



Independent observer
of the Global Fund

Cinq thèmes stratégiques ressortent des travaux d'audit et d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général sur les subventions et les procédures du Fonds mondial en 2016

Cinq thèmes stratégiques significatifs ressortent des travaux menés par le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) en 2016 :

1. Qualité des services : la réussite de l'intensification dépend de la mobilisation des partenariats
2. Chaîne d'approvisionnement et achats : Faire parvenir les bons produits de santé aux patients
3. Gestion des risques et garanties : Difficultés de l'intégration de l'atténuation des risques dans les processus opérationnels
4. Contrôles et culture : Les déficits en termes de politiques et la non-conformité peuvent affaiblir l'impact
5. Gouvernance : D'importantes lacunes demeurent en dépit des progrès récents

Ces thèmes constituent l'essentiel du Rapport annuel 2016 du Bureau de l'Inspecteur général, présenté au Conseil d'administration lors de sa réunion des 3 et 4 mai 2017 à Kigali (Rwanda). Cet article fournit un aperçu des commentaires du Bureau de l'Inspecteur général pour chacun de ces thèmes.

Qualité des services : la réussite de l'intensification dépend de la mobilisation des partenariats

« L'intensification des traitements nécessaire pour que le Fonds mondial parvienne à éradiquer les trois épidémies place une intense pression sur la qualité des services fournis aux patients », selon le Bureau de l'Inspecteur général. Lorsque les pays intensifient les traitements, ce qu'ils font souvent en réponse aux modifications des directives de l'Organisation mondiale de la Santé ou aux attentes des donateurs, le

nombre de patients placés sous traitement augmente significativement, « mais cela a souvent aussi comme conséquence imprévue un fardeau pour les établissements de santé, une surcharge de travail du personnel de santé et des ruptures de stock des médicaments ». Cela peut mener à une baisse de la qualité des soins alors même que le nombre de patients sous traitement augmente.

Face à ce problème, affirme le Bureau de l'Inspecteur général, les intensifications doivent s'accompagner d'améliorations proportionnelles de la qualité des services fournis aux patients.

Pour le Bureau de l'Inspecteur général, une bonne coordination entre les partenaires dans les pays est essentielle à l'amélioration de la qualité des services. « Le Fonds mondial n'ayant pas de présence dans les pays, son modèle dépend de la bonne coordination avec les gouvernements, la société civile, les communautés touchées par les maladies, les partenaires techniques, le secteur privé, les organisations confessionnelles et les autres bailleurs de fonds pour la mise en œuvre des programmes sur le terrain », explique-t-il.

Dans son rapport annuel, le Bureau de l'Inspecteur général identifie plusieurs initiatives lancées par le Secrétariat qui contribuent à régler les problèmes de qualité des services, notamment la stratégie pour la qualité des programmes et des données, le cadre d'utilisation des données aux fins de l'action et des améliorations et le projet Impact par le partenariat (ITP). Il décrit également plusieurs difficultés à surmonter, dont le déclin de la rétention des patients, la non-conformité avec les directives nationales et du Fonds mondial, l'observance thérapeutique inadéquate, la prise en charge inadéquate et les lacunes en matière de diagnostic.

Aidspan fournit de plus amples renseignements sur ces initiatives dans un [autre article](#) de ce numéro.

Chaîne d'approvisionnement et achats : Faire parvenir les bons produits de santé aux patients

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, le Fonds mondial investit environ 40 pour cent de ses décaissements annuels dans les produits de santé. Des systèmes de chaîne d'approvisionnement efficaces doivent être en place dans les pays pour pouvoir livrer les produits de santé aux bénéficiaires et obtenir les données critiques pour la planification de la santé.

La plupart des produits de santé parviennent aux bénéficiaires prévus, selon le Bureau de l'Inspecteur général. « Toutefois, les problèmes liés aux ruptures de stock répétées, à la péremption des médicaments, aux stocks disparus, au vol, au détournement et à la qualité peuvent souvent mener à l'interruption des traitements. »

Le Bureau de l'Inspecteur général rapporte que le Secrétariat a pris des mesures afin de remédier aux problèmes de gestion de la chaîne d'approvisionnement sur l'ensemble du portefeuille en créant un département entièrement consacré à la chaîne d'approvisionnement et en désignant un directeur de la chaîne d'approvisionnement en août 2016. Une stratégie en matière de chaîne d'approvisionnement et un cadre associé de garantie sont en outre en cours d'élaboration.

Au niveau des pays, un certain nombre d'initiatives ont été lancées, informe le Bureau de l'Inspecteur général, parmi lesquelles un projet de transformation de la chaîne d'approvisionnement au Nigeria. Il ressort d'un audit du portefeuille du Cameroun par le Bureau de l'Inspecteur général que le Secrétariat a atténué de manière significative les risques liés aux achats grâce à l'utilisation d'agents d'achat centralisés et à la coordination des plans d'achat de produits de santé avec les autres partenaires. En Côte d'Ivoire, indique le Bureau de l'Inspecteur général, les systèmes d'achat et de chaîne d'approvisionnement sont comparativement bien développés et efficaces, de même que l'infrastructure associée.

Cependant, ajoute le Bureau de l'Inspecteur général, bien que le Fonds mondial ait mis en œuvre des

solutions à court terme, il n'a pas remédié aux causes profondes à long terme dans les systèmes de santé sous-jacents. Il identifie quatre causes systémiques, à savoir a) la faible appropriation par les pays et le leadership insuffisant en matière de hiérarchisation, de responsabilisation et de coordination, b) le manque de financement dû aux engagements limités des gouvernements et aux priorités concurrentes dans les demandes de financement, c) le manque de données exactes et fiables à l'appui de la prise de décisions éclairées et d) l'inadéquation des ressources humaines pour la santé.

Aidspan fournira des informations supplémentaires sur ces causes profondes dans un article à paraître dans un prochain numéro.

Gestion des risques et garanties : Difficultés de l'intégration de l'atténuation des risques dans les processus opérationnels

Compte tenu du contexte dans lequel les subventions sont administrées, affirme le Bureau de l'Inspecteur général, la gestion des risques au Fonds mondial s'avère complexe. Par exemple, le portefeuille du Fonds comprend 84 des 100 pays les plus corrompus du monde, qui représentent 9 milliards des 10,3 milliards de dollars d'allocations pour la période 2017/2019. La faible gouvernance des pays est aggravée par les niveaux élevés de pauvreté : dans les 15 pays les plus soutenus par le Fonds mondial, plus de la moitié de la population vit dans la pauvreté. L'instabilité politique et la fragilité institutionnelle sont également des facteurs contraignants, 47 pays étant classés « à haut risque » ou « à très haut risque » sur l'indice de risque externe du Fonds mondial.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, le paysage de gestion des risques du Fonds mondial s'améliore considérablement. Bien que des lacunes significatives persistent, indique-t-il, de nets progrès sont enregistrés sur l'ensemble des six domaines clés de l'architecture des risques, comme illustré à la Figure 1.

Figure 1 : Résultats du Fonds mondial dans les six composantes clés de l'architecture de gestion des risques

	1 Gouvernance	
	2 Culture du risque	
3 Composantes de base	4 Procédures et pratiques	5 Suivi et rapport
Langage et taxinomie communs	Appétit pour le risque et tolérance au risque convenus	Garanties sur les risques clés
Politiques et normes	Rôles et responsabilités définis	Suivi et analyse
Méthodologies cohérentes	Identification des risques	Rapport à la haute direction
	Atténuation des risques	Rapport au Conseil d'administration
	6 Outils de gestion des risques	

Clé de lecture: Le plus souvent en place
Bons progrès mais améliorations nécessaires
Premiers stades

Source : Rapport annuel 2016 du Bureau de l'Inspecteur général

Aidspan fournira de plus amples informations sur les performances du Fonds mondial dans les principales composantes de l'architecture des risques dans un article à paraître dans un prochain numéro.

Contrôles et culture : Les déficits en termes de politiques et la non-conformité peuvent affaiblir l'impact

Du fait que le Fonds mondial ne met pas les programmes directement en œuvre dans les pays, peut-on lire dans le rapport du Bureau de l'Inspecteur général, son efficacité et son efficacité opérationnelles dépendent de la façon dont il supervise et suit les opérations au niveau central. « Tandis que l'organisation aspire à améliorer significativement le niveau de maturité de ses contrôles internes et de ses processus de gestion des risques, une condition préalable clé sera sa capacité non seulement à concevoir et mettre en œuvre des politiques, procédures et processus opérationnels solides, mais également à instaurer une culture dans le cadre de laquelle ils sont exécutés de manière cohérente et pérenne. »

Sans cette discipline opérationnelle, précise le Bureau de l'Inspecteur général, « il existe un risque significatif que les processus opérationnels du Fonds mondial soient appliqués de manière ad hoc et n'atteignent pas les objectifs visés ».

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, les contrôles fiscaux améliorés ont contribué de manière significative à la réduction des cas de fraude de grande ampleur observés dans le cadre de ses travaux. Des mesures telles que la politique de sauvegarde supplémentaire et l'introduction d'agents financiers dans les contextes à haut risque ont permis au Secrétariat de mettre en œuvre les subventions en tenant compte des risques malgré les difficultés rencontrées dans les pays, assure-t-il.

Le Bureau de l'Inspecteur général indique par ailleurs que les audits menés en 2016 ont identifié des contrôles financiers efficaces dans un certain nombre de pays, notamment au Malawi, en RDC, en Côte d'Ivoire et au Zimbabwe, ce qui a dans beaucoup de cas été rendu possible par l'introduction d'un agent financier. De ce fait, les auditeurs du Bureau de l'Inspecteur général ont pu se concentrer sur d'autres risques programmatiques, comme la qualité des services ou la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

Le Bureau de l'Inspecteur général rapporte qu'une évaluation initiale des risques dans le cadre d'un audit prévu aux Philippines a révélé la présence de robustes contrôles internes de la gestion financière chez les trois bénéficiaires principaux, qui ont pour résultat de faibles risques résiduels de fraude, de corruption, de vol ou de détournements des actifs non financiers. Les risques programmatiques et liés à la chaîne d'approvisionnement sont également considérés comme étant faibles. C'est pourquoi le Bureau de l'Inspecteur général a décidé d'annuler un audit de grande envergure dans ce pays en faveur d'une mission de conseil ciblée.

Malgré les importants progrès accomplis, le Bureau de l'Inspecteur général indique que ses travaux de 2016 ont mis en lumière la nécessité de formaliser la conformité aux processus et procédures, à la fois au niveau du Secrétariat et des pays. « Les procédures faibles qui s'avéraient acceptables il y a 15 ans, lorsque l'accent était mis sur la riposte opérationnelle rapide à une situation sanitaire d'urgence, ne correspondent plus au niveau de maturité attendu d'un partenariat du 21^e siècle de plusieurs milliards de dollars », selon le Bureau de l'Inspecteur général. « Des mécanismes de conformité plus robustes sont nécessaires afin de garantir que les activités opérationnelles soient menées conformément aux règles et procédures opérationnelles approuvées. »

Pour le Bureau de l'Inspecteur général, le suivi systématique de la conformité et les mécanismes associés de responsabilisation du personnel sont essentiels en vue d'installer une culture d'apprentissage qui permette d'éviter que les erreurs passées se répètent. En particulier, le Secrétariat doit élaborer un cadre de responsabilisation clarifiant qui est habilité à prendre les décisions de quel type, quand les renvoyer au niveau supérieur ou quand consulter celui-ci, et comment les décisions prises doivent être documentées et communiquées. Le Bureau de l'Inspecteur général signale que la nécessité de disposer d'un cadre de responsabilisation avait déjà été identifiée en 2013.

Le Bureau de l'Inspecteur général révèle que les enquêtes menées en 2016 ont trouvé une corrélation étroite entre l'absence de non-conformité aux politiques et l'occasion de commettre des actes répréhensibles. « Que l'enquête ait pour principal objet les achats locaux, la gestion financière et la comptabilité, la chaîne d'approvisionnement des produits, la distribution de moustiquaires, les conflits d'intérêts, [ou] la fraude délibérée, la plupart des actes répréhensibles pouvaient être imputés – à un stade ou à un autre – à des lacunes ou infractions au niveau des politiques », explique-t-il.

Gouvernance : D'importantes lacunes demeurent en dépit des progrès récents

« La gouvernance au Fonds mondial s'améliore », indique le Bureau de l'Inspecteur général, citant comme exemples la création d'un comité permanent consacré spécifiquement aux questions de gouvernance (le Comité d'éthique et de gouvernance), les programmes d'orientation à l'intention des nouveaux membres, les améliorations significatives du suivi des décisions du Conseil d'administration et la mise en œuvre d'un cadre formel d'évaluation des résultats.

Toutefois, ajoute-t-il, peu de progrès ont été enregistrés en ce qui concerne la révision de la composition et de la structure du Conseil d'administration. Parmi les problèmes qui persistent depuis 2002 et continuent d'être soulevés dans les entretiens avec les membres du Conseil figurent les suivants : la pertinence actuelle d'avoir des blocs séparés représentant les maîtres d'œuvre et les donateurs ; les avantages et inconvénients d'un mécanisme de vote requérant une majorité de deux tiers de chaque bloc pour pouvoir adopter les décisions ; la question de savoir si la taille actuelle du Conseil d'administration assure un bon équilibre entre inclusion et efficacité ; les difficultés liées à l'évaluation de la mesure dans laquelle la structure et la composition actuelles du Conseil sont optimales au vu de la pression croissante en faveur de l'élargissement de la base des donateurs.

Le Bureau de l'Inspecteur général estime que la perte de mémoire institutionnelle due à la forte rotation des membres des délégations au Conseil d'administration est un sujet de préoccupation. Deux tiers des membres et suppléants du Conseil d'administration ont changé au cours des dix-huit mois écoulés entre la 33^e réunion du Conseil en avril 2015 et sa 36^e réunion en novembre 2016. Au niveau des comités, la rotation des membres atteint presque 75 pour cent (27 membres sur 36) entre les anciens comités et les comités actuels.

Le Bureau de l'Inspecteur général estime que les directives de gestion des circonscriptions, en cours de révision, doivent incorporer une stratégie explicite en vue d'assurer le maintien de la mémoire institutionnelle. « Il faudra pour ce faire trouver un équilibre entre un niveau de rotation permettant d'apporter de nouvelles perspectives au Conseil d'administration et l'échelonnement minutieux des changements afin de garantir un niveau approprié de continuité et de connaissances institutionnelles. »

Concernant le Comité exécutif de direction, le Bureau de l'Inspecteur général indique que dans le cadre d'un sondage récent, 77 pour cent des membres passés et actuels du Conseil d'administration ont exprimé des inquiétudes quant à « l'ampleur et la portée de la couverture de succession » de l'équipe de direction.

Le rapport annuel 2016 du Bureau de l'Inspecteur général (document GF-B37-12) devrait être disponible prochainement à l'adresse suivante :

www.theglobalfund.org/en/board/meetings/37.

[Read More](#)
