

Note d'orientation¹

Evaluations de la gestion financière par GAVI

Février 2009

I. Objectif de la présente note d'orientation

Le présent document donne aux pays éligibles à GAVI et à leurs partenaires de développement des informations importantes sur l'évaluation de la gestion financière par GAVI (FMA, Financial Management Assessment). A compter du 1er janvier 2009, la FMA sera une condition préalable à l'obtention d'un soutien financier pour les **NOUVEAUX** programmes Renforcement des systèmes de santé (RSS) et Soutien aux services de vaccination (SSV), y compris les propositions approuvées en novembre 2008.

La présente note traite les sujets suivants :

- Approche de GAVI concernant la gestion du risque fiduciaire pour ses programmes de financement en espèces – **Section III** ;
- L'objectif, la portée et les composantes de l'évaluation de la gestion financière par GAVI (FMA) – **Section IV** ;
- Les rôles et les responsabilités relatifs aux évaluations FMA (pour le Secrétariat de GAVI, les gouvernements des pays éligibles et les partenaires du développement) – **Section V** ;
- L'atténuation des risques pour les fonds GAVI et les procédures de suivi – **Section VI**.

II. Historique

L'Alliance GAVI a adopté une Politique de transparence et de responsabilité (PTR) pour tous les financements en espèces, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cette politique définit une série de conditions minimum pour la gestion financière des financements GAVI au titre des programmes RSS :

- Les financements doivent être utilisés pour les objectifs énoncés dans une proposition ;
- Les fonds doivent être gérés de manière transparente, et des rapports financiers précis et vérifiables doivent être fournis régulièrement, conformément à chaque accord de financement spécifique ;
- Les fonds doivent être gérés dans des comptes qui respectent les obligations légales nationales en matière d'audit, de comptabilité et de passation de marchés.

¹ Etant donné que la politique PTR de GAVI est relativement récente et que l'élaboration de l'évaluation FMA est en cours, la présente note d'orientation est publiée sous forme de projet et sera révisée à mesure que l'évaluation progressera.

Tous les pays qui mettent en place de nouveaux programmes RSS ou SSV (recevant des fonds après le 1er janvier 2009) seront tenus d'effectuer une évaluation de la gestion financière (FMA)². **L'évaluation FMA a deux objectifs principaux** : 1) permettre à GAVI de mieux comprendre comment le système de gestion des finances publiques fonctionne dans le système de santé d'un pays, en mettant l'accent sur les points forts et les points faibles relatifs qui pourraient influencer sur le financement en espèces de la GAVI, 2) aider le pays et GAVI à identifier les meilleurs mécanismes de financement pour la gestion du soutien en espèces de GAVI. Cette dernière financera les évaluations FMA sur ses propres ressources.

III. Approche de GAVI concernant la gestion du risque fiduciaire pour ses programmes de financement en espèces

L'objectif des programmes de financement en espèces de GAVI est de soutenir la réalisation de ses objectifs stratégiques, à savoir : *renforcer les capacités du système de santé à fournir des services de vaccination et autres services de santé d'une manière pérenne*. La politique de transparence et de responsabilité de GAVI, ainsi que l'évaluation de la gestion financière, sont conçues pour favoriser la réalisation de cet objectif. Pour GAVI, il ne fait aucun doute que lorsque les fonds sont gérés de manière efficiente et efficace, l'ensemble du système de santé, et partant la fourniture de services de vaccination, en bénéficie.

GAVI appliquera une approche par pays qui favorisera un équilibre entre la nécessité d'accroître la transparence et la responsabilité dans la gestion des subventions en numéraire et celle de permettre une mise en œuvre souple et efficace des programmes. GAVI soutient sans restriction la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, ainsi que les principes d'harmonisation et d'alignement. Elle encourage vivement l'utilisation du système de gestion des finances publiques de chaque pays, dans la mesure du possible. Il est fortement recommandé aux pays dotés de mécanismes de financement conjoint qui fonctionnent bien dans le domaine de santé (par exemple ceux utilisés pour gérer les financements des SWAp) de les utiliser. Si un pays préfère ne pas utiliser un mécanisme de financement conjoint, il doit donner de solides raisons et recevoir l'aval de son comité de coordination du secteur de la santé.

IV. Objectif, portée et composantes de l'évaluation de la gestion financière par GAVI

a. Objectif

L'évaluation de la gestion financière (FMA) permettra à GAVI de mieux appréhender les systèmes de gestion des finances publiques du secteur de la santé des pays éligibles,

² Des exceptions seront accordées aux pays dont la subvention pluriannuelle totale en numéraire est égale ou inférieure à USD 100 000. De même, des exceptions pourront être accordées aux pays qui souhaitent faire transiter les fonds GAVI par des mécanismes de financement conjoint déjà utilisés par d'autres partenaires du développement, si leur gestion financière a déjà fait l'objet récemment d'un diagnostic spécifique au mécanisme de financement conjoint concerné.

leurs points forts et leurs points faibles relatifs, ainsi que les différents mécanismes de financement disponibles pour gérer les financements en espèces de GAVI.

L'objectif de l'évaluation est d'orienter aussi bien le pays que GAVI dans l'identification et le choix concerté du meilleur mécanisme de financement pour le soutien de GAVI, ainsi que pour les activités supplémentaires d'assurance fiduciaire qui pourraient être nécessaires pour gérer les risques perçus. Le processus FMA de GAVI sera documenté par les évaluations de la gestion des finances publiques, les analyses et les études de diagnostic. Il est important de noter que l'évaluation FMA **ne sera pas** utilisée pour déterminer la conditionnalité du soutien de GAVI, ni pour classer et/ou noter les systèmes de gestion financière du secteur de la santé.

b. Portée

Le point de départ de l'évaluation FMA sera le ou les mécanismes de financement proposé(s) ou préféré(s) par les pays et leurs partenaires de développement. Ces mécanismes peuvent être les suivants : appui budgétaire direct, appui budgétaire au secteur, mécanismes de financement conjoint et mécanismes parallèles. L'évaluation FMA analysera soigneusement les points forts et les points faibles relatifs de ce mécanisme. Parallèlement, elle devra permettre à GAVI de mieux appréhender le système de gestion des finances publiques du secteur de la santé, ainsi que les systèmes de financement supplémentaires susceptibles d'être utilisés pour faire transiter les fonds octroyés par GAVI. Ces informations combinées aideront le gouvernement du pays concerné, ses partenaires du développement et GAVI à s'entendre sur le mécanisme de financement idéal, ainsi que sur les assurances supplémentaires nécessaires (le cas échéant) pour réduire les risques.

c. Composantes de l'évaluation FMA

L'évaluation comprend deux étapes :

- i. **Revue documentaire** : Lors de cette étape, le Secrétariat de GAVI examinera la documentation envoyée par les pays avec leurs demandes de soutien en espèces (RSS, SSV, etc.). Il étudiera également les conclusions des évaluations existantes de la gestion des finances publiques et des autres diagnostics, à la fois sur les pratiques de gestion financière nationales et du secteur de la santé, y compris mais sans s'y limiter :
 - les rapports PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) sur la gestion des finances publiques ;
 - les rapports CFAA (Country Financial Accountability Assessment) de la Banque mondiale ;
 - la documentation sur les accords de financement conjoint pour les partenaires du développement dans le secteur de la santé ;

- les éventuels rapports supplémentaires (évaluations existantes des risques fiduciaires) évaluant les systèmes de gestion des finances publiques et de passation de marchés.

L'objectif de la revue documentaire est d'analyser à fond le mécanisme de financement choisi par le pays dans le contexte du système global de gouvernement et de gestion des finances publiques du système de santé, pour identifier les domaines à approfondir si nécessaire lors de la revue dans le pays.

- ii. **Revue dans le pays** : La revue dans le pays vise à vérifier les conclusions de la revue documentaire, ainsi qu'à collecter des informations dans des domaines spécifiques, afin de bien comprendre les points forts et les points faibles du mécanisme de gestion financière proposé par les pays et leurs partenaires, dans le contexte des systèmes de gestion des finances publiques du secteur de la santé.

Le Secrétariat de GAVI collaborera avec les ministères de la Santé et des Finances, ainsi qu'avec les principaux partenaires du développement, pour choisir d'un commun accord la meilleure option pour la gestion du soutien en espèces de GAVI. Les résultats de cette revue seront regroupés dans un aide-mémoire récapitulant les principales conclusions et les conditions définies d'un commun accord lors du processus de revue.

La portée et l'ampleur (regroupées sous le terme « intensité » ci-après) des revues dans le pays varieront en fonction des paramètres suivants : la quantité et la qualité des informations disponibles durant la revue documentaire, les évaluations similaires en cours ou récemment effectuées par les autres partenaires et le type de mécanisme de financement proposé par le pays (par exemple, les mécanismes de financement conjoint déjà utilisés par d'autres partenaires nécessiteront probablement peu ou pas d'évaluation supplémentaire). Les niveaux généraux d'« intensité » peuvent être décrits comme suit :

- **Intensité faible** : lorsque les pratiques de gestion des finances publiques sont déjà bien documentées, que d'autres évaluations récentes sont disponibles, que le pays a déjà sélectionné un mécanisme de financement conjoint bien établi pour la gestion des fonds GAVI que d'autres donateurs utilisent avec succès. Il faut préciser que les évaluations FMA de GAVI peuvent être annulées pour les pays qui participent au Partenariat international pour la santé (IHP+) ou à d'autres initiatives similaires, ainsi que ceux qui recevront un financement en espèces total inférieur à USD 100 000.

- **Intensité moyenne** : les pratiques de gestion des finances publiques sont bien documentées, mais il existe peu d'informations sur les dispositions concernant le secteur de la santé et/ou les mécanismes de financement proposés. La revue dans le pays permettra de collecter des informations complémentaires sur les systèmes de gestion financière utilisés dans le secteur de la santé et les dispositifs proposés en la matière par les pays. Par ailleurs, elle aidera à identifier les meilleurs mécanismes de financement et les activités d'assurance supplémentaires, en cas de besoin.
- **Intensité élevée** : lorsqu'aucune évaluation récente des systèmes de gestion des finances publiques n'a été effectuée ni au niveau national, ni dans le secteur de la santé. La revue dans le pays permettra de mieux appréhender les pratiques de gestion des finances publiques dans le secteur de la santé, et les dispositifs proposés en la matière par les pays. Par ailleurs, elle aidera à identifier le meilleur mécanisme de financement et les activités d'assurance supplémentaires, en cas de besoin.

Dans les cas où l'on dispose de bonnes informations, où des évaluations détaillées des systèmes de gestion des finances publiques dans le secteur de la santé ont déjà été menées et où les risques pour les fonds GAVI peuvent être identifiés, GAVI sera en mesure d'annuler la revue dans le pays du processus FMA. Dans de tels cas, GAVI et le pays passeront directement à l'aide-mémoire (voir section VI ci-dessous) basé sur les conclusions de la revue documentaire.

V. Rôles et responsabilités relatifs aux évaluations FMA

- Le Secrétariat de GAVI** dirigera et financera l'équipe technique responsable de la revue documentaire et de la revue dans le pays, chargée notamment de rédiger les termes de référence, les rapports de revue et l'aide-mémoire.
- Les gouvernements des pays admissibles** sont chargés de : proposer les dates du processus de revue dans le pays, communiquer à GAVI les informations de base pertinentes et s'assurer que les responsables des ministères de la Santé et des Finances participent au processus de revue dans le pays.
- Les partenaires du développement** devront aider à collecter les informations de base pertinentes, à l'invitation du gouvernement, et participer au processus de revue dans le pays. Ils pourraient également être bien placés pour faire des recommandations sur les mécanismes de financement les plus appropriés pour le soutien de GAVI aux programmes RSS et SSV.

VI. Atténuation des risques et procédures de suivi

Les mécanismes de financement identifiés lors de l'évaluation FMA, ainsi que les mesures supplémentaires d'atténuation des risques, seront récapitulés dans un **aide-mémoire** qui sera signé par le Secrétariat de GAVI et le gouvernement. Le respect des clauses de l'aide-mémoire sera contrôlé par le Comité d'examen indépendant (CEI) dans le rapport annuel de situation envoyé par chaque pays.

Les évaluations FMA seront répétées au minimum tous les trois ans. Elles peuvent aussi être plus fréquentes si les risques et/ou les changements de circonstances l'exigent.

VII. Cadre et méthodologie de l'évaluation FMA

Le **Tableau 1** détaille le contenu recommandé pour le rapport FMA. La longueur et le contenu de chaque section dépendra du contexte spécifique de chaque pays.

Tableau 1 : Contenu du rapport FMA de GAVI

Contenu	Détails
Résumé	<ul style="list-style-type: none"> • Récapitulatif des points forts et des points faibles de la gestion financière du secteur de la santé et principaux risques identifiés. • Mécanisme de financement choisi pour les fonds GAVI et mesures supplémentaires, si nécessaire.
Systèmes de gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Brève description et analyse du contexte plus large dans lequel fonctionnent les systèmes de gestion financière du secteur de la santé.
Evaluation de la gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> • Description des points forts et des points faibles des systèmes de gestion financière du secteur de la santé, en mettant l'accent en particulier sur les systèmes potentiels de gestion des fonds GAVI. Cette section est détaillée à l'Annexe page 7.
Identification des principaux risques fiduciaires et mesures de protection (à mentionner dans l'aide-mémoire)	<ul style="list-style-type: none"> • Récapitulatif des points forts et des facteurs de risque associés aux mécanismes financiers proposés par le pays. • Mécanismes de financement sélectionnés pour les fonds GAVI. • Mesures de protection supplémentaires, si nécessaire.
Bibliographie	<ul style="list-style-type: none"> • Liste de tous les documents et analyses source utilisés pour documenter le processus FMA.

ANNEXE

Evaluation de la gestion financière du secteur de la santé (FMA) Cadre résumé

Le cadre de l'évaluation de la gestion financière (FMA) est conçu pour permettre à GAVI, aux pays éligibles et à leurs partenaires du développement de répondre aux questions suivantes :

1. Est-ce que le ou les mécanisme(s) proposé(s)/préfére(s) pour gérer le soutien en espèces de GAVI est conforme aux critères minimum de GAVI³ ?
2. Est-ce que le mécanisme a les caractéristiques souhaitées (par ex. fonds budgétisés, pris en compte dans le processus MTEF, pris en compte dans le budget et la planification annuels du ministère de la Santé, harmonisés et alignés, etc.) ?
3. Quels sont les autres mécanismes existant dans le secteur de la santé qui pourraient être utilisés pour gérer le soutien en espèces de GAVI ? Quels sont leurs points forts et leurs points faibles relatifs ?

Chacune de ces questions sera formulée dans le contexte du système global de gestion des finances publiques du secteur de la santé, en mettant l'accent sur six grandes catégories. Ces six catégories sont présentées plus en détail dans le tableau ci-dessous. Elles sont utilisées dans les outils d'évaluation de la gestion des finances publiques internationalement reconnus. La prise en compte de ces six catégories permettra à l'évaluation FMA de GAVI de tirer parti des évaluations précédentes, réduisant ainsi son intensité. Cependant, il est important de noter que chaque évaluation FMA ne traitera pas forcément chaque catégorie en profondeur ; la portée et l'orientation de chaque évaluation seront adaptées aux circonstances particulières d'un pays et dépendront largement de la quantité d'informations disponibles (grâce à d'autres évaluations), ainsi que du mécanisme proposé/préfére par le pays.

1. CREDIBILITE DU BUDGET

Cette catégorie évalue dans quelle mesure le budget, en tant que plan, est une bonne indication de ce qui se passe dans la pratique. Elle examine les différences entre les dépenses et les recettes budgétisées et réelles, et cherche à déterminer si les dépenses réelles imputées sont faussées par des factures impayées ou non communiquées.

Les points qui peuvent être examinés de près sont les suivants :

- 1.1 Dépenses globales réelles comparées au budget initial approuvé pour le secteur ;

³ a) Les fonds doivent être utilisés aux fins exposées dans une proposition, b) gérés de manière transparente et faire l'objet de rapports financiers précis et vérifiables, soumis régulièrement conformément aux accords de financement spécifiques et c) gérés dans des comptes respectant les obligations légales en matière d'audit, de comptabilité et de passation de marchés.

- 1.2 Composition des dépenses réelles comparées au budget initial approuvé pour le secteur ;
- 1.3 Etat et suivi des arriérés de paiement des dépenses du secteur.

2. EXHAUSTIVITE ET TRANSPARENCE

Cette catégorie étudie dans quelle mesure des instruments tels que le budget et les comptes du secteur reflètent la totalité des finances publiques. Elle examine dans quelle mesure le secteur génère des informations disponibles, sous une forme appropriée, qui peuvent lui servir à rendre des comptes sur la manière dont il gère les ressources.

- 2.1 Classification du budget du secteur

3. BUDGETISATION REPOSANT SUR DES REGLES

Cette catégorie évalue dans quelle mesure les affectations budgétaires sont effectuées dans un contexte stratégique prenant en compte des règles et des priorités convenues, ainsi que l'impact des décisions à long terme. Elle cherche à déterminer si une circulaire budgétaire est appliquée ou non (ainsi que les directives et procédures budgétaires correspondantes relatives à la préparation et l'exécution du budget), bien comprise et mise en oeuvre au niveau du secteur, s'il existe une relation efficace entre le ministère du secteur et le ministère des Finances pour la négociation du budget annuel et s'il existe un organe efficace de prise de décisions (par ex. un comité budgétaire pour la santé) chargé par exemple d'examiner les affectations budgétaires du secteur.

Les points qui peuvent être examinés de près sont les suivants :

- 3.1 Organisation et participation au processus annuel de budgétisation du secteur ;
- 3.2 Perspective pluriannuelle de la planification fiscale, la politique de dépenses et la budgétisation.

4. PREVISIBILITE ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU BUDGET

Cette catégorie examine dans quelle mesure les responsables et les prestataires de services du service public peuvent déployer les ressources fournies par le budget avec certitude et dans les délais requis, dans un cadre de contrôle capable d'imposer efficacement une discipline sans pour autant être pesant au point d'entraver la fourniture des services.

Au niveau du secteur, cette catégorie cherche à déterminer si les rôles et les responsabilités des différentes parties sont clairement définis et compris, en particulier entre le ministère des Finances et le ministère concerné. Lorsqu'il existe d'autres dispositifs de gestion financière (par ex. des procédures supplémentaires pour la passation des marchés SWAp), cette catégorie examine dans quelle mesure ils renforcent le développement des capacités des systèmes nationaux. Cette catégorie s'efforce de déterminer s'il existe un système de contrôle adéquat des dépenses autres que les salaires et un système solide de gestion des actifs. Aspect très important, elle cherche à déterminer s'il existe une revue régulière du système de contrôle interne dans le secteur, basée sur une fonction efficace d'audit interne.

Les points qui peuvent être examinés de près sont les suivants :

- 4.1 Efficacité des contrôles des dépenses de personnel ;
- 4.2 Mise en concurrence, rapport coûts/résultats et contrôle de la passation des marchés (en particulier approvisionnement en médicaments, vaccins, etc.) ;
- 4.3 Efficacité des contrôles internes pour les dépenses non salariales ;
- 4.4 Efficacité de l'audit interne.

5. COMPTABILITE, ARCHIVAGE ET RAPPORTS

Cette catégorie s'attache à l'adéquation des informations sur le parcours des ressources dans la pratique comme moyen d'informer les responsables à tous les niveaux à la fois sur leurs propres progrès et sur ceux des autres niveaux en termes de mise en oeuvre du budget, et comme un moyen d'exercer un contrôle et d'obtenir la transparence.

Dans ce domaine, de mauvaises performances impliquent une vulnérabilité à une utilisation sous-optimale des ressources, une baisse des performances et une responsabilisation insuffisante. Dans ce cas, on constate aussi des implications sur l'efficacité des contrôles effectués pour la catégorie précédente, étant donné que pour la plus grande part, ces contrôles dépendent du flux de données appropriées.

Cette catégorie étudie également la cohérence des règles comptables au niveau du secteur avec les exigences du ministère des Finances, les obligations supplémentaires spécifiques au secteur en matière de rapports (comme cela peut être le cas dans un accord SWAp). Elle cherche aussi à déterminer si les rapports budgétaires du secteur donnent des informations exactes, exhaustives et compréhensibles pour permettre le suivi de la progression par rapport au budget.

Les points qui peuvent être examinés de près sont les suivants :

- 5.1 Ponctualité et régularité du rapprochement des comptes ;
- 5.2 Qualité et ponctualité des rapports budgétaires annuels du secteur ;
- 5.3 Qualité et ponctualité des rapports financiers annuels.

6. EXAMEN ET AUDIT EXTERNES

Cette catégorie cherche à montrer la portée et l'efficacité de l'examen indépendant des activités du secteur par les fonctions d'audit externe du gouvernement.

- 6.1 Portée, nature et suivi de l'audit externe.