques mesurés. Par exemple, les décisions relatives à la quantité de pièces justificatives requise pour la distribution de moustiquaires dans les zones touchées par des conflits retardent souvent la mise en œuvre des activités.

L'audit a également révélé qu'un plan de préparation aux urgences n'avait pas été systématiquement intégré dans la gestion des subventions liées aux environnements à risque. En conséquence, les équipes pays doivent souvent planifier une riposte de A à Z en cas d'urgence. Au moment de l'audit, trois pays classés dans les contextes d'intervention difficiles avaient établi des plans de riposte d'urgence.

Une fois finalisée, cette note s'appliquera au 24 pays classés dans les contextes d'intervention difficiles, sur les 47 pays à risque élevé.

De l'avis du BIG, ces faiblesses conceptuelles sont dues à l'absence de cadre global en matière d'assistance à la gestion des subventions dans les environnements à risque élevé. Le BIG a noté que le Secrétariat établit actuellement une note de politique opérationnelle destinée à orienter les équipes pays en matière de gestion des subventions dans ces contextes.

Le BIG a conclu que l'efficacité de la conception des processus et des mesures actuels pour la gestion des subventions dans les environnements à haut risque « nécessite une nette amélioration ».

Mise en œuvre et suivi

L'audit a permis de constater que les mesures employées pour gérer les subventions dans les environnements à haut risque n'ont pas toujours abordé les risques auxquels elles étaient destinées. Par exemple, le BIG a déclaré qu'il y avait des déficits en matière de qualité des services d'assurance fournis par les agents financiers: Un avis avec réserve a été émis dans les rapports externes sur quatorze subventions liées à sept pays à risque élevé, en raison de transactions irrecevables et non justifiées, alors que des agents financiers avaient déjà été dépêchés pendant au moins 12 mois aux fins d'atténuer ces risques. (Dans ce contexte, un avis avec réserve signifie que l'information fournie aux auditeurs avait une portée limitée ou que l'organisation audité n'avait pas maintenu des principes comptables acceptables ou les deux).

Malgré les avancées globalement obtenues en matière d'atténuation des risques financiers, le BIG a indiqué que les risques liés à la chaîne d'approvisionnement et les risques programmatiques n'ont pas bénéficié d'une atténuation similaire et ne sont pas efficacement pris en charge dans dix pays au titre de la politique de sauvegarde supplémentaire en raison de faiblesses inhérentes aux systèmes nationaux. « Le Secrétariat ne possède pas de mesures internes efficaces et opportunes qui permettraient aux équipes pays d'adapter la riposte au vu des risques programmatiques et des risques liés à la chaîne d'approvisionnement dans les environnements à risque élevé ».

Conformément au principe d'appropriation par les pays établi par le Fonds mondial, les mesures de sauvegarde supplémentaire doivent rester ponctuelles. Or, des stratégies claires d'arrêt progressif des mesures, assorties de responsabilités et d'échéances, ne sont pas systématiquement établies et mises en œuvre en concertation avec les parties prenantes dans le pays. L'audit constate que 13 des 19 pays visés par la PSS ne disposaient pas de stratégies de sortie. Seuls deux pays se sont affranchis de la PSS depuis 2004. (Note de la rédaction: C'est un point douloureux pour de nombreux pays.)

Le BIG a également constaté que le suivi était insuffisant. Onze des 19 pays présentant un risque élevé sont régis par la PSS depuis cinq ans ou plus, sans que l'efficacité en ait été réévaluée. Contrairement à ce qu'exige sa propre note de politique opérationnelle, le Secrétariat n'a jamais présenté de rapport sur la situation des pays au Comité d'audit et des finances (ou à son prédécesseur). Alors que les agents financiers doivent être évalués annuellement, le BIG a déclaré que les outils et systèmes requis n'ont pas été établis, entraînant une incohérence des réévaluations par les équipes pays.

L'audit a également révélé que le Secrétariat n'avait pas analysé et défini le plafond du coût des activités liées aux environnements à risque élevé. L'analyse du BIG relative aux dépenses engagées avec les crédits des subventions en 2014 et 2015 indique que cinq pays ont consacré au moins 57 % (42 millions de dollars US) de leur subvention aux coûts de personnel, aux frais de fonctionnement, ainsi qu'aux coûts de planification et d'administration. Cette part importante consacrée aux coûts indirects affecte la capacité de financer les activités programmatiques, a indiqué le BIG.

L'audit a permis de conclure que la mise en œuvre et le suivi des mesures et des outils supplémentaires dans les environnements à risque élevé « nécessitent une nette amélioration ».

Comme nous l'avons indiqué en haut de l'article, nous prévoyons de faire un article distinct sur les mesures que le Secrétariat a accepté de prendre en réponse aux conclusions du BIG.