



Independent observer
of the Global Fund

D'après le rapport annuel du Bureau de l'Inspecteur général, les gouvernements et partenaires sont essentiels pour permettre au Fonds mondial d'affronter les problèmes de qualité des services

« Il existe souvent une asymétrie entre le haut niveau de responsabilité généralement attribué au Fonds mondial en termes d'impact et le niveau parfois bas de contrôle qu'a l'organisation sur un grand nombre des facteurs qui déterminent cet impact. »

Ainsi s'exprime le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) dans son rapport annuel 2017, présenté au Conseil d'administration à l'occasion de sa 39^e réunion, qui s'est tenue les 9 et 10 mai à Skopje (Macédoine). D'après le Bureau de l'Inspecteur général, ses travaux de 2017 confirment les progrès réguliers du Fonds mondial, dont les réalisations programmatiques sont substantielles : des investissements considérables ont été consacrés aux systèmes de santé, les mécanismes financiers atténuent de plus en plus les risques de pertes financières, le Secrétariat améliore ses opérations internes, des technologies plus robustes appuient les procédures de gestion des subventions et la gestion des risques mûrit.

Il reste toutefois un certain nombre de défis à relever, ajoute le Bureau de l'Inspecteur général, notamment au niveau de la chaîne d'approvisionnement et de la qualité des services.

« La persistance des problèmes liés à la qualité des services illustre par ailleurs dans une grande mesure les difficultés inhérentes à la fois à un modèle opérationnel dépendant fortement de l'efficacité d'un partenariat plus large et au contexte souvent faible dans lequel les subventions sont mises en œuvre », affirme le rapport.

La plupart des problèmes de qualité des services ont des causes profondes échappant largement au

contrôle du seul Fonds mondial, estime le BIG. « La mauvaise qualité des services tient souvent aux ressources humaines pour la santé limitées (tant en termes de quantité que de qualité), ou encore à des faiblesses importantes des systèmes nationaux en matière de logistique et de gestion de la santé. »

Le Fonds mondial ne peut à lui seul s'attaquer à ces problèmes, juge le Bureau de l'Inspecteur général. « Tant qu'il n'y aura pas de démarche de partenariat véritable pour faire face à ces problèmes, attribuant des responsabilités claires à la fois au Fonds mondial, aux partenaires et aux gouvernements, la qualité des services demeurera vraisemblablement une lacune persistante. »

Ci-après figure une synthèse des commentaires du Bureau de l'Inspecteur général sur les difficultés liées à la chaîne d'approvisionnement et sur d'autres problèmes, dont la gestion des risques, la garantie et les systèmes de santé. L'article termine par des sections sur les opérations du Bureau de l'Inspecteur général et les mesures de gestion convenues.

Chaîne d'approvisionnement

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, les difficultés liées à la chaîne d'approvisionnement ont quatre causes profondes systémiques, à savoir les structures de direction et de gouvernance inadéquates, l'insuffisance du financement, les limites des données sur lesquelles reposent les prises de décisions et le manque de personnel de santé qualifié.

Le Secrétariat a mis sur pied en 2017 une équipe consacrée exclusivement à la chaîne d'approvisionnement. Un plan de mise en œuvre détaillé a été élaboré à l'appui du déploiement d'une stratégie exhaustive en matière de chaîne d'approvisionnement. Selon le Bureau de l'Inspecteur général, cette stratégie adopte une approche plus globale, de bout en bout, avec entre autres des procédures à la fois en amont et en aval : prévisions, logistique, renforcement des capacités, données, investissements, indicateurs clés de résultat, gestion des risques et garanties.

« Cependant », poursuit le Bureau de l'Inspecteur général, « les progrès réels en matière de mise en œuvre restent limités au moment de la rédaction ». Vingt pays ont été sélectionnés en vue d'un diagnostic global de la chaîne d'approvisionnement à réaliser avant la fin 2018, mais seuls trois sont terminés à ce jour, commente le BIG.

Bien que la mise en place d'une équipe spéciale ait permis au Secrétariat d'adopter une approche plus stratégique, constate le Bureau de l'Inspecteur général, les synergies entre celle-ci et les équipes de pays responsables de la gestion des subventions sont limitées. « Le Bureau de l'Inspecteur général considère ce manque de connectivité comme un risque significatif susceptible de compromettre la mise en œuvre d'une approche du reste ambitieuse et innovante visant à améliorer la gestion de la chaîne d'approvisionnement au Fonds mondial ».

Gestion des risques

Le Bureau de l'Inspecteur général signale des progrès satisfaisants vers l'intégration de la gestion des risques dans les procédures décisionnelles fondamentales liées aux subventions. L'équipe chargée des risques participe désormais de près à l'établissement des subventions en amont. En 2017, elle a examiné 72 des 105 demandes de financement des deux premières périodes d'examen. Par ailleurs, la procédure relative aux décisions annuelles de financement inclut dorénavant une étape d'approbation des risques avant qu'un décaissement puisse être autorisé. Elle a examiné plus de 250 décisions annuelles de financement au cours de l'année 2017.

Le Bureau de l'Inspecteur général a indiqué à Aidspan que lors de l'examen d'une demande de financement, l'équipe chargée des risques évalue s'il existe des risques susceptibles d'empêcher qu'un programme atteigne les objectifs fixés dans la demande. Le cas échéant, il détermine si ces risques ont

été abordés de manière adéquate et s'il est nécessaire d'en discuter de manière plus approfondie au stade de l'établissement de la subvention.

Dans le cadre de l'examen des décisions annuelles de financement, les équipes chargées des risques étudient l'analyse des risques effectuée par les équipes de pays dans les portefeuilles à fort impact et essentiels, afin de s'assurer que tous les risques pertinents ont été identifiés et ont reçu la priorité nécessaire, que toutes les mesures d'atténuation prévues permettront de gérer les risques de manière adéquate et que des mécanismes de garantie appropriés ont été identifiés.

En ce qui concerne l'appétence au risque, le Bureau de l'Inspecteur général explique que bien que l'idée de fixer explicitement le niveau d'appétence au risque ait reçu peu d'appui par le passé, tout le monde semble aujourd'hui d'accord, tant au niveau du Conseil d'administration que du Secrétariat, non seulement concernant l'idée de définir l'appétence au risque, mais également sur la nécessité de le faire. Le cadre d'appétence au risque – adopté par le Conseil d'administration à sa réunion des 9 et 10 mai (voir un article du numéro 336 de la version anglaise de l'OFM) – contient des déclarations de haut niveau, commente le Bureau de l'Inspecteur général, mais un cadre d'appétence au risque mature requerra un mécanisme en cascade traduisant ces déclarations de haut niveau en orientations opérationnelles concrètes.

Systèmes de santé

Le Bureau de l'Inspecteur général révèle que lorsque des activités SRPS (systèmes résistants et pérennes pour la santé) sont intégrées dans une subvention de lutte contre une maladie, l'absorption est généralement meilleure.

Plusieurs facteurs, dont certains échappent au contrôle du Fonds mondial, contribuent à la difficile mise en œuvre des subventions SRPS. Ces facteurs comprennent les suivants :

- lacunes significatives au niveau des capacités des maîtres d'œuvre à superviser des modalités SRPS parfois complexes ;
- exécution fragmentée entre plusieurs maîtres d'œuvre, sans mécanisme de coordination efficace ;
- définition insuffisante des principales activités budgétisées, menant potentiellement à des retards de décaissement ; et
- manque d'indicateurs de résultats et de réussite clairs permettant d'évaluer efficacement les progrès et l'impact réel des investissements.

Le Bureau de l'Inspecteur général décrit ces défis comme suit :

« [Ces défis] reflètent les limites inhérentes au modèle de partenariat du Fonds mondial. D'une part, les investissements du Fonds mondial tentent de combler les lacunes qui limitent de manière significative la prévention et le traitement des trois maladies. En même temps, la nature et l'ampleur de ces lacunes sont telles que le Fonds mondial n'a ni le mandat premier ni les ressources nécessaires pour s'y attaquer seul. Réussir à surmonter ces difficultés requiert non seulement des programmes bien conçus et mis en œuvre efficacement de la part du Fonds mondial, mais également une ferme volonté politique et un engagement financier déterminé de la part des pays hôtes propriétaires des systèmes de santé sous-jacents. »

De plus, affirme le Bureau de l'Inspecteur général, surmonter ces défis nécessite une coordination efficace entre les nombreux partenaires jouant un rôle clé dans l'écosystème sanitaire global des pays maîtres d'œuvre. « Étant donné que ces variables critiques de l'équation échappent en grande partie au contrôle du Fonds mondial, on peut s'attendre à ce que les subventions SRPS génèrent des améliorations limitées en l'absence d'une stratégie plus large appuyée par une appropriation collective et une responsabilité conjointe de toutes les parties prenantes et de tous les partenaires, y compris les pays eux-

mêmes. »

Compte tenu des défis liés à la mise en œuvre, le Bureau de l'Inspecteur général, dans le cadre de son plan pour 2018, examinera entièrement les activités SRPS financées par le Fonds mondial, notamment en matière de gestion des risques, de modalités de suivi stratégique, de suivi, et d'indicateurs et de mesures des résultats.

Garanties

Le Bureau de l'Inspecteur général révèle que les activités de garantie programmatique telles que la validation des données sur place et l'évaluation rapide de la qualité des données ont été abandonnées, car elles ne fournissaient pas le niveau de garantie nécessaire. Elles ont été remplacées par diverses options de garantie, notamment les évaluations des établissements de santé, mais celles-ci n'ont pas encore été pleinement exécutées selon le plan de déploiement du Secrétariat.

Trouver le juste équilibre entre garantie financière et garantie programmatique n'est pas chose facile pour le Fonds mondial, affirme le BIG, du fait de la convergence des nombreuses difficultés identifiées :

- Premièrement, bien que les risques fiduciaires aient été considérablement atténués au fil des ans, les subventions ne sont jamais totalement à l'abri de potentiels détournements de fonds. Tout événement de ce type pourrait nuire considérablement à l'organisation et ébranler la confiance des donateurs ;
- Deuxièmement, en l'absence d'appétences au risque clairement exprimées, on part du principe – même si cela n'est pas confirmé – que les donateurs préfèrent de loin les risques programmatiques aux risques financiers. Le modèle de garantie actuel reflète en grande mesure cette hypothèse sous-jacente ;
- Troisièmement, alors que la gestion des risques financiers et la garantie reposent sur des procédures et des mécanismes bien établis et éprouvés, la garantie programmatique demeure un domaine en évolution. Il n'existe pas de cadre uniformément accepté et, dans une grande mesure, le Fonds mondial est confronté aux mêmes difficultés que les autres organisations d'aide internationale lorsqu'il s'agit d'essayer de concevoir des modèles et des approches systématiques et en même temps adaptés aux besoins spécifiques de chaque portefeuille ;
- Quatrièmement, outre l'absence de cadres uniformément acceptés, la garantie programmatique repose également sur des outils limités et généralement inadéquats. Le Secrétariat a reconnu cette lacune et prend des mesures en vue d'y remédier, parmi lesquelles le manuel de garantie récemment terminé. Mais il reste encore fort à faire dans ce domaine ;
- Enfin, alors que la garantie financière couvre généralement un ensemble d'activités relativement autonome, la garantie programmatique est bien plus vaste, et ses éléments (qualité des données, prestation de services, état des établissements de santé, etc.) s'étendent bien au-delà des subventions du Fonds mondial. La garantie programmatique suppose souvent un plus grand nombre d'interdépendances et requiert une approche plus intégrée englobant toutes les parties prenantes.

Opérations du Bureau de l'Inspecteur général

Points saillants de 2017

Le Bureau de l'Inspecteur général a publié 28 rapports en 2017, un nombre record. L'unité des enquêtes a examiné 207 allégations d'actes répréhensibles, contre 180 en 2016. Le taux de signalement par le

Secrétariat a augmenté de 26 %, et celui des maîtres d'œuvre de 138 %, en partie du fait d'initiatives de diffusion telles que la campagne de lutte contre la corruption du Bureau de l'Inspecteur général, « J'en parle maintenant ! ». Parmi ces signalements figurent pour la première fois des allégations émanant de sous-récipiendaires et de sous-sous-récipiendaires.

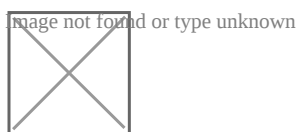
La durée moyenne des engagements était de 25 semaines pour les audits (contre 26 en 2016) et de 38 semaines pour les enquêtes (contre 51 en 2016). Dans son enquête annuelle sur la satisfaction des parties prenantes, le Bureau de l'Inspecteur général a obtenu un taux de satisfaction de 89 % parmi les membres du Conseil d'administration et du Comité des finances et de la vérification.

L'unité du BIG chargée des audits a reçu la meilleure note possible (« se conforme généralement ») sur 44 dimensions de l'évaluation externe triannuelle de la qualité réalisée par l'Institut des auditeurs internes. L'unité chargée des enquêtes a elle aussi reçu la note la plus élevée, à savoir « pleinement conforme » aux lignes directrices uniformes applicables aux enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Plan de travail 2018

Le rapport annuel du Bureau de l'Inspecteur général présente son plan de travail pour 2018 (voir la Figure 1).

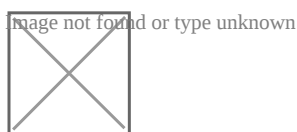
Figure 1 : Plan de travail du BIG pour 2018



Source : Rapport annuel 2017 du Bureau de l'Inspecteur général

Enfin, le Bureau de l'Inspecteur général indique que son plan d'audit continu pour 2016/2018 lui aura permis de couvrir 75 % des allocations aux pays (voir la Figure 2).

Figure 2 : Plan triennal d'audit continu (2016/2018)



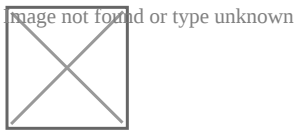
Source : Rapport annuel 2017 du Bureau de l'Inspecteur général

Rapport de situation sur les mesures de gestion convenues :

Dans un autre document, le Bureau de l'Inspecteur général et le Secrétariat font le point sur l'état d'avancement des mesures de gestion convenues très en retard issues des audits du BIG et d'autres rapports.

Au 28 février, on comptait 24 mesures de gestion convenues en retard, dont 17 très en retard (de plus de 90 jours). Seize des dix-sept mesures très en retard accumulent plus de 180 jours de retard. Le nombre total de mesures en retard a baissé de 38 % depuis février 2017 (on en comptait alors 39).

Les mesures de gestion convenues très en retard sont uniformément réparties entre les procédures internes du Secrétariat et les portefeuilles des subventions de pays (voir la Figure 3).



Source : GF-BM39-09 – Rapport de situation sur les mesures de gestion convenues

Le Bureau de l'Inspecteur général signale que le Secrétariat a accompli des progrès considérables lorsqu'il s'agit de clôturer les mesures de gestion convenues avant qu'elles atteignent 180 jours de retard.

Les documents GF-B39-08 (Rapport annuel 2017 du Bureau de l'Inspecteur général) et GF-B38-09 (Rapport de situation sur les mesures de gestion convenues) du Conseil d'administration sont disponibles à l'adresse suivante : www.theglobalfund.org/en/board/meetings/39.

[Read More](#)
