Aidspan
Independent observer of the Global Fund

Il faut améliorer les contrôles pour garantir l'efficacité du suivi des subventions du Fonds mondial, estime le Bureau de l'Inspecteur général

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) affirme que suite aux recommandations d'un Groupe de haut niveau en 2011 visant à améliorer la gestion et les contrôles internes, le Fonds mondial a pris d'importantes mesures en vue de mettre en place des structures de gouvernance, des procédures, des contrôles et des systèmes appropriés pour la gestion de son portefeuille de subventions. Cependant, ajoute-t-il, « il reste à apporter plusieurs améliorations aux contrôles afin de garantir que la gouvernance, la gestion des risques et les contrôles internes en matière de suivi des subventions soient pleinement efficaces et pérennes ».

Ces observations figurent dans un rapport d'audit du Bureau de l'Inspecteur général sur les procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions. Le rapport a été publié (en anglais) le 3 novembre.

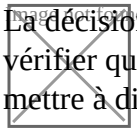
L'audit a examiné toutes les subventions actives au 31 mars 2017, mais s'est concentré sur un échantillon représentatif de 27 subventions. L'examen couvre la période de mise en œuvre de janvier 2016 à mars 2017.

Le Bureau de l'Inspecteur général fait remarquer que son audit a eu lieu alors que le système de gestion des subventions du Fonds mondial fait l'objet d'importants changements du fait de l'introduction d'une nouvelle plateforme globale de gestion des subventions, laquelle est encore en cours de mise en œuvre. Selon le Bureau de l'Inspecteur général, certains des problèmes identifiés dans le cadre de l'audit seront réglés par la nouvelle plateforme, mais pour d'autres problèmes, les causes profondes vont au-delà de ce que le système de gestion des subventions peut accomplir.

Note de la rédaction : Le rapport d'audit décrit les limites et les déficiences des procédures actuelles de suivi des subventions de manière très détaillée (et souvent en des termes assez techniques). Compte tenu de l'espace dont nous disposons, nous ne pouvons fournir que les points saillants. Les lecteurs sont donc invités à consulter le rapport d'audit pour de plus amples renseignements.

Procédure de décision annuelle de financement

D'après le rapport d'audit, les lacunes en matière de contrôle présentes dans la procédure de décision annuelle de financement méritent une attention particulière. Le Bureau de l'Inspecteur général estime que ces lacunes pourraient compromettre la capacité du Fonds mondial à appliquer efficacement ses principes de financement en fonction des résultats.



La décision annuelle de financement a pour objet d'évaluer les résultats récents de la subvention afin de vérifier que les crédits sont utilisés comme prévu, d'évaluer si les résultats attendus sont atteints et de mettre à disposition un niveau approprié de financement pour l'année à venir.

Le Bureau de l'Inspecteur général note que bien que plusieurs procédures de suivi soient en place, la décision annuelle de financement est le seul moment où les résultats sont évalués de manière exhaustive et globale par du personnel du Secrétariat indépendant de l'équipe de pays.

Il ressort de l'audit que a) les politiques et procédures relatives à la décision annuelle de financement ne sont pas claires, et que b) les contrôles destinés à vérifier la validité, l'exactitude et l'exhaustivité de l'information sur laquelle repose la décision sont limités.

Les politiques en vigueur contiennent plusieurs exigences à l'appui de la décision de financement, indique le Bureau de l'Inspecteur général. Toutefois, en raison des orientations insuffisantes, les interprétations de ces exigences diffèrent considérablement d'une équipe de pays à l'autre. Bien que les notes de résultats des subventions constituent une composante clé de la décision de financement, affirme le Bureau de l'Inspecteur général, il n'y a pas de critères clairs permettant d'ajuster les notes quantitatives initiales des indicateurs générées automatiquement par le système de gestion des subventions. Le résultat est que dans certains cas, les ajustements attendus ne sont pas apportés, tandis que dans d'autres, des ajustements significatifs sont effectués sans être étayés.

Le Bureau de l'Inspecteur général a fait les constatations suivantes :

- dans 47 pour cent des décisions de financement examinées, les notes n'ont pas été ajustées par l'équipe de pays alors que des problèmes de qualité des données étaient connus. Dans 33 pour cent des décisions, les ajustements des notes requis pour tenir compte de problèmes majeurs financiers et de gestion des subventions n'ont pas été effectués. Dans les deux cas, l'équipe de pays n'a pas documenté les raisons pour lesquelles elle n'a pas ajusté les notes ;
- lorsque des décisions de financement comprenaient des exceptions exigeant une approbation additionnelle, tel que stipulé dans la politique opérationnelle, elles n'ont pas reçu le niveau d'approbation requis dans 60 pour cent des cas examinés, et le motif de l'écart par rapport à la politique n'était pas documenté ; et
- lorsque des conditions préalables jointes à l'accord de subvention n'étaient pas satisfaites, cela n'a

pas été pris en compte dans 53 pour cent des décisions de financement examinées, et aucune explication de l'exception n'était documentée.

Concernant les problèmes de qualité des données, le Bureau de l'Inspecteur général signale que la procédure de décision annuelle de financement requiert que les notes soient ajustées si une subvention a des problèmes connus de qualité des données, par exemple des résultats programmatiques surévalués. Les politiques opérationnelles du Fonds mondial ne définissent pas la gravité des problèmes de qualité des données à prendre en compte par l'équipe de pays, et ne fournissent pas d'orientations sur les déclencheurs potentiels et la portée des dégradations des notes. Dans les subventions qu'il a examinées, précise-t-il, certains problèmes de qualité des données étaient propres à une subvention, par exemple l'incapacité du récipiendaire principal à faire rapport sur les indicateurs de résultat et d'impact en raison des retards de son système d'information sur la gestion de la santé. D'autres problèmes sont plus systémiques, par exemple des faiblesses identifiées dans les systèmes nationaux d'information sanitaire, l'absence de mécanismes d'assurance de la qualité des données ou encore de faibles systèmes de supervision.

En raison du manque de directives de la procédure actuelle, indique le Bureau de l'Inspecteur général, il est difficile de savoir lesquels de ces problèmes auraient dû déclencher un ajustement des notes. L'outil utilisé pour la décision annuelle de financement ne documente pas comment ces problèmes de qualité des données sont pris en compte dans les notes de résultats, ni les raisons pour lesquelles les notes n'ont pas été ajustées. Le Bureau de l'Inspecteur général ajoute dans son rapport qu'il n'est pas possible de vérifier l'intégralité des dégradations potentielles dès lors que les problèmes de qualité des données ne sont pas, à l'heure actuelle, enregistrés ni suivis formellement.

Le Bureau de l'Inspecteur général conclut que les procédures liées à la décision annuelle de financement « nécessitent une nette amélioration ». Cette note est l'avant-dernière des quatre notes du système de notation du Bureau de l'Inspecteur général.

Cadre de résultats et budget des subventions

Le Bureau de l'Inspecteur général remarque que ces dernières années, le Fonds mondial a élaboré des directives exhaustives à l'appui de l'élaboration du cadre de résultats et du budget des subventions. Cependant, ajoute-t-il, les contrôles existants ne sont pas efficaces lorsqu'il s'agit de garantir la conformité du cadre de résultats et du budget avec ces directives.

L'audit conclut que l'alignement entre le cadre de résultats et le budget est limité. Sur les 27 subventions examinées, 28 pour cent du budget total de subvention était en moyenne affecté à des activités ou à des postes pour lesquels il n'y avait pas d'indicateur de résultat correspondant.

Le Bureau de l'Inspecteur général explique qu'après la signature de l'accord de subvention, le spécialiste du suivi et de l'évaluation en santé publique de l'équipe de pays est chargé de saisir les données clés du cadre de résultats dans le système de gestion des subventions. Cependant, ajoute-t-il, il n'y a pas de contrôles efficaces en place pour garantir qu'il capture de manière exacte et exhaustive toute l'information pertinente. Pour 14 indicateurs de sept des 27 subventions examinées, soit les valeurs cibles manquaient dans le cadre de résultats, soit la valeur cible saisie dans le système de gestion des subventions ne correspondait pas au cadre de résultats. Dans ces mêmes subventions, il y avait également des cas où les valeurs cibles n'étaient pas saisies correctement dans le système de gestion des subventions (en pourcentages au lieu des valeurs réelles).

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, plusieurs subventions ont reçu la note de résultat la plus élevée, A1, alors qu'elles n'absorbaient que 25 pour cent des crédits. Il précise que bien qu'il puisse y avoir diverses raisons valables à l'origine d'écarts entre les résultats programmatiques et l'absorption, telles que les contributions d'autres donateurs ou le fait que les résultats sont déclarés par rapport aux cibles nationales, cela peut dans certains cas être le signe d'un décalage entre le cadre de résultats et le budget.

Le rapport d'audit fait état de plusieurs faiblesses quant à la manière dont les notes des subventions sont déterminées. Ainsi, explique le Bureau de l'Inspecteur général, les orientations sur le relèvement des notes sont inadéquates. De plus, dans le système actuel de gestion des subventions, les notes des subventions peuvent être modifiées par

n’importe qui à tout moment – même après qu’une note a été officiellement approuvée aux fins de la décision annuelle de financement. Il n’y a pas de piste d’audit sur les modifications apportées aux notes, ajoute le Bureau de l’Inspecteur général.

Le Bureau de l’Inspecteur général fait remarquer qu’une nouvelle procédure de cadre d’assurance qualité a été officialisée en août 2017, qui devrait garantir une meilleure conformité aux directives. Cette nouvelle procédure a été testée et en règle générale considérée adéquate, souligne-t-il, mais elle doit encore être améliorée grâce à des contrôles garantissant la redevabilité en termes de validité, d’exactitude et d’exhaustivité des cadres de résultats.

En résumé, le Bureau de l’Inspecteur général conclut que les procédures liées à l’utilisation du cadre de résultats et du budget « nécessitent une nette amélioration ».

Suivi continu de la mise en œuvre des subventions

Le Bureau de l’Inspecteur général signale que le Fonds mondial a mis au point diverses exigences de communication de l’information afin de suivre régulièrement les résultats des subventions durant toute la période de mise en œuvre. Ces exigences de communication de l’information ont augmenté avec le temps, menant à des procédures complexes et faisant souvent double emploi, lesquelles ne sont pas suffisamment adaptées au contexte des pays ou à la nature et au calendrier des différentes subventions.

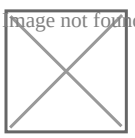
De ce fait, estime le Bureau de l’Inspecteur général, il est de plus en plus difficile de se conformer aux exigences de communication de l’information. Il donne l’exemple des rapports sur les résultats actuels du récipiendaire principal, qui prennent en moyenne 129 jours contre les 75 jours requis. Certains rapports ont été déposés 11 mois après la fin de la période visée. Un autre exemple avancé est celui des lettres de résultats, qui prennent en moyenne deux mois. Certaines lettres de résultats n’ont pas été émises du tout, tandis que d’autres ont été envoyées 11 mois après la présentation par le récipiendaire principal de son rapport sur les résultats actuels.

Le rapport d’audit contient un diagramme (voir la figure ci-après) illustrant la myriade d’outils et de sources d’information que le gestionnaire de portefeuille du Fonds et le reste de l’équipe de pays doivent gérer, analyser et utiliser aux fins des décisions.

L’audit constate également la nécessité d’assurer un suivi plus systématique des résultats globaux du portefeuille au niveau de la haute direction. Bien que la gestion des subventions soit l’activité principale du Fonds mondial, affirme le Bureau de l’Inspecteur général, « il n’y a pas encore d’organe de suivi stratégique efficace en place au niveau de la direction exécutive, doté d’une représentation transversale, pour suivre les résultats de haut niveau du portefeuille de subventions, évaluer les tendances émergentes et guider les réponses associées au niveau stratégique ».

Le Bureau de l’Inspecteur général constate que, globalement, l’adéquation et l’efficacité des structures de suivi des subventions du Secrétariat sont « partiellement efficaces ». Cette note est la deuxième meilleure des quatre notes du système de notation du Bureau de l’Inspecteur général.

Figure : Ensemble de rapports relatifs au suivi des risques et des résultats des subventions



Source : Rapport d’audit du BIG sur les procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions

Révisions de subventions

Le Bureau de l’Inspecteur général constate que bien que le Secrétariat ait amélioré les politiques et procédures de

révision des subventions, il n'y a pas de mécanisme efficace, qu'il soit manuel ou fondé sur un système, permettant de suivre les révisions de subventions. Tant qu'un tel mécanisme n'aura pas été institué, affirme-t-il, on ne peut être raisonnablement assuré que les révisions de subventions sont réalisées pour des motifs valables et capturées de manière exacte et complète, que leur impact sur les résultats des subventions est évalué efficacement et que les révisions sont approuvées au niveau approprié.

Le Bureau de l'Inspecteur général conclut que les procédures relatives aux révisions de subventions « nécessitent une nette amélioration ».

Différenciation pour l'impact

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, la mise en œuvre du projet Différenciation pour l'impact représente un important pas en avant dans la gestion des subventions. « Ce réalignement est une entreprise permanente », indique-t-il, « et, mis en œuvre efficacement, certains de ses bénéfices peuvent mettre des années à se concrétiser. Cependant, à court terme et deux ans après son lancement, il n'apparaît pas encore clairement dans quelle mesure les objectifs immédiats des procédures de différenciation et d'optimisation des allocations de ressources ont été atteints. » De manière générale, estime le Bureau de l'Inspecteur général, à ce jour, le projet n'a pas entraîné une réorientation des ressources et des procédures aussi radicale qu'initialement prévu.

Les principales procédures post-mise en œuvre ont été conçues pour appuyer et intégrer le modèle différencié, mais bon nombre de ces procédures d'appui n'ont pas été mises en œuvre. Par exemple, une équipe spéciale était censée être mise en place pour aider au jour le jour les équipes de pays à répondre aux questions et à régler les problèmes et les difficultés liés à la transition vers les nouveaux systèmes et les procédures révisées. Or, indique le rapport d'audit, ce soutien s'est avéré limité et n'a pas atteint le niveau envisagé, en raison de plusieurs priorités divergentes au Secrétariat. « De ce fait, les équipes de pays ont eu du mal à s'adapter aux nouvelles procédures et, dans de nombreux cas, se sont rabattues sur les anciennes procédures », affirme le Bureau de l'Inspecteur général.

De plus, le Secrétariat était censé avoir évalué l'efficacité opérationnelle du modèle différencié en juillet 2017, quelque six mois après la mise en œuvre du projet. Cette évaluation n'a toutefois pas encore eu lieu « en raison de priorités organisationnelles concurrentes », selon le Bureau de l'Inspecteur général, et elle n'est pas prévue d'ici la fin de 2017.

Bien que le Secrétariat ait fait d'importants efforts pour modifier les procédures de gestion des subventions de manière à refléter le cadre différencié, écrit le Bureau de l'Inspecteur général, les changements ont été limités pour les pays ciblés, malgré une réduction des effectifs. Par exemple, le traitement d'une décision annuelle de financement prend toujours autant de temps pour une équipe de pays ciblé que pour une équipe de pays à fort impact ou essentiel. Il en va de même pour le rapport sur les résultats actuels, indique le Bureau de l'Inspecteur général. La portée de ce rapport pour un pays ciblé n'a pas changé, alors que le rapport n'est plus exigé qu'une fois par an. Cependant, ajoute le Bureau, l'agent local du Fonds ne vérifie et n'analyse plus les résultats du rapport pour les pays ciblés. Par conséquent, le temps gagné par l'équipe de pays du fait qu'elle ne doit plus examiner semestriellement le rapport sur les résultats actuels est annulé par le temps supplémentaire requis pour l'analyse du rapport sur les résultats actuels dans le but d'envoyer la lettre de résultats au récipiendaire principal.

Le projet Différenciation pour l'impact était censé aligner les ressources en personnel affectées aux équipes de pays sur la taille des subventions allouées à chaque pays, la charge de morbidité et les priorités stratégiques de l'organisation, explique le Bureau de l'Inspecteur général. Le projet visait à répartir les ressources de gestion des subventions à hauteur de 42 pour cent pour les pays à fort impact, 37 pour cent pour les pays essentiels et 21 pour cent pour les pays ciblés. Suite à la mise en œuvre du projet, les ressources de gestion des subventions sont actuellement réparties comme suit : 41 pour cent pour les pays à fort impact, 25 pour cent pour les pays essentiels et 24 pour cent pour les pays ciblés. Bien que ce résultat représente un accomplissement de taille très proche de la cible initialement fixée par le projet, indique le Bureau de l'Inspecteur général, cette réaffectation des ressources ne tient pas compte de plusieurs facteurs clés qui ont une incidence sur le niveau réel d'effort requis dans les activités quotidiennes de gestion des subventions des équipes de pays.

Par exemple, des complexités supplémentaires telles que le nombre de subventions, le nombre et la capacité des récipiendaires principaux dans chaque portefeuille et la gestion des subventions régionales n'ont pas été pris en compte. En ce qui concerne les subventions régionales, souligne le rapport, la responsabilité de la gestion de 13 subventions régionales d'une valeur de 301 millions de dollars – augmentant à environ 450 millions de dollars pour la période d'allocation 2017/2019 – a été attribuée à huit portefeuilles d'équipes de pays à fort impact. Dans un cas, seuls un gestionnaire de portefeuille du Fonds et une équipe de pays ont la charge de six subventions de pays à fort impact d'une valeur de 442 millions de dollars et d'une subvention régionale à fort impact de 116 millions de dollars. Du fait de ces déséquilibres, affirme le Bureau de l'Inspecteur général, tandis que trois portefeuilles à fort impact (Nigeria, République démocratique du Congo et Inde) ont bénéficié d'une augmentation de personnel, le reste des équipes de pays à fort impact ont vu leurs responsabilités de portefeuille augmenter sans augmentation correspondante des ressources.

Mesures de gestion convenues

Selon le rapport d'audit, le Secrétariat du Fonds mondial prévoit de traiter les risques identifiés dans le cadre de l'audit de plusieurs manières, notamment au travers d'un stade de suivi (phase II) du nouveau système de gestion des subventions. Ce projet sera lancé début 2018 et durera 18 mois. Le Secrétariat prendra les mesures suivantes :

- examen des procédures de mise en œuvre des subventions et des contrôles mis en œuvre dans la refonte du système de gestion des subventions ;
- mise à jour des contrôles et des orientations opérationnelles associées selon les besoins ;
- élaboration de rapports de renseignements en vue de suivre de manière régulière les résultats et la conformité opérationnels.

De plus, dans le cadre du projet Impact par le partenariat – Transformation, un Comité d'examen du portefeuille sera mis sur pied, chargé d'examiner de façon régulière les résultats sur l'ensemble du portefeuille. Le Secrétariat procèdera également à un examen post-mise en œuvre du projet Différenciation pour l'impact, avec une emphase particulière sur les pays ciblés.

Enfin, concernant la procédure de décision annuelle de financement, le Bureau de l'Inspecteur général remarque que le nouveau système de gestion des subventions contient un module à cet effet, mis en œuvre par le Secrétariat en septembre 2017 et qui devrait être opérationnel d'ici la fin de l'année.

Meilleures pratiques

Le rapport d'audit présente plusieurs exemples de meilleures pratiques. En voici une synthèse :

Les subventions du portefeuille du Cameroun ont un cadre de résultats qui couvre adéquatement l'ensemble des objectifs clés de l'accord de subvention. « Cela tient à l'approche intégrée et en cascade de l'équipe de pays par rapport au récipiendaire principal concernant l'élaboration du cadre de résultats », explique le Bureau de l'Inspecteur général. Les spécialistes techniques ont en premier lieu examiné et évalué le cadre de résultats pour vérifier la couverture appropriée des objectifs de la subvention et l'alignement sur les autres subventions du pays.

Outre le spécialiste du suivi et de l'évaluation en santé publique, le spécialiste de la gestion des produits de santé, le conseiller juridique et les responsables financiers ont participé au processus.

L'équipe de pays chargée de la République démocratique du Congo, pays à fort impact, a élaboré un plan global d'amélioration des résultats, sur lequel il s'est appuyé dans les activités quotidiennes de gestion des subventions. Ce plan couvre toutes les actions pertinentes des récipiendaires principaux à partir de différents outils de suivi, notamment les rapports d'audit et les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général. Il attribue des responsabilités aux membres de l'équipe de pays pour chaque volet du plan. L'équipe de pays a également inclus les résultats du plan dans sa lettre de résultats afin que celle-ci fasse suffisamment état des problèmes liés aux résultats concernant le récipiendaire principal. En fin d'année, le gestionnaire de portefeuille du Fonds a envoyé une lettre faisant le point sur l'état du portefeuille à toutes les parties intéressées, notamment l'instance de coordination nationale, tous les récipiendaires principaux et les partenaires de développement. De plus, le gestionnaire de portefeuille a fait circuler un mémo interne décrivant la stratégie de l'équipe de pays pour l'année à venir.

Pour Haïti, pays essentiel, l'équipe de pays a perfectionné la structure de la lettre de résultats de manière à distinguer clairement les problèmes d'ordre programmatique, financier et autres. La lettre identifie également quels problèmes sont jugés majeurs et lesquels sont considérés mineurs. Les mesures de gestion et les délais sont précisés et les mesures de la période précédente qui ont été réalisées sont mentionnées.

Pour le Salvador, pays ciblé, une synthèse des mesures de gestion, tant en cours que clôturées, est régulièrement communiquée aux récipiendaires principaux.

Pour la région Afrique et Moyen-Orient et la région Afrique, Europe, Amérique latine et Caraïbes, les équipes régionales sont les seules de la Division de la gestion des subventions à systématiquement évaluer mensuellement les résultats des pays et des subventions. Les équipes ont mis au point des outils et documents-types internes de communication de l'information pour la présentation des résultats des pays et des subventions. Les problèmes de résultats sont discutés, et des plans d'action sont élaborés et suivis à la réunion suivante de l'équipe régionale.

Message de la Directrice exécutive

Dans son message joint au rapport d'audit, la Directrice exécutive par intérim, Marijke Wijnroks, fait référence au fait que l'audit a été réalisé durant la mise en œuvre du nouveau système de gestion des subventions du Fonds mondial. « Les procédures de suivi des subventions faisant l'objet de l'audit ne sont plus utilisées », commente Mme Wijnroks. « Les améliorations introduites par le Secrétariat, notamment au travers de la mise en œuvre du projet AIM (gestion de l'intégration accélérée), règlent bon nombre des problèmes identifiés dans l'audit ».

D'après Mme Wijnroks, le nouveau module de décision annuelle de financement lancé en septembre 2017 est désormais pleinement opérationnel, et comble la plupart des lacunes identifiées dans le rapport d'audit. « Le module permet au personnel du Fonds mondial d'examiner les progrès de mise en œuvre de chaque subvention, d'identifier les problèmes de mise en œuvre, les risques et les mesures d'atténuation correspondantes, [et de] déterminer et d'engager les crédits à décaisser selon un calendrier prédéfini», explique-t-elle. « Désormais, toutes les décisions de financement des subventions et toutes les demandes de décaissement sont traitées au travers de ce système. Depuis la mi-septembre, 132 décaissements au total ont été traités, d'une valeur de quelque 180 millions de dollars. À l'heure actuelle, 615 autres décaissements sont prévus pour ce qui reste de 2017 et en 2018. »

Dans son message, Mme Wijnroks commente qu'un module de révision des subventions a été lancé en mai 2017 et amélioré en août dernier. Ce module permet le lancement, la gestion et le suivi des révisions conformément à la politique opérationnelle actualisée, ajoute-t-elle. À ce jour, 145 révisions ont été lancées ou traitées au travers de ce module.

Selon Mme Wijnroks, les réalisations du système de gestion des subventions « représentent une étape décisive dans le renforcement des procédures de suivi des subventions. Elles sont le fruit d'efforts énergiques et soutenus du projet AIM lancé en 2015 d'examen, de refonte et d'optimisation des procédures de gestion des subventions et visant à offrir une solution intégrée à l'appui d'une gestion efficace du portefeuille. »

Tout au long de 2016 et 2017, écrit Mme Wijnroks, « l'équipe AIM a travaillé d'arrache-pied à la simplification et à l'automatisation des procédures fondamentales de gestion des subventions, travaux qui se sont traduits par des procédures alignées, des contrôles renforcés et une plus grande efficacité. C'est grâce à cette équipe que les procédures de suivi de la mise en œuvre des subventions sont désormais bien plus robustes. »

Audit de suivi

Le Bureau de l'Inspecteur général a indiqué qu'il réalisera un audit de suivi dès que la deuxième phase de la plateforme de gestion des subventions sera terminée, le nouveau système sera entièrement opérationnel et les procédures et contrôles révisés auront été en place suffisamment longtemps pour pouvoir évaluer leur efficacité.

Read More