



Independent observer
of the Global Fund

Se risquer ou ne pas se risquer, telle est la question ?

2022 est une année de Reconstitution des ressources au Fonds mondial, une année charnière pour tous les acteurs de la lutte contre les 3 pandémies. Comme l'a rappelé le Directeur Général Peter Sands lors de son rapport au conseil d'administration en novembre dernier, cette reconstitution est celle de tous les dangers : elle intervient alors que le Fonds mondial n'a cessé de récolter des fonds ces deux dernières années dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, dans un contexte économique mondial fragilisé par 2 ans de pandémie, et soutenu par un bilan moins flatteur que prévu. A cela s'ajoute la crainte, vécue tous les 3 ans, que les allocations octroyées aux pays ne soient pas dépensées, aggravée par l'arrivée des fonds de riposte à la COVID, dont la mise en œuvre a débuté poussivement au dernier trimestre 2021.

Ce cycle frénétique, qui se répète tous les 3 ans, et la pression à laquelle est soumis le Secrétariat, de dépenser les fonds de manière stratégique et sans risque financier, ont de nombreuses conséquences sur la qualité de la mise en œuvre, les opportunités de réorientation d'activités jugées dépassées, ou encore la capacité à s'interroger sur le bien-fondé de nos modus operandi. Victimes d'injonctions contradictoires, les parties prenantes sont priées de mettre en œuvre le plus rapidement possible, tout en veillant à ce que les fonds soient gérés correctement, et que les risques soient maîtrisés. Or, gestion des risques et agilité de la mise en œuvre sont inversement proportionnels, et cette discussion sur la nature du risque (réputationnel, financier et opérationnel) n'a pas lieu dans les pays. On le regrette, car elle responsabiliserait les acteurs de mise en œuvre et les pays bénéficiaires, au lieu de les placer généralement dans une position d'élève pris en faute par les agents du Fonds mondial. Elle n'a pas vraiment lieu non plus au Secrétariat, la peur d'être pris en défaut de surveillance prenant le pas sur le reste. Enfin, elle n'est discutée au Board que sur un registre global de l'appétence au risque, dont on sent que celle-ci reste très faible. Mais à trop embrasser on étreint peu... l'ambition du risque financier 0 tue celle d'un risque opérationnel maîtrisé.

La gestion du risque financier peut-elle être revue et devenir une priorité des acteurs du pays ?

Le cadre de gestion des risques est très complet et il a été revu en 2021 suite aux risques croissants encourus par le Fonds mondial dans le contexte de la COVID-19. Une équipe est en place à Genève pour créer et mettre à jour les outils, et soutenir les équipes pays dans les activités d'atténuation des risques. Par ailleurs, les agences fiscales et les Agents locaux du Fonds travaillent dans les pays bénéficiaires afin d'encadrer l'engagement des dépenses, leur bonne justification, traquer la fraude, et vérifier que les effets attendus sont bien visibles. Le Bureau de l'Inspecteur Général quant à lui lance une dizaine d'audits chaque année et publie les rapports sur le site du Fonds mondial. On comprend que la gestion du risque, en particulier financier, est très encadrée et qu'elle génère tout un écosystème d'acteurs et de modèles utiles mais coûteux. Une partie de ces dépenses est financée par la subvention (notamment le travail de l'agence fiscale et les audits annuels), c'est-à-dire par les pays bénéficiaires, qui n'en ont pourtant pas la maîtrise. Or, nous devons reconnaître que ce système présente d'importantes failles :

D'abord, cet ensemble de procédures et d'acteurs de vérification n'empêche pas la fraude, il la rend plus difficile, et de ce fait plus élaborée et inventive. [La simple lecture des 10 derniers rapports d'audit du BIG](#) montre l'envergure de certaines fraudes, autant commises par des acteurs locaux qu'au sein de bénéficiaires principaux internationaux. Les niveaux de corruption atteints dans certains pays sont tels qu'il est presque impossible de les juguler, car ils pénètrent tout le système et sont devenus des *modus operandi* à part entière avec lesquels les acteurs du système composent. Dans ce cas, on sait que les mesures d'atténuation des risques sont utiles, mais pas suffisantes. Ce serait pire sans ces mesures, mais le prix (coût des agences fiscales, des LFA, des audits, retard dans la mise en œuvre des activités, abandon dès le *grant making* des activités jugées trop « dangereuses » alors qu'elles sont pertinentes sur le plan programmatique) est élevé.

Ensuite, cet ensemble de procédures et d'acteurs est descendante, plaçant toujours les acteurs de mise en œuvre dans une position de suspect potentiel, habité par la crainte qu'une action mal menée ne leur soit reprochée. La gestion du risque n'est pas « enseignée » sur le terrain ni même aux équipes pays, elle n'est pas un sujet de discussion pendant le dialogue pays, ni pendant le *grant making*. Le pays propose, et l'agent local du Fonds dispose, dans ce cas, il choisit de recommander -ou pas- ce qui lui semble à la fois pertinent et facilement contrôlable. Durant la mise en œuvre, l'agent fiscal reprend toutes les activités et corrige les erreurs, sans toujours prendre le temps d'expliquer et de former. Les agents fiscaux répondent à leur siège en Europe ou aux Etats-Unis, ils savent que toute erreur leur est fatale, et ils agissent plus comme des traqueurs d'erreurs que comme des coachs. Quant à l'agent local, il répond directement au Fonds mondial et se tient en marge des acteurs de mise en œuvre, dont il évalue le travail. Là encore, il s'agit d'une relation descendante, et asymétrique. On se demande dans quelle mesure cette architecture, où tout le monde semble craindre la fraude, produit de l'intelligence collective. Les donateurs au Board sont le plus souvent déjà confrontés à la corruption dans les activités qu'ils financent : les partenaires bilatéraux financent des milliers de projets dans les pays en développement et savent parfaitement que le risque existe. On les ménage, afin de s'assurer qu'ils continueront de contribuer, mais ils ne sont pas suffisamment mis à contribution pour chercher des solutions qu'ils mettent peut-être en place dans les programmes financés par leurs pays. Les équipes pays et le département du risque craignent d'être pris en défaut, alors qu'il est difficile – voire impossible – de gérer le risque depuis Genève. Sur le terrain, agent fiscal et agent du Fonds travaillent sous la double pression de leur hiérarchie (qui souhaite sauvegarder sa place de prestataire de services du Fonds mondial) et de l'équipe pays du Fonds mondial, avec une efficacité remise en question parfois par les audits du BIG.

Or la question du risque, en particulier financier, incombe à tous, comme celle de la sécurité ne dépend pas uniquement du point focal du même nom. Chaque membre d'une équipe de PR et de SR, chaque ministère, chaque Cour des comptes, Inspection Générale de la Santé, est en fait concernée par cette question. Ils savent mieux que personne les risques qu'ils encourent, et ils doivent prendre leur part de

responsabilité, pas juste payer lorsque la fraude est avérée. Si le risque est traité comme un sujet parmi d'autres, et pour lequel chacun d'entre nous a sa part, qui renforce la gouvernance, la transparence et la confiance que les bailleurs ont dans un pays, il fera peut-être son nid. Ne pas faire de la gestion du risque un sujet « venu de Genève », présenté comme contraignant, inutilement complexe, porteur de relations inégales parfois même perçues comme néocolonialistes est urgent. C'est une des manières de rendre ce sujet pérenne, et de renvoyer en premier lieu la responsabilité aux dirigeants des pays bénéficiaires. Pas uniquement à l'heure de l'addition quand il faut rembourser, mais dans l'exercice ardu de la mise en place de bonnes habitudes de gestion, de discussions autour des mesures d'exemplarité, de la notion de redevabilité envers les bénéficiaires. Sortir en quelque sorte la question du risque du seul caractère financier, pour en faire un sujet plus large de politique au sens le plus noble : l'organisation des services dans la cité.

La gestion du risque opérationnelle, ouvrons franchement la discussion

Les 2 années de COVID-19 ont fait courir de grands risques aux activités planifiées durant le cycle actuel du NFM3. Et l'ajout des activités des subventions issues du mécanisme de réponse d'urgence C19RM en 2020 et 2021 a amplifié ce risque puisque ce sont les mêmes bénéficiaires principaux qui ont été choisis. Aujourd'hui, de nombreux PR ont pris du retard, du fait d'une année 2021 amputée par la conduite du processus d'élaboration de la demande de financement C19RM. Ils sont maintenant sommés d'accélérer la mise en œuvre à la fois sur les subventions du NFM3 et de la COVID, dans des contextes où cette dernière tend à s'amenuiser, ce qui rend certaines activités caduques ou partiellement inutiles. Mais cette accélération est le plus souvent ralentie par de nombreuses procédures visant à atténuer le risque. Les révisions intempestives de termes de référence, les demandes d'avis de non-objection qui traînent, les demandes de justification des avances qui conditionnent le lancement de l'activité suivante... tout cela produit de nombreux retards, de multiples échanges de mails, discussions téléphoniques, obstacles à la mise en œuvre. Çà et là, certains agents fiscaux acceptent de courir un risque ponctuel, pour revenir très vite à la normale. Et sans que le risque opérationnel lié aux retards ne soit calculé.

En effet, les taux d'absorption qui ne dépassent pas les 50 ou 60% pour la riposte à la COVID ne sont pas des « économies » comme les équipes pays ont l'habitude de les nommer. Ce sont en fait de nombreuses opportunités manquées, d'offrir des services que l'on croyait utiles, aux bénéficiaires. Chaque activité annulée ou amputée est un droit retiré à une communauté, au risque de ne plus répondre aux besoins identifiés pendant l'élaboration de la demande. N'est-ce pas là le risque absolu pour le Fonds mondial et son partenariat ? Risque réputationnel, celui de ne pas tenir ses promesses de servir les plus vulnérables ; risque opérationnel, de ne pas contribuer à éliminer comme il le devrait les 3 maladies ? Risque moral, d'avoir certes protégé les ressources, mais de l'avoir fait au détriment des plus fragiles.

Pour éviter ce cas de conscience intenable il nous faut réfléchir en tant que partenaires, sans craindre de regarder les problèmes en face, et en plaçant le débat au bon niveau. Les partenaires au Board jouent un rôle fondamental : les communautés y sont représentées, elles doivent questionner le rythme de mise en œuvre, les outils employés pour gérer le risque, et faire un plaidoyer pour une simplification des procédures ; les donateurs doivent regarder le problème du risque en face et reconnaître que ce dernier se traduira par des situations inconfortables de fraude, qu'elles analyseront, condamneront, dont elles suivront la résolution, sans pour autant faire peser sur le Secrétariat le poids de la menace de leur retrait ; les délégations des pays bénéficiaires ont une grande responsabilité dans la manière dont elles doivent sensibiliser les ministères des pays de leur zone, les former si besoins est sur les exigences du Fonds mondial, et les inciter à la transparence.

Sur le terrain, il existe des opportunités pour que chacun se saisisse de la question du risque : pourquoi ne pas l'ajouter lors du dialogue pays ? On pourrait également envisager de construire de manière collective une matrice des risques attachée à la subvention, et sur laquelle chaque acteurs engagé se responsabiliserait ; Enfin, utilisons les revues mensuelles, trimestrielles et semestrielles pour évoquer le

risque opérationnel, en particulier la non mise en œuvre des activités, et la réorientation nécessaire d'enveloppes planifiées parfois 3 ans avant leur utilisation, dans un contexte changeant. La riposte à la COVID est une bonne leçon et un point de départ pour cette discussion : doit-on s'entêter à acheter des millions de tests et d'équipements de protection, alors que l'épidémie ne semble plus être affecter gravement un certain nombre de pays ? Comment réorienter-t-on les fonds vers des activités de renforcement des acteurs de la réponse aux urgences et vers le système de santé, et ce dans un délai suffisamment court pour permettre l'exécution des fonds avant décembre 2023 ? En quelques mots, comment se risquer à utiliser intelligemment les fonds octroyés, dans le but d'offrir aux patients des services de santé les plus efficaces, équitables et accessibles possible ?

La nouvelle stratégie 2023-2028 et sa mise en œuvre, ainsi que le prochain cycle de financement (NFM4) représentent une chance unique de poser autrement la question du risque, et de renouveler par là-même ce partenariat qui a montré ses succès, mais dont la stratégie dit qu'il doit évoluer sous peine de montrer ses limites.

[Read More](#)
