



Rapport d'enquête



**Subventions du Fonds mondial au**

# **Libéria**

**Pratiques frauduleuses et abusives affectant  
les programmes du Fonds mondial**

GF-OIG-22-008  
8 avril 2022  
Genève, Suisse

# Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général préserve les actifs, les investissements, la réputation et la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour mettre fin au sida, à la tuberculose et au paludisme. Grâce à ses audits, enquêtes et travaux consultatifs, il promeut les bonnes pratiques, améliore la gestion du risque et rend compte des abus de façon complète et transparente.

Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait de nous les signaler.

## [Formulaire en ligne >](#)

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

**Courriel :** [hotline@theglobalfund.org](mailto:hotline@theglobalfund.org)

**Numéro d'appel gratuit :** +1 704 541 6918

**Plus d'informations** sur les fraudes, les abus et les violations des droits de l'homme sur le portail en ligne du BIG, [www.ispeakoutnow.org](http://www.ispeakoutnow.org)



## Table des matières

<b>1. Synthèse</b>	<b>3</b>
<b>2. Constatations</b>	<b>7</b>
2.1 Gaspillage ou utilisation à mauvais escient de 0,52 million de dollars de fonds de subvention pour le programme des mères-pairs et des coûts liés aux voyages	7
2.2 Non-respect des politiques, insuffisance des contrôles et manque de supervision induisant un manque d'assurance quant à l'exécution du programme pour 75 % des dépenses examinées, ou 400 000 dollars	9
2.3 Passations de marchés frauduleuses d'un montant total de 0,19 million de dollars concernant des services de réparation de véhicules et de publicité, en raison du non-respect des politiques, de l'insuffisance des contrôles et du manque de supervision	12
2.4 Dissimulation, par le ministère de la Santé, de paiements indus de taxes sur les carburants pour un montant d'au moins 0,16 million de dollars	15
2.5 Insuffisance ou non-respect des contrôles, des politiques et de la supervision du ministère de la Santé	16
2.6 Inefficacité de la supervision de l'agent financier dont le personnel s'est mis en situation de conflit d'intérêts et livré à des détournements de fonds de subvention	17
2.7 Non-signalement de fraudes et d'autres actes répréhensibles par le Secrétariat du Fonds mondial au BIG	18
<b>3. Réponse du Fonds mondial</b>	<b>19</b>
<b>Annexe A : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête</b>	<b>20</b>
<b>Annexe B : Méthodologie</b>	<b>21</b>

# 1. Synthèse

## 1.1 Aperçu de l'enquête

Des fraudes et détournements systémiques ont été observés de la part du personnel du ministère de la Santé, récipiendaire principal des subventions du Fonds mondial au Libéria. Notre enquête a révélé des paiements non conformes et/ou divers types d'actes répréhensibles affectant 91 % des charges examinées. Les dépenses non conformes ont totalisé 1,1 million de dollars, dont nous recommandons le recouvrement à hauteur de 0,99 million de dollars.

Le personnel du Programme national de lutte contre le sida a effectué des passations de marchés frauduleuses concernant des services de réparation de véhicules et de publicité pour lesquels il n'y a pas d'assurance raisonnable quant à leur exécution. Aucune assurance n'a pu être fournie concernant la réalisation de 75 % des activités de terrain (que nous avons examinées) du ministère de la Santé. Ce dernier a également surfacturé au Fonds mondial des indemnités journalières de subsistance et utilisé à mauvais escient des fonds de subvention en versant des indemnités et des frais de restauration indus. L'investissement de 0,25 million de dollars du Fonds mondial dans le Programme d'entraide entre mères par des éducatrices pairs (ci-après, le « programme des mères-pairs ») conçu pour promouvoir le diagnostic précoce chez le nourrisson a produit un petit nombre de rapports inadéquats qui n'ont pas été utilisés. Contrairement au Règlement sur les subventions, le ministère de la Santé a utilisé des fonds de subvention pour payer des taxes sur le carburant et a sciemment fourni au Fonds mondial une fausse image du statut d'exonération fiscale des subventions.

Les contrôles, les politiques et la supervision du ministère de la Santé (destinés à limiter les fraudes et détournements) étaient soit insuffisants, soit inexistants, et ceux appliqués étaient outrepassés. Le Fonds mondial a mis en place plusieurs contrôles internes pour résoudre ce problème et d'autres examens seront mis en place à la suite de la présente enquête.

L'agent financier du Fonds mondial a pris connaissance des actes répréhensibles identifiés dans la présente enquête en 2015. Il a toutefois continué à approuver les dépenses du ministère de la Santé et n'a pas atténué le risque de fraude de manière adéquate. Il s'est également mis en situation de conflit d'intérêts et livré à des détournements, notamment en acceptant des fonds de subvention pour régler des indemnités journalières de subsistance et des coupons de carburant au titre d'activités qui n'ont pas eu lieu. Un nouvel agent financier a été nommé en 2022.

Le Secrétariat du Fonds mondial avait connaissance des signaux d'alarme de fraudes et d'autres actes répréhensibles affectant les subventions gérées par le ministère de la Santé depuis 2015. Il n'a toutefois pas signalé les anomalies en question au Bureau de l'Inspecteur général dans le cadre de la présente enquête.

## 1.2 Origine et portée

En janvier 2020, le BIG a reçu des rapports faisant état de soupçons de fraudes et d'autres actes répréhensibles au sein du Programme national de lutte contre le sida, organisme chargé de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial sous l'égide du ministère de la Santé<sup>1</sup>. En réponse, le

---

<sup>1</sup> Au moment de l'enquête du BIG, le récipiendaire principal était connu sous le nom de ministère de la Santé et de la Protection sociale. Il est maintenant connu sous le nom de Ministère de la Santé.

Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a ouvert une enquête et entrepris une mission sur le terrain au Libéria en novembre 2020. Il a obtenu des copies numériques des pièces justificatives de paiement et d'autres documents, et a procédé à des vérifications auprès des fournisseurs. En raison des restrictions de voyage liées à la pandémie, le BIG a mené des entretiens par vidéoconférence avec le personnel du ministère de la Santé. Au cours de l'enquête, l'Équipe de pays du Fonds mondial au Libéria et le ministère de la Santé ont signalé d'autres soupçons de documents frauduleux identifiés par l'agent financier. La portée de l'enquête du BIG a donc été élargie pour inclure un examen de ces documents.

Le BIG a examiné les dépenses engagées pour des biens et services pour lesquels des irrégularités ont été signalées, ainsi qu'un échantillon de dépenses supplémentaires. L'enquête a porté sur le contrôle de 347 pièces justificatives de paiement du ministère de la Santé, représentatives d'un montant total de charges de 2 millions de dollars.

### 1.3 Constatations générales

La présente enquête a permis d'identifier des pratiques interdites et le caractère inadéquat de certains contrôles, notamment :

- Passations de marchés frauduleuses d'un montant total de 0,19 million de dollars concernant des services de réparation de véhicules et de publicité.
- Aucune assurance quant à l'exécution du programme pour 75 % des dépenses examinées.
- Gaspillage<sup>2</sup> ou utilisation à mauvais escient de fonds de subvention de 0,52 million de dollars pour le programme des mères-pairs et des coûts liés aux voyages.
- Dissimulation, par le ministère de la Santé, de paiements indus de taxes sur les carburants pour un montant d'au moins 0,16 million de dollars.
- Inefficacité de la supervision exercée par l'ancien agent financier dont le personnel s'est mis en situation de conflit d'intérêts et livré à des détournements de fonds de subvention.

Données nationales du Libéria <sup>3</sup>	
Population	5 millions
PIB par habitant	US\$ 633 (2020)
Indice Transparency International de la perception de la corruption	136 <sup>e</sup> sur 180 (2021)
Indice PNUD du développement humain	175 <sup>e</sup> sur 189 (2020)
Dépenses de santé (% du PIB)	8,4 % (2019)

### 1.4 Contexte

La Banque mondiale classe le Libéria comme pays à faible revenu<sup>4</sup>. Au cours de la dernière décennie, la guerre civile et une importante épidémie d'Ébola ont causé d'importantes pertes en vies humaines et des perturbations socio-économiques majeures. Depuis 2004, le Fonds mondial a signé des subventions totalisant 309 millions de dollars et décaissé plus de 248 millions au profit du pays.

Le ministère de la Santé est le bénéficiaire principal des subventions VIH/Tuberculose et Paludisme. Le programme de riposte au VIH/sida est mis en œuvre par le Programme national de lutte contre le sida, et le programme de riposte au paludisme par le Programme national de lutte contre le paludisme. Au sein du ministère de la Santé, une Unité de coordination des programmes est chargée de surveiller

<sup>2</sup> Le gaspillage est une pratique abusive et interdite que le Fonds mondial définit comme le non-respect de l'efficacité et/ou de l'optimisation des ressources.

<sup>3</sup> Sources : Données sur la population, le PIB et les dépenses de santé tirées d'information de l'indice de transparence de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International à l'adresse [www.transparency.org/en/countries/Libéria](http://www.transparency.org/en/countries/Libéria) ; Données sur le développement tirées de l'Indice du développement humain du PNUD à l'adresse <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/LBR.pdf> ; tous consultés le 18 février 2022.

<sup>4</sup> <https://data.worldbank.org/country/LR>, consulté le 18 février 2022.

la mise en œuvre des programmes, de veiller au respect des politiques et directives du Fonds mondial, et de gérer les fonds des subventions. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 30 juin 2021, les dépenses du ministère de la Santé pour la subvention VIH/Tuberculose ont totalisé 25,8 millions de dollars. Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2018 et le 30 juin 2021, les dépenses liées à la subvention Paludisme se sont élevées à 22,0 millions de dollars.

Le Fonds mondial a beaucoup investi pour renforcer les capacités de gestion financière du ministère de la santé :

- En 2014, un agent financier, Cardno Emerging Markets USA Ltd, a été mis en place pour fournir des contrôles fiduciaires supplémentaires. Après son [Audit des subventions du Fonds mondial au Libéria](#) de 2019, le BIG a découvert que la supervision de l'agent financier était inadéquate et un nouveau chef d'équipe lui a été affecté en 2020.
- En 2017, le ministère de la Santé a publié de nouvelles règles politiques pour régir les transactions dans le cadre des subventions du Fonds mondial. Ces règles ont relevé le plafond de dépenses des transactions des programmes nationaux à 10 000 dollars, l'agent financier n'étant alors plus tenu d'examiner ces dépenses avant qu'elles soient engagées. En 2019, le ministère de la Santé a affecté des Responsables de la conformité aux programmes nationaux pour examiner leurs dépenses par rapport aux politiques financières et de passation de marché. Les dépenses des programmes nationaux ont également été contrôlées par l'Unité de coordination des programmes.

L'audit du BIG de 2019 a mis en évidence des problèmes importants concernant la passation de marchés ainsi que la gestion et la supervision des sous-récepteurs par le ministère de la Santé. Il a aussi qualifié d'« élevé » le niveau de risque résiduel pour la gouvernance du programme national et la supervision des subventions.

## 1.5 Impact de l'enquête

L'insuffisance des contrôles, des politiques et de la supervision a facilité des paiements et des achats frauduleux, et a empêché la détection des actes répréhensibles. Lorsque des contrôles et des politiques existaient, ils ont été contournés. Le BIG recommande au Secrétariat de chercher à obtenir le recouvrement de 0,99 million de dollars auprès du ministère de la Santé.

En mars 2021, le BIG a conclu qu'il existait des preuves crédibles et substantielles de fraudes, d'abus, de détournements ou de corruption affectant les subventions accordées au Libéria. Il a informé le Secrétariat pour lui permettre de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir toute nouvelle activité frauduleuse alors que le BIG finalisait son enquête.

Pour résoudre les problèmes identifiés dans le présent document, le Secrétariat et le ministère de la Santé ont mis en place plusieurs nouveaux contrôles internes. Ceux-ci comprennent :

- Suppression du seuil institué par le ministère de la Santé, qui permettait de déléguer des dépenses inférieures à 10 000 dollars aux programmes nationaux sans la supervision d'un agent financier.
- Mise en place d'une politique « trésorerie zéro » au ministère de la Santé, parallèlement à l'introduction de paiements mobiles pour toutes les activités du Fonds mondial. Le ministère doit maintenant assurer des paiements numériques aux travailleurs communautaires. Le Fonds

[Anciens travaux du  
BIG sur le sujet](#)

Audit des  
subventions au  
Libéria  
(octobre 2019)

[Lien vers le rapport](#)

mondial codirige également une initiative avec l'Alliance GAVI, l'OMS et la Fondation Gates pour aider le ministère de la Santé à adopter les paiements par téléphone mobile pour l'ensemble du ministère.

- Une nouvelle équipe a été mise en place chez l'agent financier le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Elle effectuera des contrôles ponctuels et confirmera les activités de formation et de supervision. L'agent local du Fonds effectuera également des contrôles ponctuels inopinés pour les activités de formation.
- Le ministère de la Santé traitera les frais de voyage comme des avances au personnel et ces dépenses devront être accompagnées de documents pour justifier les coûts et liquider les avances.
- Tous les véhicules utilisés pour les activités financées par le Fonds mondial sont équipés de dispositifs de suivi GPS. Les données de suivi GPS seront examinées afin de garantir la mise en œuvre du programme et de rendre compte de l'utilisation du carburant.

Au-delà de ces mesures et en plus des actions convenues énumérées à la Section 3 du présent rapport, le Secrétariat étudie la possibilité d'apporter des changements structurels fondamentaux aux mécanismes de mise en œuvre, de supervision et d'assurance des subventions du Fonds mondial au Libéria.

## **2. Constatations**

### **2.1 Gaspillage ou utilisation à mauvais escient de 0,52 million de dollars de fonds de subvention pour le programme des mères-pairs et des coûts liés aux voyages**

#### **Coûts du Programme des mères-pairs**

Le programme des mères-pairs était une composante du module de prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant dans le cadre de la subvention VIH/Tuberculose. Selon le ministère de la Santé, il s'agissait d'une composante essentielle pour promouvoir le diagnostic précoce chez le nourrisson qui avait été identifié comme une activité clé du programme au Libéria. Le Fonds mondial a investi 0,25 million de dollars dans des paiements incitatifs aux mères-pairs qui étaient tenues de fournir au ministère de la Santé des rapports sur les mères qu'elles avaient inscrites au programme et sur les nourrissons qui avaient fait l'objet d'un dépistage.

Entre janvier et avril 2020, le ministère de la Santé a dépensé 27 032 dollars en indemnités journalières de subsistance et en carburant pour verser des primes d'incitation aux mères-pairs ou pour leur faire signer des contrats. Le BIG a constaté qu'il n'y avait aucune assurance raisonnable que ces activités aient bien eu lieu. Selon la période, notre examen a mis en évidence qu'entre 92 % et 100 % des dates prétendument fournies par les mères-pairs pour la réception de leurs primes d'incitation ne correspondaient pas aux dates de voyage signalées par le personnel du ministère de la Santé. Dans 50 % des cas, les registres de présence du ministère de la Santé ont montré que le personnel se trouvait au siège de l'institution aux dates des voyages présumés. Des demandes de remboursement de frais de voyage distinctes pour la même activité, dans les mêmes comtés, ont été présentées à la fois par le personnel du Programme national de lutte contre le sida et celui de l'Unité de coordination des programmes. Les pièces justificatives pour le carburant n'incluaient pas les carnets de bord des véhicules confirmant le voyage ou montraient que les coupons de carburant avaient été délivrés pendant ou après le voyage présumé.

Les listes de distribution des primes d'incitation du ministère de la Santé ont montré que 232 mères-pairs ont été recrutées entre 2018 et 2020. Le ministère n'a toutefois pas pu fournir au BIG les contrats de toutes ces mères-pairs. Nous avons constaté que certaines d'entre elles qui avaient un contrat ne figuraient pas sur les listes de distribution des primes d'incitation, et vice-versa. Nous avons comparé les signatures de 122 mères-pairs sur les documents d'identification, les contrats et les listes de distribution des indemnités journalières de subsistance, et avons constaté des incohérences entre les signatures dans 92 % des cas.

Les mères-pairs étaient contractuellement tenues de rédiger des rapports pour obtenir le paiement des primes d'incitation. Cependant, le Programme national de lutte contre le sida n'a pu fournir au BIG qu'un très petit nombre de ces rapports – lesquels étaient inadéquats. Ils comportaient des incohérences dans les données et incluaient des rapports de mères-pairs qui n'étaient pas inscrites au programme financé par le Fonds mondial. Certaines de ces personnes se citaient mutuellement comme clientes. Enfin, les rapports montraient que seul un petit nombre de nourrissons avaient effectivement fait l'objet d'un test de dépistage du VIH.

Le BIG n'a pas été en mesure de déterminer si les rapports étaient frauduleux ou s'ils contenaient des erreurs de données qui auraient dû être identifiées par le ministère de la Santé. Ce dernier n'a pas pu prouver qu'il avait examiné ou utilisé l'un de ces rapports. Le Directeur du Programme national

de lutte contre le sida a faussement déclaré que la documentation avait été utilisée par le Programme national en 2018 et 2019 alors qu'elle n'avait été créée qu'en 2021.

### **Autres coûts liés aux voyages**

Nous avons examiné 47 pièces justificatives de paiement au titre des indemnités journalières de subsistance, représentatives d'un montant total de 0,35 million de dollars. Cela nous a permis de constater que le ministère de la Santé avait surfacturé le Fonds mondial d'environ 44 %, soit 0,15 million de dollars, en appliquant des taux de change du dollar incorrects qui ont gonflé les montants. Étant donné le nombre de paiements pour des frais de voyage, le montant total de la surfacturation était probablement encore plus élevé.

Le Fonds mondial exige que lorsque des repas sont fournis, le montant de l'indemnité journalière de subsistance soit réduit en conséquence. Le ministère de la Santé a toutefois indiqué au BIG que sa pratique consistait à fournir à la fois des repas et des indemnités journalières de subsistance complètes. Nous avons examiné les justificatifs de paiement pour 12 activités et constaté que le ministère de la Santé avait surfacturé le Fonds mondial à hauteur de 90 638 dollars en fournissant à la fois des repas et des indemnités journalières complètes.



## **2.2 Non-respect des politiques, insuffisance des contrôles et manque de supervision induisant un manque d'assurance quant à l'exécution du programme pour 75 % des dépenses examinées, ou 400 000 dollars**

Le BIG a examiné des pièces justificatives de paiement, des factures de fournisseurs, des listes de distribution d'indemnités journalières, des registres de présence, des rapports d'activité et des carnet de bord de véhicules pour des activités programmatiques conduites par le Programme national de lutte contre le sida et le Programme national de lutte contre le paludisme, pour un montant total de 0,54 million de dollars. Pour 75 % des dépenses liées aux activités sur le terrain, le BIG a constaté des fraudes. Pour 90 % de ces dépenses, il n'y a pas d'assurance raisonnable quant au déroulement effectif des activités tel qu'indiqué ou quant à leur déroulement tout court. La majeure partie des 25 % des dépenses restantes n'étaient pas conformes aux politiques du ministère de la Santé ou du Fonds mondial et/ou il n'y a aucune assurance raisonnable que les activités du programme aient effectivement eu lieu.

Voici quelques exemples de pratiques interdites et de dépenses non justifiées :

### **Déploiement du plan opérationnel national 2019/2020**

En juin 2019, un chèque de 23 535 dollars a été établi à l'ordre d'un comptable de l'Unité de coordination des programmes pour couvrir les indemnités journalières de subsistance, le remboursement de frais de transport, la restauration et la location de salles pour cinq réunions dans cinq comtés afin de déployer le plan opérationnel national 2019/2020. L'examen par le BIG des paiements et des pièces justificatives a révélé de multiples signaux d'alarme, notamment des numéros de téléphone et des numéros d'identification de contribuable identiques pour les fournisseurs soumissionnaires, et les mêmes noms figurant sur les registres de présence pour le même jour dans différentes régions. Tous les registres de présence contenaient des entrées apparemment écrites de la même main.

### **Examen du contrôle de la qualité des établissements de santé**

En octobre 2020, le Fonds mondial a approuvé la demande du ministère de la Santé de 14 650 dollars pour financer trois équipes chargées d'effectuer un diagnostic de l'assurance et du contrôle de la qualité dans les établissements de santé. Selon les traceurs GPS installés sur les véhicules, l'une des trois équipes n'a voyagé que pendant six des 15 jours demandés, et dans deux des quatre comtés qu'elle a déclaré avoir visités. Dans les comtés où l'équipe s'est rendue, elle n'est pas allée dans au moins cinq établissements de santé qu'elle avait déclaré avoir visités. La deuxième équipe n'a voyagé que pendant huit des 21 jours qu'elle a déclarés, et ne s'est pas rendue dans au moins trois établissements de santé qu'elle a déclaré avoir visités. Un examen des déplacements de la troisième équipe a révélé que ses membres avaient droit à deux jours et demi d'indemnités journalières de subsistance, alors qu'ils réclamaient 17 jours.

### **Maintenance et formation pour les appareils GeneXpert et les analyseurs chimiques**

En mars 2020, le Programme national de lutte contre le sida a dépensé 11 420 dollars pour des indemnités journalières de subsistance et du carburant afin d'assurer la maintenance et la formation des machines GeneXpert et des analyseurs chimiques. Les mêmes membres du personnel de ce Programme ont été enregistrés comme participants à différents événements aux mêmes dates. Les registres de présence du Programme national de lutte contre le sida ont montré que les membres du personnel censés participer aux activités étaient en fait présents au bureau du Programme. Les carnets de bord des véhicules et les rapports d'activité ont été fabriqués. Un rapport d'activité comprenait par exemple des sections photocopiées d'un autre rapport. Le Programme national de

lutte contre le sida a reconnu que les activités n'avaient pas eu lieu et les documents financiers du ministère de la Santé indiquaient que les dépenses avaient été annulées et les fonds remboursés. Cependant, les relevés de compte bancaire du ministère de la Santé n'ont révélé aucun remboursement de ce type.

### **Déploiement du plan opérationnel national 2018/2019**

En juin 2018, un chèque de 14 740 dollars a été émis à l'ordre d'un comptable de l'Unité de coordination des programmes pour financer une réunion visant à « consolider, valider et imprimer » le plan opérationnel national 2018/2019. Le devis pour le lieu de l'événement et la restauration, et le reçu pour le paiement étaient tous deux datés du premier jour de la réunion. Des indemnités journalières de subsistance ont été fournies à 45 personnes, dont 24 ont signé des registres de présence pour un nombre de jours de réunion inférieur à celui prévu. Les registres de présence semblent avoir été falsifiés et mentionnaient 11 personnes qui n'ont pas reçu d'indemnités de subsistance. Trois personnes ont signé le registre deux fois le même jour, et un directeur était inscrit sur le registre de présence en tant que chauffeur. Il n'y avait pas de budget pour le carburant, ni de carnet de bord pour justifier les déplacements. Il n'y avait pas non plus de rapport d'activité pour étayer les dépenses.

### **Formation au système de gestion financière**

En septembre 2018, une somme 35 320 dollars a été versée à un comptable de l'Unité de coordination des programmes pour qu'il gère un événement de formation de remise à niveau, en personne, sur son système de gestion financière. Rien ne prouve que trois devis aient été reçus pour la restauration et la location de salles, et les factures des salles étaient identiques au montant prévu au budget. Parmi les bénéficiaires des indemnités journalières de subsistance, 34 % n'ont pas assisté à la formation pour le nombre de jours pour lequel ils ont reçu cette indemnité. Les registres de présence semblaient fabriqués, comportant des signatures de personnes qui n'avaient pas reçu d'indemnités de subsistance et deux fois les signatures de mêmes personnes le même jour. Certains membres du personnel du Programme national de lutte contre le sida ont demandé et reçu une indemnité du Programme pour la formation, alors qu'ils avaient également reçu une indemnité journalière de subsistance du comptable de l'Unité de coordination des programmes.

En janvier 2019, une somme 47 800 dollars a été versée à un comptable de l'Unité de coordination des programmes pour financer une activité supplémentaire de formation en personne sur le système de gestion financière. Le rapport d'activité indiquait que l'activité se déroulait sur 10 jours, mais il y avait des registres de présence pour 11 jours. Parmi les bénéficiaires des indemnités de subsistance, 68 % n'ont pas assisté à la formation pendant le nombre de jours pour lequel ils ont reçu les indemnités. Les registres de présence comportaient les signatures de personnes qui ne recevaient pas d'indemnités journalières, et deux fois les signatures de mêmes personnes le même jour. Rien ne prouve que trois devis aient été demandés ou reçus pour le prestataire de la formation. Le budget faisait référence à une activité de 12 jours, et le montant facturé par le prestataire pour 11 jours était identique au montant budgétisé. Bien qu'il ait été déclaré au BIG que toutes les pièces justificatives avaient été examinées, validées et conservées, aucun document n'a pu lui être fourni pour examen.

### **Dépenses non justifiées de 75 640 dollars pour des activités sur le terrain**

Le Fonds mondial exige que les dépenses soient justifiées. Pour les activités de terrain, cette justification peut inclure des reçus pour la distribution des fonds, des ordres du jour, des présentations, des comptes rendus de réunion et/ou des rapports d'activité. Le BIG a examiné cinq justificatifs de paiement pour des activités sur le terrain, d'un montant total de 75 640 dollars, qui ne comportaient aucune justification des fonds de subvention dépensés.

## **Dépenses de carburant non justifiées de 92 074 dollars**

Selon le ministère de la Santé, le kilométrage enregistré dans les carnets de bord des véhicules permet de rendre compte du carburant utilisé. Le BIG a obtenu 46 pièces justificatives de paiement pour l'achat de coupons de carburant, pour un total de 0,12 million de dollars. Parmi les justificatifs fournis, 63 % ne contenaient pas de carnets de bord et sont donc considérés comme non admissibles.

## **2.3 Passations de marchés frauduleuses d'un montant total de 0,19 million de dollars concernant des services de réparation de véhicules et de publicité, en raison du non-respect des politiques, de l'insuffisance des contrôles et du manque de supervision**

Le Programme national de lutte contre le sida a passé des marchés pour des services de réparation de véhicules et de publicité qui ont déclenché de nombreux signaux d'alarme de fraude – ce qui a conduit le BIG à conclure que les services n'ont en définitive pas été fournis. Notre enquête a révélé des dépenses non conformes et/ou des pratiques interdites dans 98 % des pièces justificatives de paiement pour des services de réparation de véhicules et de publicité, représentant une valeur de 0,19 million de dollars.

### **Réparations de véhicules**

Les achats de montant inférieur à 10 000 dollars sont effectués par les responsables des achats du ministère de la Santé affectés aux programmes nationaux. Ils émettent des demandes de devis afin d'obtenir trois devis différents au moins. Après une évaluation des offres, un fournisseur est sélectionné et un bon de commande créé.

Le ministère de la Santé a présélectionné deux fournisseurs auxquels les programmes nationaux devaient faire appel pour des réparations de véhicules. Le Programme national de lutte contre le sida n'a toutefois pas eu recours à ces fournisseurs mais a quand même effectué 47 paiements d'une valeur de 113 233 dollars au Fournisseur 1 et 14 paiements d'une valeur de 25 114 dollars au Fournisseur 2, sur la période 2018-2019.

#### **Fournisseur 1**

Le BIG a examiné 45 des 47 paiements effectués au Fournisseur 1 et découvert de nombreux signaux d'alarme de fraude, notamment : écriture manuscrite similaire sur des factures, évaluations des offres portant une date antérieure aux demandes de devis, factures des fournisseurs portant une date antérieure aux évaluations des offres, et dates identiques pour les demandes de devis, les évaluations et les bons de commande.

Dans 44 des 45 cas, les soumissionnaires non retenus étaient les mêmes – le Soumissionnaire 2 et le Soumissionnaire 3. Le Soumissionnaire 2 est localisé dans le même bâtiment que le Fournisseur 1. Ces deux sociétés ont la même personne pour Directeur général et toutes deux ont le même propriétaire. Le Directeur du Soumissionnaire 3 a déclaré au BIG qu'il n'avait jamais fait affaire avec le Programme national de lutte contre le sida et que les devis n'étaient pas authentiques.

Les achats de services de réparation de véhicules, qui révèlent clairement des pratiques frauduleuses et collusoires, ont été effectués par le Directeur financier du Programme national de lutte contre le sida. Bien que ce Directeur financier ait signé une « attestation de fourniture de service » dans 36 cas, il n'y a pas d'assurance raisonnable que les réparations de véhicules aient réellement été effectuées.

#### **Fournisseur 2**

Le BIG a examiné 13 des 14 paiements effectués au Fournisseur 2 et les pièces justificatives correspondantes. Ces transactions contenaient également de multiples éléments suspects, notamment une écriture manuscrite similaire sur les factures des soumissionnaires, des soumissionnaires citant les mêmes pièces dans le même ordre, et des fautes d'orthographe identiques pour les pièces citées pour tous les soumissionnaires.

Des documents essentiels étaient également manquants. Dans deux cas, il n'y avait aucune preuve d'évaluation des offres, tandis que deux bons de paiement ne mentionnaient ni bon de commande ni bon de réception des marchandises. Dans deux autres cas, les dates de la note de crédit, de la facture et du bon de livraison étaient antérieures à celles de l'évaluation des offres et du bon de commande.

Le BIG n'a trouvé aucune preuve de l'existence réelle du Fournisseur 2. Aucun des numéros de téléphone figurant sur ses factures n'était en service, et les voisins n'ont pas pu confirmer son existence. De même, nous n'avons pas pu établir l'existence de deux soumissionnaires concurrents, le Soumissionnaire 4 et le Soumissionnaire 5. Les numéros de téléphone figurant sur leurs factures n'étaient pas en service ou la personne qui répondait au téléphone n'avait pas connaissance de ces entreprises. De même, les voisins n'ont pas pu confirmer l'existence des garages.

Comme pour le Fournisseur 1, les preuves ci-dessus révèlent des pratiques frauduleuses et collusoires. Les achats ont été effectués par le Directeur financier du Programme national de lutte contre le sida, sans aucune assurance raisonnable que des réparations aient eu lieu. Seules neuf pièces justificatives de paiement incluaient une « attestation de fourniture de service ». Six d'entre elles ont été certifiées par le comptable du Programme national de lutte contre le sida et trois par son Directeur financier.

## **Services de publicité**

### **Fournisseur 3**

En février 2019, le responsable des programmes du Programme national de lutte contre le sida a signé un contrat avec le Fournisseur 3 prévoyant l'élaboration et la production de publicités radiophoniques, de documents de relations publiques et d'événements. Quatre paiements d'un montant total de 23 285 dollars lui ont été versés en 2019. Ces quatre paiements présentent des preuves de pratiques frauduleuses et/ou de conflits d'intérêts.

L'actionnaire majoritaire du Fournisseur 3 était également le Directeur de la communication du ministère de la Santé. En mars 2020, un examen de l'audit interne de ce ministère a révélé que l'attribution du contrat constituait un conflit d'intérêts et qu'aucune demande de devis n'avait eu lieu. L'agent financier du Fonds mondial au Libéria a également examiné les paiements, notant qu'il n'y avait pas de preuve d'un processus d'appel d'offres concurrentiel.

L'examen par le BIG des quatre dossiers relatifs aux paiements au Fournisseur 3 a révélé que seuls deux d'entre eux contenaient des devis d'autres soumissionnaires, qui portaient une date postérieure à la signature du contrat entre le Programme national de lutte contre le sida et le Fournisseur 3. Aucun des devis ne décrivait les services mentionnés dans le contrat.

Comme pour les Fournisseurs 1 et 2, il n'y avait aucune preuve de l'existence physique du Fournisseur 3. Rien n'indiquait sa présence à l'adresse figurant sur la facture, et son actionnaire majoritaire n'a pas répondu à notre demande d'entretien. De même, il n'existe aucune preuve que le Fournisseur 3 ait produit l'un des services pour lesquels il a été payé – tels que les scripts ou fichiers audio des messages radiophoniques élaborés, ou les publicités livrées aux stations de radio, ou diffusées. L'audit interne du ministère de la Santé a également relevé ce manque de preuves de la fourniture de services.

### **Autres paiements au titre de la publicité**

En plus des paiements au Fournisseur 3, le BIG a examiné 19 autres paiements effectués par le Programme national de lutte contre le sida pour des publicités, pour un total de 32 918 dollars. Pour les 17 des 19 paiements, totalisant 26 118 dollars, il n'y avait pas d'assurance raisonnable de livraison – comme, par exemple, une copie de la publicité, ou la preuve que la publicité a été envoyée au

diffuseur ou que la publicité a été diffusée. Les paiements à ces fournisseurs ont été effectués avant que les services aient pu être livrés. Les évaluations des offres contenaient de fausses déclarations, et les marchés ont été confiés à différents fournisseurs ou à des fournisseurs uniques sans approbation.

## **2.4 Dissimulation, par le ministère de la Santé, de paiements indus de taxes sur les carburants pour un montant d'au moins 0,16 million de dollars**

Entre janvier 2018 et septembre 2020, le ministère de la Santé a indûment utilisé les fonds des subventions pour payer au moins 0,16 million de dollars de taxes sur le carburant. Le BIG considère que le montant des taxes sur le carburant imputé aux subventions au cours de cette période est probablement plus élevé, car ses calculs n'ont pas pris en compte les taxes sur le carburant payées par les sous-réceptaires des subventions.

Les Règlements sur les subventions exigent – comme condition de financement – que chaque pays recevant des fonds de subvention du Fonds mondial garantisse qu'ils bénéficient d'une exonération fiscale – afin qu'ils puissent être totalement consacrés à la lutte contre les trois maladies. Le ministère de la Santé est tenu, chaque année, de rendre compte au Fonds mondial du statut d'exonération fiscale des subventions, ainsi que du total des taxes payées, recouvrables et non recouvrables au cours de l'exercice considéré. L'agent financier doit quant à lui surveiller et rendre compte des mesures prises par le réceptaire principal pour s'assurer que les fonds des subventions du Fonds mondial ne sont pas utilisés pour payer des taxes et des droits, conformément à l'accord de subvention conclu avec le Fonds mondial<sup>5</sup>.

Le ministère libérien du Commerce et de l'Industrie fixe mensuellement le prix de détail du carburant, qui comprend un prélèvement à l'importation et une taxe de vente dont les subventions du Fonds mondial sont exemptées. Le Code des impôts du Libéria exempte également de taxes le gouvernement du pays et ses agences. Les contrats conclus entre le ministère de la Santé et les fournisseurs de carburant stipulent les taxes sur les carburants et la manière d'obtenir une autorisation d'exonération de taxes.

En 2018, le Fonds mondial a découvert que des fonds de subvention étaient utilisés pour payer des taxes sur le carburant et en a informé le ministère de la Santé. En 2020, le nouveau chef d'équipe de l'agent financier a également soulevé la question des taxes sur le carburant et donné des instructions au ministère de la Santé sur le processus à suivre pour obtenir une autorisation d'exonération de ces taxes. À la fin de l'enquête du BIG en 2021, le ministère de la Santé n'avait pas obtenu une telle autorisation et il n'y avait pas suffisamment de preuves qu'il avait essayé de le faire.

Bien que le ministère de la Santé sache que des fonds de subvention étaient utilisés pour payer les taxes sur les carburants, il a déclaré au Fonds mondial dans ses rapports de 2018 et 2019 sur le statut fiscal des subventions : « AUCUN paiement de taxes n'est imputé sur les subventions du Fonds mondial ».

Au troisième trimestre 2021, le Secrétariat du Fonds mondial a mis en place un groupe de travail sur le traitement des dépenses fiscales non conformes et les recouvrements afin de traiter les interprétations divergentes relatives aux taxes du Règlement sur les subventions et des Directives pour l'établissement des budgets. L'objectif était d'améliorer l'application générale des directives et règlements connexes dans tous les portefeuilles du Fonds mondial.

---

<sup>5</sup> Fonds Mondial – Directives sur la gestion des risques financiers (novembre 2017), disponible à l'adresse [https://www.theglobalfund.org/media/7539/financial\\_financialriskmanagement\\_guidelines\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/7539/financial_financialriskmanagement_guidelines_fr.pdf) (consulté en février 2022).

## **2.5 Insuffisance ou non-respect des contrôles, des politiques et de la supervision du ministère de la Santé**

La présente enquête a révélé que les mécanismes essentiels traditionnellement utilisés pour fournir au Fonds mondial une assurance quant à l'exécution des programmes – tels que l'examen par une tierce partie, les rapports d'activité, les carnets de bord des véhicules, les registres de présence et les listes de distribution des indemnités journalières de subsistance – n'existaient pas ou étaient susceptibles d'être frauduleux.

L'Unité de coordination des programmes du ministère de la Santé est chargée de veiller au respect des politiques et directives du Fonds mondial, ainsi que de recevoir, gérer et rendre compte des fonds de subvention. Bien que les comptables de cette Unité aient examiné les pièces justificatives des dépenses des programmes nationaux, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant qu'ils aient identifié les dépenses non conformes ou frauduleuses découvertes par le BIG. Le comptable de l'Unité de coordination du programme contre le paludisme et le comptable principal de l'Unité étaient responsables d'une partie des fraudes et actes répréhensibles découverts par la présente enquête.

En 2019, le ministère de la Santé a affecté des Responsables de la conformité aux programmes nationaux afin de garantir le respect des politiques et réglementations pertinentes. Un Responsable de la conformité était censé examiner toutes les dépenses avant leur approbation par le Chef de programme. Dans le cas du Programme national de lutte contre le sida, cependant, 44 % des achats approuvés par le Chef du Programme n'ont pas été examinés par le Responsable de la conformité. Ce dernier n'avait pas accès au système de gestion financière et n'était pas au courant des dépenses, sauf en cas de signalement.

Lorsque les Responsables de la conformité ont examiné les dépenses, ils n'ont pas identifié les dépenses non justifiées ou non conformes, ni les signaux d'alarme de fraude détaillés dans le présent rapport. Notre enquête conclut que le Responsable de la conformité du Programme national de lutte contre le sida a également détourné les indemnités journalières de subsistance à son propre profit.

Le ministère de la Santé ne respectait pas plusieurs de ses propres politiques et de celles du Fonds mondial. La présente enquête a révélé des pratiques interdites et/ou l'absence d'assurance raisonnable quant à l'exécution du programme pour 91 % des dépenses examinées. Nos constatations mettent en cause plus de 200 membres du personnel du ministère de la Santé. Ce chiffre inclut d'une part le personnel qui était directement responsable des fraudes et autres actes répréhensibles affectant les achats et les activités programmatiques. Il inclut d'autre part le personnel qui a bénéficié de ces actes répréhensibles en recevant des indemnités journalières de subsistance pour plus de jours que le nombre de jours autorisés, ou en recevant de telles indemnités pour des activités qui n'ont pas eu lieu. Cette situation indique que les fraudes et actes répréhensibles au ministère de la Santé sont systémiques et suscitent des inquiétudes quant à l'ensemble des dépenses engagées par le ministère de la Santé et ses programmes nationaux (représentant 47,8 millions de dollars de subventions entre janvier 2018 et juin 2021). Le BIG a demandé au Secrétariat du Fonds mondial de mandater un examen par sondage basé sur le risque de toutes les dépenses du ministère de la Santé entre janvier 2018 et juin 2021. L'objectif est d'identifier l'ampleur et la portée des dépenses non-conformes, et les indicateurs d'alarme de fraudes et d'autres actes répréhensibles.



## **2.6 Inefficacité de la supervision de l'agent financier dont le personnel s'est mis en situation de conflit d'intérêts et livré à des détournements de fonds de subvention**

L'agent financier est une agence indépendante engagée directement par le Secrétariat du Fonds mondial pour atténuer les risques financiers découlant de la faiblesse des capacités de gestion financière des maîtres d'œuvre des subventions<sup>6</sup>.

En 2014, le Fonds mondial a nommé un agent financier afin d'atténuer le risque de fraude ou de mauvaise utilisation des fonds de subvention, de minimiser les dépenses non-admissibles et de s'assurer que les paiements sont admissibles, justifiés et étayés de façon adéquate. Entre 2014 et 2021, 3 002 189 dollars de frais ont été versés à l'agent financier pour aider les maîtres d'œuvre des subventions à se conformer à toutes les exigences financières du Fonds mondial et à garantir l'utilisation appropriée des fonds de subvention.

Le BIG a constaté que la supervision de l'ancien agent financier était inadéquate. Bien que l'équipe de cet ancien agent ait eu connaissance des fraudes et actes répréhensibles identifiés par la présente enquête et qu'elle les ait signalés au Fonds mondial, elle a continué d'approuver de nombreuses dépenses connexes du récipiendaire principal. Elle n'a pas non plus identifié les signaux d'alarme importants relatifs à la documentation examinée par le BIG. Rien ne prouve que l'ancienne équipe de l'agent financier ait examiné le Rapport annuel de 2018 sur l'état des subventions du ministère de la Santé, comme elle était tenue de le faire.

Les agents financiers reçoivent un budget distinct pour les frais de déplacement, y compris une allocation de carburant, et peuvent soumettre des demandes de remboursement de frais de déplacement supplémentaires au Fonds mondial. Cependant, les membres de l'équipe de l'ancien agent financier ont accepté des fonds de subvention du ministère de la Santé en paiement d'indemnités journalières de subsistance pour deux activités de formation au système de gestion financière qui n'ont pas eu lieu comme décrit. Le BIG conclut donc que l'équipe de l'ancien agent financier a détourné des indemnités journalières de subsistance et des coupons de carburant qui lui ont été fournis, pour un montant de 1 599 dollars.

Sans processus de recrutement formel, l'ancien chef d'équipe de l'agent financier a embauché une personne ayant des liens étroits avec le ministère de la Santé, ce qui constituait un conflit d'intérêts. La personne recrutée a également perçu des indemnités journalières de subsistance pour la formation au système de gestion financière (Constatation 2.2) ainsi que des primes d'incitation liées au programme des mères-pairs (Constatation 2.1) – dont les activités (formation et programme) n'ont pas eu lieu.

En janvier 2020, l'ancien agent financier a nommé un nouveau chef d'équipe pour le portefeuille du Libéria. Des problèmes supplémentaires ont alors été identifiés – qui ont été couverts par l'enquête du BIG (voir 1.2, Origine et portée). Le nouveau chef d'équipe de l'agent financier a également dirigé la mise en œuvre de garanties supplémentaires pour les subventions du Fonds mondial (voir 1.5, Impact de l'enquête).

En 2022, un nouvel agent financier a été nommé pour le portefeuille du Libéria.

---

<sup>6</sup> Fonds Mondial – Directives sur la gestion des risques financiers (novembre 2017), disponible à l'adresse [https://www.theglobalfund.org/media/7539/financial\\_financialriskmanagement\\_guidelines\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/7539/financial_financialriskmanagement_guidelines_fr.pdf) (consulté en février 2022).

## **2.7 Non-signalement de fraudes et d'autres actes répréhensibles par le Secrétariat du Fonds mondial au BIG**

L'obligation pour le personnel du Fonds mondial de signaler tout soupçon d'acte répréhensible au BIG est détaillée dans diverses politiques du Fonds mondial : la Politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption, le Code de conduite des employés du Fonds mondial, et la Politique et les procédures de dénonciation des abus.

Depuis que nous avons lancé la présente enquête en 2020, le BIG a observé une augmentation des rapports de soupçons d'actes répréhensibles au ministère de la Santé émanant du Secrétariat du Fonds mondial. Cependant, nos travaux ont révélé que ce dernier a pris connaissance de fraudes et d'autres actes répréhensibles au ministère de la Santé, y compris ceux en question dans le présent document, dès 2015. Bien des preuves montrent que des discussions sur la nécessité d'avertir le BIG aient eu lieu, ces questions spécifiques ne nous ont pas été signalées à l'époque. L'Équipe de pays du Libéria s'est appuyée sur l'agent financier pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques de fraude identifiés. Il s'est notamment agi de vérifications téléphoniques et physiques des activités de terrain et des réparations de véhicules, ainsi que de l'exigence de transmission de pièces justificatives par le personnel du ministère de la Santé pour prouver l'utilisation de carburant et le bien-fondé des indemnités journalières de subsistance. Cependant, au moment de son enquête, le BIG n'a pas trouvé de preuves indiquant que ces mesures d'atténuation étaient en place. D'autres fraudes et actes répréhensibles ont donné lieu à des enquêtes menées par l'agent local du Fonds et le bénéficiaire principal, à l'insu du BIG. Les mesures d'atténuation ont été fragmentaires et le BIG n'a pris connaissance que bien plus tard de l'ampleur et de la portée des actes répréhensibles réels et présumés au ministère de la Santé.

Si le Secrétariat avait signalé plus rapidement les faits portés à son attention par l'agent financier, le BIG aurait lancé son enquête plus tôt, et aurait pu limiter l'étendue de la fraude. L'Équipe de pays du Libéria a invoqué l'insuffisance de sa connaissance des seuils de notification et des responsabilités en matière de traitement et de gestion des fraudes identifiées comme obstacle à la notification des allégations de fraude. Le Secrétariat s'est engagé à améliorer, clarifier et communiquer un processus solide de signalement des incidents de fraude, conforme aux politiques existantes du Fonds mondial et comprenant des responsabilités claires en matière de signalement.

L'enquête a également conclu que les attentes du Secrétariat concernant le signalement – par les agents financiers – des fraudes au Fonds mondial financiers n'ont pas été définies, documentées ou communiquées de manière cohérente à ceux-ci. Les spécialistes des finances ont besoin de conseils sur la gestion des agents financiers, y compris les rapports des agents financiers sur les pratiques interdites.

### 3. Réponse du Fonds mondial

Mesures à prendre	Date cible	Titulaire
1. Le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir, auprès de toutes les entités responsables, un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.	31 octobre 2022	Président, Comité des recouvrements
2. En s'appuyant sur les constatations du rapport, le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que le récipiendaire principal et Cardno Emerging Markets USA Ltd. prennent les mesures appropriées à l'égard des personnes responsables des pratiques interdites décrites dans le présent document.	31 octobre 2022	Directeur, Division de la gestion des subventions
3. Le Secrétariat procédera à une évaluation transversale du risque de fraude pour le Libéria, conformément à la Politique relative à la lutte contre la fraude et la corruption du Fonds mondial. Il trouvera une solution permettant d'équilibrer le risque fiduciaire et la réalisation des objectifs programmatiques. Dans l'intervalle, le Secrétariat mettra à jour le plan de garantie et de gestion des risques afin de prendre en compte les pratiques interdites et les dépenses non conformes identifiées par la présente enquête. Pour ce faire, il s'assurera notamment que les politiques pertinentes du Fonds mondial et du récipiendaire principal sont actualisées, le cas échéant.	31 décembre 2022	Directeur, Division de la gestion des subventions
4. Le Secrétariat : a. effectuera un examen du respect, par les récipiendaires principaux du Libéria, de leurs obligations relatives au statut d'exonération fiscale des subventions en vertu du Règlement sur les subventions et des Directives pour l'établissement des budgets du Fonds mondial pour la période de mise en œuvre NFM 2, b. évaluera si les récipiendaires principaux du Libéria ont mis en place des mesures pour garantir le respect des directives et règlements du Fonds mondial en matière de taxes pour la période NFM 3.	31 décembre 2022	Directeur financier
5. En consultation avec le BIG, le Secrétariat améliorera son processus de gestion des exceptions. Il déploiera un processus solide de signalement des incidents en cas de fraude, de pratiques interdites et d'autres actes répréhensibles identifiés dans le cadre de ses processus de gestion des risques et de suivi de la mise en œuvre des subventions. Ce mécanisme établira une vue d'ensemble claire des rôles et des responsabilités des principales parties prenantes du Secrétariat et des principaux fournisseurs d'assurance tels que l'agent local du Fonds, l'agent financier, les agents fiduciaires et les auditeurs externes.	31 décembre 2022	Directeur financier
6. Le Secrétariat mandatera un examen par sondage basé sur le risque des dépenses du ministère de la Santé pour les subventions VIH/Tuberculose et Paludisme pour le NFM 2. L'objectif sera d'identifier l'ampleur et la portée d'autres dépenses non-conformes, et les indicateurs d'alarme de fraudes et d'autres actes répréhensibles. Le Secrétariat cherchera à obtenir le recouvrement du montant des dépenses non-conformes identifiées par la partie examinatrice en fonction des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.	31 décembre 2022	Directeur financier

# **Annexe A : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête**

Le 10 novembre 2021, le BIG a fourni au ministère de la Santé et à l'agent financier une copie de la Lettre de présentation des conclusions qui couvrait l'intégralité des faits pertinents et des conclusions les concernant. Les deux organisations ont eu l'occasion de fournir des commentaires et des documents justificatifs sur les constatations et les conclusions. L'agent financier et le ministère de la Santé ont transmis leur réponse le 3 décembre 2021 et le 5 décembre 2021, respectivement. Vous trouverez ci-dessous un résumé des principales réponses. Tous les points soulevés dans les réponses ont été dûment pris en compte par le BIG et des révisions appropriées ont été apportées aux conclusions dans le cadre du présent rapport final.

## **Réponse du ministère de la Santé**

Sur la base des conclusions du BIG, le ministère de la Santé a convoqué un Comité d'enquête dirigé par le Bureau du Directeur juridique. Le ministère de la Santé avait précédemment démis de ses fonctions le Directeur financier du Programme national de lutte contre le sida. Le rapport du BIG servira de base d'enquête au Comité pour aider le ministère de la Santé dans ses décisions à l'encontre des personnes jugées responsables ou coupables des fraudes et détournements identifiés dans le présent rapport. Les conclusions du Comité d'enquête concernant le ministère de la Santé pourraient entraîner des suspensions, restitutions, licenciements ou d'éventuelles poursuites pénales. Cependant, les conclusions du Comité n'auront pas d'impact sur les conclusions de l'enquête du BIG, ni sur les actions ultérieures prises par le Fonds mondial suite aux conclusions de ladite enquête.

## **Réponse de l'agent financier**

Cardno n'était pas d'accord avec les conclusions du BIG concernant le conflit d'intérêts de la part de l'équipe de l'ancien agent financier. Cardno ne savait pas que les membres de l'équipe de l'ancien agent financier dans le pays recevaient des indemnités journalières de subsistance et du carburant de la part du bénéficiaire principal. Il a toutefois fait remarquer que le budget de l'ancien agent financier n'avait pas prévu le niveau de déplacement requis pour sa participation aux activités sur le terrain du ministère de la Santé. Cardno a fait remarquer que même si le Fonds mondial avait remboursé ces frais, le remboursement aurait été imputé sur le budget de la subvention. Cardno a répondu que les événements de formation au système de gestion financière auxquels le personnel de l'agent financier a participé ont eu lieu, mais s'est appuyé sur le ministère de la Santé pour fournir les preuves correspondantes. Le BIG a conclu que ces activités n'ont pas eu lieu comme décrit.

Cardno a reconnu qu'il était peu judicieux de faire participer le stagiaire de l'agent financier à la distribution des primes d'incitation du programme des mères-pairs, dont le BIG a conclu qu'il n'avait pas eu lieu comme décrit. Cependant, Cardno n'est pas d'accord pour dire que l'embauche du stagiaire constituait un conflit d'intérêts.

Les agents financiers sont liés par la politique du Fonds mondial relative aux conflits d'intérêts. L'acceptation par l'agent financier de fonds provenant du bénéficiaire principal et l'embauche d'un stagiaire ayant des liens étroits avec le ministère de la Santé constituaient des conflits d'intérêts tels que définis par la politique du Fonds mondial.

# Annexe B : Méthodologie

## Pourquoi enquêtons-nous :

Quelle que soit leur forme, les actes répréhensibles menacent la mission du Fonds mondial de mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils fragilisent les systèmes de santé publique et facilitent les abus à l'encontre des droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ces actes se traduisent par des détournements de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitent l'impact des initiatives et grèvent la confiance, laquelle est au cœur du modèle de partenariat multipartite du Fonds mondial.

## Sur quoi enquêtons-nous :

Le BIG est mandaté pour enquêter sur toute utilisation qui est faite des fonds du Fonds mondial, que ce soit par son Secrétariat, les bénéficiaires des subventions ou leurs fournisseurs. Les enquêtes du BIG identifient les cas d'actes répréhensibles, tels que la fraude, la corruption et d'autres types de non-respect des accords de subvention. La Politique de lutte contre la fraude et la corruption du Fonds mondial<sup>7</sup> expose les grandes lignes des pratiques prohibées susceptibles de faire l'objet d'enquêtes.

Les enquêtes du BIG visent à :

1. identifier la nature spécifique et la portée des actes répréhensibles affectant les subventions du Fonds mondial,
2. identifier les entités responsables de tels méfaits,
3. déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par des actes répréhensibles, et
4. placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements et prendre des mesures correctives et préventives, en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés ou les usages qui en sont faits.

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. Il incombe aux bénéficiaires de prouver qu'ils ont utilisé les fonds de subvention conformément aux dispositions des accords de subvention. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables de faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le BIG prend en considération toutes les informations disponibles, y compris les éléments inculpatives et disculpatoires<sup>8</sup>. En tant qu'organe administratif, le BIG est dépourvu de pouvoirs d'application des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Ainsi, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits acquis au titre des accords conclus entre les bénéficiaires et le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées à fournir des informations.

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement liés au Fonds mondial concernant l'utilisation de l'ensemble des fonds de subvention, y compris ceux décaissés au profit des sous-

---

<sup>7</sup> (16.11.2017) Disponible à l'adresse : [https://www.theglobalfund.org/media/8307/core\\_combatfraudcorruption\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf)

<sup>8</sup> Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, Conférence des enquêteurs internationaux, 06.2009 ; disponible à l'adresse : [https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/fr/oversight/iaod/investigations/pdf/uniform\\_guidelines.pdf](https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/fr/oversight/iaod/investigations/pdf/uniform_guidelines.pdf), consulté le 1.12.2017.

récipiendaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs<sup>9</sup> et le Code de conduite des récipiendaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les récipiendaires sont tenus de respecter. Les Directives pour l'établissement des budgets des subventions du Fonds mondial définissent comme « conformes » les dépenses qui ont été encourues dans le respect des termes de l'accord de subvention pertinent (ou qui ont été autrement pré-approuvées par écrit par le Fonds mondial) et qui ont été validées par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses fournisseurs d'assurance, sur la base de preuves documentaires.

### **Sur qui enquêtons-nous :**

Les enquêtes du BIG portent sur les récipiendaires principaux et les sous-récipiendaires, les instances de coordination nationales et les agents locaux du Fonds, ainsi que sur les fournisseurs et les prestataires de services. Les enquêtes du BIG couvrent aussi les activités du Secrétariat qui utilisent des fonds. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des récipiendaires, la portée de ses enquêtes englobe leurs activités relatives à la fourniture de biens et de services. Pour accomplir sa mission, le BIG a besoin de l'entière coopération de ces fournisseurs pour avoir accès aux documents et aux responsables.

### **Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées :**

Lorsque l'enquête identifie des pratiques prohibées, le Fonds mondial est en droit de chercher à obtenir le recouvrement des fonds de subvention affectés par l'infraction contractuelle concernée. Le BIG a pour mission de découvrir des faits et ne décide pas de la manière dont le Fonds mondial fera appliquer ses droits. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction. Il incombe au Secrétariat de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse aux constatations de l'enquête.

Cependant, l'enquête quantifiera l'ampleur des dépenses non conformes, y compris les montants que le BIG considère comme recouvrables. Sa proposition de recouvrement est basée sur:

1. les montants pour lesquels rien ne permet raisonnablement de garantir que les biens ou services seront livrés (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses, ou autres dépenses irrégulières pour des biens ou services dont la livraison n'est pas garantie),
2. les montants qui constituent des surfacturations entre le prix payé et les prix de marché pour des biens ou services comparables, ou
3. les montants engagés qui n'entrent pas dans le champ de la subvention, pour des biens et services non inclus dans les plans de travail et les budgets ou dépenses approuvés au titre des budgets approuvés.

### **Comment le Fonds mondial prévient la récurrence des actes répréhensibles :**

À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des actions de la Direction destinées à atténuer les risques inhérents aux pratiques prohibées pour le Fonds mondial et les activités de ses

---

<sup>9</sup> Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse : [https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate\\_codeofconductforsuppliers\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf), et Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, disponible à l'adresse : [https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate\\_codeofconductforrecipients\\_policy\\_fr.pdf?u=636486807030000000](https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf?u=636486807030000000). Note : Les subventions sont habituellement assujetties aux Conditions générales du Fonds mondial et aux Conditions de l'Accord de subvention du programme, ou au Règlement relatif aux subventions (2014), qui intègre le Code de conduite des récipiendaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

récipiendaires. Le BIG peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, si nécessaire, assiste lesdites autorités en fonction des besoins tout le long de la procédure, le cas échéant.