

Rapport d'enquête

Subventions du Fonds Mondial à la

Guinée

Pratiques frauduleuses et abusives lors de la campagne de distribution de masse de MILDA de 2019

GF-OIG-23-002
22 février 2023
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

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



Table des matières

1. Synthèse	3
1.1 Aperçu de l'enquête	3
1.2 Origine et portée	3
1.3 Constatations générales	4
1.4 Contexte	4
1.5 Impact de l'enquête	5
2. Constatations	7
2.1 Des MILDA de la campagne ont été détournées vers Bamako, au Mali, y compris des moustiquaires financées par le Fonds mondial	7
2.2 Deux ensembles distincts de données de campagne ont été manipulés, créant un environnement dans lequel les détournements de MILDA ont pu passer inaperçus	9
2.3 Le manque de responsabilisation vis-à-vis de l'analyse des données de la campagne et l'inadéquation de la conception des contrôles ont eu un impact sur les opérations	12
3. Réponse du Fonds mondial	15
Annexe A : Résumé du processus de dénombrement des ménages	16
Annexe B : Exemples de « chiffres ronds » suspects dans le dénombrement des ménages	17
Annexe C : Étude de cas de données de distribution suspectes	21
Annexe D : Méthodologie	23

1. Synthèse

1.1 Aperçu de l'enquête

La distribution de masse de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée d'action (ci-après les « MILDA » ou les « moustiquaires ») est l'intervention la plus efficace en soi pour prévenir le paludisme et réduire le nombre de cas et de décès. Le Fonds mondial fournit 63 % de l'ensemble des financements internationaux destinés aux programmes de lutte contre le paludisme. Entre 2018 et 2020, le Fonds mondial a investi plus de 1,2 milliard de dollars dans des campagnes de distribution de masse de MILDA à l'échelle mondiale et a diffusé 516 millions de moustiquaires.

L'une des principales constatations de la présente enquête du BIG est que deux ensembles essentiels de données de la campagne de distribution de masse de moustiquaires en Guinée ont été frauduleusement manipulés. Ils se composent d'une part de la base de données de dénombrement des ménages – qui enregistre le nombre total de bénéficiaires en Guinée et le nombre de MILDA nécessaires pour les couvrir – et d'autre part des données de suivi de la distribution de moustiquaires aux bénéficiaires. Le BIG a également constaté que l'insuffisance des contrôles et l'absence de responsabilisation claire vis-à-vis de l'exactitude des données ont contribué à l'utilisation de données frauduleuses dans le cadre de la campagne.

Une telle manipulation généralisée des données contribue à créer un environnement dans lequel le détournement de produits devient possible et peut passer inaperçu. S'agissant de la Guinée, cette insuffisance des contrôles a créé le risque d'un gonflement frauduleux des données démographiques – ce qui a conduit à l'attribution à certaines zones d'un nombre de MILDA plus important que le nombre réel de moustiquaires requises. L'enquête elle-même a été lancée après des allégations de détournement de 117 500 moustiquaires de la campagne de distribution de masse de 2019 en Guinée vers le Mali voisin – parmi lesquelles plus de 10 000 avaient été financées par le Fonds mondial comme le BIG l'a confirmé. Bien que la valeur des moustiquaires du Fonds mondial ainsi détournées ne soit pas significative, il existe un risque que le véritable nombre soit plus élevé – compte tenu de la manipulation généralisée des données.

1.2 Origine et portée

En septembre 2019, environ 117 500 MILDA détournées ont été découvertes dans un entrepôt à Bamako, au Mali. Les partenaires de la campagne – y compris l'agent local du Fonds mondial, l'Against Malaria Foundation (AMF, donateur basé au Royaume-Uni fournisseur de MILDA en Guinée) et un autre intervenant international – ont lancé des travaux d'enquête, notamment des investigations sur le terrain à Bamako. Comme ces démarches étaient en cours, le BIG a commencé par ouvrir une « enquête de supervision » pour les suivre et elles ont confirmé que ces moustiquaires avaient en grande majorité bien été détournées de la campagne de distribution de masse de 2019 en Guinée et comprenaient des produits financés par le Fonds mondial. Cependant, ces enquêtes initiales n'ont déterminé ni la ou les sources ni la cause profonde du détournement, et n'ont pas expliqué comment le détournement des moustiquaires était passé inaperçu. Le BIG a repris l'enquête en novembre 2020. Bien qu'initialement entravée par la pandémie de COVID-19, l'insécurité politique persistante et le coup d'État militaire de 2021, une mission sur le terrain a été entreprise, comprenant la collecte de preuves documentaires et électroniques, et des entretiens avec les parties prenantes de la campagne.

La présente enquête couvre la campagne de distribution de masse de MILDA de 2019 en Guinée – spécifiquement les activités qui ont eu lieu dans la zone d'intervention de Catholic Relief Services (CRS). Elle a été menée avec la coopération de CRS, du *Programme National de Lutte contre le Paludisme* (PNLP) de Guinée et d'autres acteurs de la campagne.

1.3 Constatations générales

Le BIG a découvert ce qui suit :

- Des MILDA ont été détournées vers Bamako, au Mali, dont plus de 10 000 avaient été financées par le Fonds mondial. Les moustiquaires détournées ont été revendues au gouvernement malien dans le cadre d'un marché public qui présentait des « signaux d'alarme » de fraude et de collusion.
- Les données de la campagne relatives au dénombrement des ménages et à la distribution des MILDA ont été frauduleusement manipulées. Cela a créé un risque de surplus d'allocation de moustiquaires ainsi qu'un environnement dans lequel des détournements de MILDA ont pu avoir lieu sans être détectés.
- La conception et la mise en œuvre des contrôles sur les données déclarées par les centres de santé étaient inadéquates, créant un manque de responsabilisation vis-à-vis de l'exactitude des données de la campagne.

1.4 Contexte

CRS est un récipiendaire principal du Fonds mondial qui met en œuvre certaines de ses subventions destinées à renforcer les services de lutte contre le paludisme en Guinée. Environ 27 % (15 millions de dollars) de la subvention de CRS de 56 millions de dollars (montants signés) pour la période de mise en œuvre de 2018-2020 ont été alloués à la campagne de distribution de masse de MILDA.

Dans le cadre d'un accord secondaire signé entre CRS et le ministère de la Santé publique, le PNLP s'est vu allouer une somme de 7,6 millions de dollars de la subvention du Fonds mondial pendant la période de mise en œuvre et a dirigé l'organisation de la campagne de distribution de masse de MILDA de 2019. Quatre millions de dollars ont été consacrés aux activités d'organisation de la campagne, notamment à l'établissement du microplan et au dénombrement des ménages.

Le Secrétariat du Fonds mondial a évalué les risques liés à la qualité et à l'utilisation des données de cette subvention comme étant « modérés » et ceux liés à la gouvernance du secteur de la santé du portefeuille comme étant « élevés ». En Guinée, les campagnes de

Données nationales¹

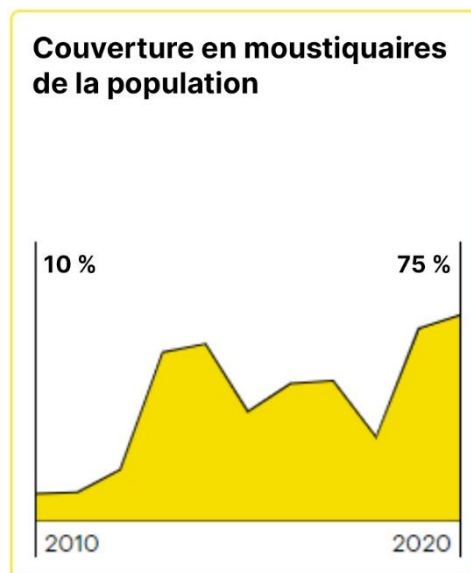
Population	13,5 millions (2021)
PIB par habitant	\$1 174 (2021)
Indice Transparency International de perception de la corruption	150 ^e sur 180 (2021)
Indice PNUD du développement humain	182 ^e sur 191 (2021-22)
Dépenses de santé (% du PIB)	3,98 (2019)

¹ Sources : Données sur la population, le PIB et les dépenses de santé tirées de la Banque mondiale (<https://data.worldbank.org/country/guinea>) ; Informations sur l'indice de transparence tirées de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International (<https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/gin>) ; Données sur le développement tirées de l'Indice du développement humain du PNUD (https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2021-22pdf_1.pdf, p. 274) ; tous consultés le 7 novembre 2022.

distribution de masse de MILDA ont lieu environ tous les trois ans avec pour but de fournir gratuitement des moustiquaires à tous les ménages du pays. Entre avril et août 2019, la campagne a permis de distribuer plus de huit millions de MILDA fournies par divers donateurs – dont le Fonds mondial et l'AMF. Bien qu'elle ait considérablement réduit son nombre de cas depuis la création du Fonds mondial en 2002, la Guinée présente toujours une charge de morbidité du paludisme élevée. L'incidence était de 31 954 cas pour 100 000 habitants en 2020, année où la couverture en moustiquaires aurait atteint 75 % de la population².

CRS était responsable des activités de distribution de la campagne dans 20 préfectures (districts administratifs infrarégionaux de la Guinée) et gérait trois entrepôts régionaux (N'zerekore, Mamou et Kankan). Un autre donateur international a géré les activités de la campagne dans le reste du pays. Les autorités sanitaires guinéennes, dont le PNLP, assumaient une fonction de coordination tandis que les autorités sanitaires préfectorales et sous-préfectorales dirigeaient les opérations sur le terrain et la gestion des données.

Avant la distribution, des activités clés – dont l'établissement du microplan (estimation des populations locales et des besoins de la campagne) et le dénombrement des ménages (enquête physique complète auprès de chaque ménage) – ont servi à déterminer le nombre exact de bénéficiaires et de MILDA nécessaires. Après chaque vague de distribution, les moustiquaires restantes étaient renvoyées des points de distribution aux entrepôts régionaux, processus dit de « logistique inverse », pour être utilisées lors des vagues de distribution ultérieures.



1.5 Impact de l'enquête

La présente enquête a mis en évidence à quel point il est essentiel de disposer de données précises non seulement pour garantir l'identification de tous les bénéficiaires admissibles, mais aussi pour assurer une campagne efficace et pour rendre compte des investissements importants réalisés dans les campagnes de distribution de masse de MILDA. Cette affaire a montré que le vol et le gaspillage peuvent passer inaperçus si les données sous-jacentes ne sont pas fiables. Des données frauduleuses ou inexactes risquent également d'avoir un impact sur les campagnes futures car la population dénombrée lors d'une campagne précédente sert souvent de base aux projections de la campagne suivante.

Les problèmes liés à la collecte de données pour les campagnes de distribution de masse et à l'impact de l'inexactitude ou de la manipulation des renseignements ne sont pas propres à la Guinée. Le BIG recommande donc au Fonds mondial de considérer les répercussions potentielles des données manipulées sur les campagnes de distribution de masse de manière plus générale, et d'examiner les risques similaires dans ses différents portefeuilles.

Les campagnes de distribution de masse de MILDA sont des activités complexes propices aux détournements de produits. Alors que les systèmes de détournement individuels qui sont portés à

² Rapport 2022 sur les résultats du Fonds mondial, disponible à l'adresse <https://www.theglobalfund.org/fr/results/> (consulté le 7 novembre 2022).

l'attention du Fonds mondial peuvent sembler avoir un impact limité ou localisé – étant donné l'ampleur de ces campagnes à l'échelle du Fonds mondial – les petits systèmes peuvent néanmoins se cumuler jusqu'à créer un volume important de produits mal utilisés ou gaspillés. L'amélioration de la traçabilité des MILDA est une étape significative dans la dissuasion et la détection de tels vols, et une action de gestion convenue avec le Secrétariat permettra de tirer parti des avancées en matière de traçabilité afin d'améliorer la capacité du Secrétariat du Fonds mondial à atténuer ce type de méfaits.

Suite à la présente enquête, le BIG recommande le recouvrement de 54 824 dollars de fonds de subvention non utilisés aux fins auxquelles ils étaient destinés.

2. Constatations

2.1 Des MILDA de la campagne ont été détournées vers Bamako, au Mali, y compris des moustiquaires financées par le Fonds mondial

En septembre 2019, environ 117 500 MILDA portant de fausses étiquettes ont été découvertes dans un entrepôt de Bamako, au Mali. Les moustiquaires détournées avaient été reconditionnées à partir de balles de 50 moustiquaires dans des emballages individuels falsifiés qui masquaient la véritable origine des produits.

Les enquêtes sur le terrain menées par les partenaires de la campagne en septembre et octobre 2019 ont permis d'identifier que la plupart des MILDA détournées provenaient de la campagne de distribution de masse en Guinée de 2019, dont 10 506 moustiquaires labellisées CRS, financées par le Fonds mondial, et plus de 45 000 MILDA financées par l'AMF.

Le BIG a constaté que la majorité des MILDA détournées (financées par le Fonds mondial et l'AMF) provenaient des zones d'intervention de CRS, plus précisément de la région de Kankan. Il a également constaté que des moustiquaires supplémentaires avaient probablement été détournées de Conakry, ville se situant dans la zone d'intervention d'un autre partenaire donateur³.

Ces MILDA ont probablement été détournées de plusieurs lieux au niveau des établissements de santé et des points de distribution. Les registres – y compris ceux de l'entrepôt régional de Kankan géré par CRS – ont montré que les envois aux établissements de santé correspondaient aux allocations de MILDA et qu'aucun déficit significatif au niveau des stocks n'a été identifié dans les entrepôts régionaux. Ces facteurs suggèrent fortement que le détournement est intervenu après l'expédition des moustiquaires depuis l'entrepôt.

Le BIG a constaté que dans la préfecture de Siguiri à Kankan, 98 % des 610 000 moustiquaires allouées ont été distribuées, mais que seulement 92 % des coupons ont été remis ou des ménages ont été servis, soit une différence de plus de 36 000 MILDA. Trois centres de santé de la préfecture (chacun couvrant plusieurs sites de distribution) ont distribué presque toutes leurs moustiquaires, bien qu'ils n'aient pas collecté plus de 93 % des coupons. Ceci indique des distributions de MILDA non comptabilisées car les bénéficiaires devaient échanger un coupon reçu lors de la phase de dénombrement des ménages contre la/les moustiquaire(s) allouée(es). Cette obligation d'échange de coupon implique que la proportion de MILDA distribuées et de coupons collectés doit être fortement corrélée.

Les moustiquaires étaient livrées par les fabricants en « lots » de 500 000 unités ou plus. Certains de ces numéros de lots ont été retrouvés sur les emballages des balles dans l'entrepôt de Bamako. Alors que les numéros de lots étaient enregistrés jusqu'à la livraison dans les entrepôts régionaux, la logistique de la campagne n'a pas consigné les numéros de lots lors de l'acheminement ultérieur aux établissements de santé et aux points de distribution. Cela a affecté la traçabilité, rendant plus difficile le suivi des MILDA en aval de la chaîne d'approvisionnement (c'est-à-dire celles livrées aux établissements de santé puis aux points de distribution), ou l'identification positive des établissements de santé spécifiques auxquels les MILDA détournées ont probablement été livrées.

³ Le BIG n'a pas enquêté de manière approfondie sur les opérations du partenaire donateur car cela ne fait pas partie de sa mission. Cependant, il lui a communiqué des informations pertinentes et lui a offert son aide dans son travail.

Néanmoins, les registres de la chaîne d'approvisionnement disponibles ont montré que de nombreux numéros de lots trouvés sur les emballages à Bamako provenaient de balles livrées en totalité ou en partie à Kankan. Corroborant également le détournement des MILDA de la région de Kankan, le BIG a constaté que :

- La livraison de moustiquaires détournées au Mali, du 22 juillet au 3 septembre 2019, a coïncidé avec les principales vagues de distribution dans la région de Kankan, en particulier les préfectures de Kankan et de Siguiri.
- Treize des établissements de santé de la région (20 %) présentaient des indications de distribution potentielle de MILDA sans réception (ou enregistrement) des coupons.
- La logistique inverse dans les préfectures de Kankan et Siguiri n'a eu lieu qu'après la découverte du système de détournement à Bamako, plus de deux mois après la distribution, lorsque plus de 43 000 MILDA ont été retournées à un entrepôt de CRS sans bordereau de livraison.

La présente enquête fait suite à un incident similaire signalé au BIG lors de la campagne de distribution de masse de 2016 en Guinée, lorsque des MILDA achetées par le Fonds mondial ont également été trouvées en vente à Bamako, au Mali, et que des moustiquaires censées être conservées par la *Pharmacie centrale de Guinée*, (PCG)⁴, avaient été déclarées perdues.

Des moustiquaires détournées et revendues au gouvernement malien dans le cadre d'un processus présentant des « signaux d'alarme »

Les MILDA détournées de Guinée ont été revendues au gouvernement malien par Elite Global Services SARL (EGS), entreprise enregistrée au Mali, dans le cadre d'un marché public local géré par le Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP) du Mali.

Le BIG a découvert des preuves suggérant qu'EGS a pu se lancer dans un plan prémédité et coordonné pour exploiter la campagne de distribution de masse en Guinée afin de remplir son contrat avec le gouvernement malien.

La société EGS a par exemple été payée pour des moustiquaires jusqu'à 77 % plus chères (3,62 dollars par MILDA) que les produits comparables achetés par le Fonds mondial sur le marché libre et livrés aux bénéficiaires principaux au Mali en 2018 et 2019. L'exécution de la commande au Mali a duré neuf mois et est intervenue en même temps que se déroulait la campagne guinéenne.

Le BIG prend acte de la réponse du bénéficiaire principal aux présentes constatations, selon laquelle le détournement s'est produit après que les MILDA ont quitté les entrepôts de CRS. Cependant, l'accord de subvention signé et conclu entre le Fonds mondial et CRS exige que tous les fonds de subvention soient gérés avec prudence et utilisés uniquement pour les activités du programme. Il stipule également qu'il est de la responsabilité de CRS de s'assurer que lui-même et chacun de ses sous-bénéficiaires et fournisseurs respectent ces exigences.

⁴ L'affaire de 2016 n'a pas fait l'objet d'une enquête du BIG car la PCG a accepté à l'époque de rembourser le montant des MILDA manquantes et l'affaire a été signalée à la police nationale.

Suite à la présente enquête, le BIG recommande le recouvrement de 54 824 dollars⁵ de fonds de subvention non utilisés aux fins auxquelles ils étaient destinés, représentant le montant des MILDA du Fonds mondial détournées et les frais de logistique associés.

2.2 Deux ensembles distincts de données de la campagne ont été manipulés, créant un environnement dans lequel les détournements de MILDA ont pu passer inaperçus

Le BIG a constaté que deux ensembles essentiels de données de la campagne ont été manipulés : **les données de dénombrement des ménages et les enregistrements de distribution des MILDA**. Ces deux ensembles de données, saisis dans des feuilles de calcul à partir des enregistrements manuscrits sur le terrain, présentaient fréquemment des « chiffres ronds » ainsi que des ratios inhabituels de données. Ces ensembles étant liés à des données intrinsèquement variables – comme le nombre de personnes physiquement comptées dans un village ou le nombre de MILDA distribuées aux bénéficiaires un jour donné – de telles données « rondes » paraissent peu plausibles.

Le BIG a considéré que les données étaient frauduleuses. Elles ne reflétaient pas exactement le dénombrement de la population physique ni la distribution spécifique qu'elles étaient censées représenter. Cette situation s'est produite en dépit du fait que plus de quatre millions de dollars de ressources du Fonds mondial aient été alloués aux activités de gestion de la campagne, y compris la collecte et l'analyse des données, et que l'on se soit appuyé sur ces données pour allouer et comptabiliser les MILDA. Le Fonds mondial considère que les pratiques frauduleuses comprennent tout acte ou toute omission entrepris, sciemment ou imprudemment, en vue d'obtenir un avantage financier ou de se départir d'une obligation⁶. Indépendamment des motivations individuelles, toute manipulation des données – que ce soit pour accomplir une tâche complexe plus rapidement ou pour augmenter délibérément le nombre de MILDA allouées dans une zone spécifique – est considérée comme une pratique frauduleuse.

Malgré le détournement de moustiquaires décrit ci-dessus, le Fonds mondial n'a pris connaissance d'aucun rapport indiquant que les bénéficiaires *n'avaient pas* reçu de MILDA pendant la campagne. Ce détournement n'a pas été détecté ou empêché par le suivi des données de la campagne, comme nous le verrons plus en détail dans la Constatation 2.3.

Des données frauduleuses au niveau du dénombrement des ménages ont limité son exactitude

Il est essentiel d'opérer un dénombrement particulièrement précis des ménages pour établir une quantification basée sur les besoins pour la distribution. Il est important de noter qu'au cours du processus, chaque ménage reçoit un coupon qui doit ensuite être échangé contre le nombre indiqué de MILDA au point de distribution spécifié. Les données du dénombrement servent également de base pour rendre des comptes sur l'utilisation des produits de la campagne. L'Annexe A présente une vue d'ensemble du processus de dénombrement des ménages.

⁵ Comprenant 22 798 USD (la valeur des 10 506 moustiquaires imprégnées d'insecticide à longue durée d'action financées par le Fonds mondial qui ont été détournées) et 32 026 USD de dépenses logistiques estimées gaspillées en conséquence directe du détournement et de la manipulation des données.

⁶ Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption, 17 novembre 2017, consultable à l'adresse suivante https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf (consulté le 7 novembre 2022).

Le BIG a identifié de nombreux indicateurs de manipulation des données et de saisies frauduleuses dans les six préfectures sondées. Il a identifié de multiples **saisies de chiffres ronds** concernant la population (multiples de 100), les ménages (multiples de 10) ou l'allocation de MILDA (multiples de 50 – correspondant à une balle) dans les villages individuels, tant pour le dénombrement final que pour les données saisies chaque jour.

D	E	G	J	M	N
NOMS DES SITES	NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DENOMBREE OU BENEFICIERES	NBRE DE MENAGES DENOMBRE	NBRE DE COUCHETTES DENOMBRES	NBRE DE MILDA DENOMBRES
Bolibana 2 (Place Publique)	Bolibana (Aéroport 1)				
Moyafara I (Place Publique)	Sguirikoura II (Wourouni)				
	Moyafara I et II				
	Tiguibiri-Condeya	1000	100	500	500
	Gbassani Djodokoun				

Image : Chiffres ronds suspects ajoutés pour le Jour 6 dans la base de données de dénombrement pour un village de la préfecture de Siguiri, région de Kankan.

Le BIG a également analysé le nombre moyen de **personnes par ménage** et de **personnes par MILDA**, deux **ratios clés** dans les données. Comme ces deux mesures doivent être calculées après le dénombrement, on peut s'attendre à ce qu'elles correspondent rarement des « nombres entiers » ou d'autres ratios précis, en particulier parce que le nombre de MILDA doit varier sur chaque coupon individuel (il n'est pas possible d'allouer une « demie » moustiquaire aux ménages dont le nombre de résidents est impair).

Le BIG a identifié de nombreux exemples de ratios de chiffres ronds, qui indiqueraient probablement qu'un ou plusieurs éléments de données (la population, le nombre de MILDA ou le nombre de maisons physiquement comptées) ont été manipulés ou extrapolés pour arriver à un résultat apparemment souhaité. Dans certains cas, les données correspondaient exactement aux principales hypothèses de base de la campagne (sept personnes par ménage ou 1,8 personne par MILDA (*voir ci-dessous*)) – ce qui révèle dans les deux cas une estimation ou une extrapolation de certaines données plutôt qu'un dénombrement réel.

Dans d'autres exemples, un faible ratio de moins de 1,4 personne par MILDA implique un surplus d'allocation potentiel de 13 461 MILDA dans 47 villages.

E	F	G	J	M	N	R
NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DU MICROPLAN	POPULATION DENOMBREE OU BENEFICIERES	NBRE DE MENAGES DENOMBRE	NBRE DE COUCHETTES DENOMBRES	NBRE DE MILDA DENOMBRES	NOMBRE DE PERSONNES PAR MILDA
Bate centre 3	2050	360	71	181	200	1.8000

Image : Ratio suspect d'exactly 1,8 personne par MILDA (correspondant au ratio de base de la campagne) dans les données pour le Jour 4 dans la base de données de dénombrement pour un village dans la préfecture de Kankan.

L'Annexe B contient d'autres exemples de signaux d'alarme de fraude aux données identifiés dans le cadre de la présente enquête.

Les données de distribution contenaient des irrégularités et révèlent un risque potentiel de surplus d'allocation et de détournement

Pendant la distribution, chaque site a enregistré le nombre de MILDA distribuées et de coupons remis par jour. Ce processus est important pour garantir la responsabilisation vis-à-vis des moustiquaires sur le terrain et permet de calculer le nombre de MILDA non distribuées pour le processus de logistique inverse, décrit dans la Section 1.4 – Contexte.

Le BIG a sondé quatre bases de données de distribution préfectorales dans les zones d'intervention de CRS et observé une fréquence suspecte de saisies de « chiffres ronds » dans les données de distribution quotidiennes, à la fois des nombres ronds de balles de MILDA (multiples de 50) distribuées en une journée et de nombreux cas de multiples de 100 coupons remis un même jour. De même, le BIG a constaté des ratios douteux du nombre moyen de MILDA distribuées par coupon reçu (MILDA/coupon), y compris des nombres entiers (comme 4,00) ou des nombres demi-entiers (comme 3,50) de MILDA par coupon dans une journée.

Les saisies de chiffres ronds sont suspectes car la distribution devrait suivre un modèle imprévisible. Chaque coupon individuel devrait comporter des nombres différents de bénéficiaires et donc des nombres variables de MILDA allouées. De même, le nombre de bénéficiaires échangeant leurs coupons chaque jour devrait également fluctuer. Les chiffres ronds peuvent indiquer soit une manipulation des données de dénombrement (si de « faux » coupons ont réellement été collectés sur le site), soit une manipulation des données de distribution, y compris un risque de détournement mineur (c'est-à-dire l'arrondissement des restes de balles ouvertes) ou de vol significatif de balles entières. Il est important de noter que les MILDA détournées vers Bamako étaient toujours conditionnées en balles.

Le BIG a également identifié une différence entre le nombre de MILDA distribuées et le nombre de coupons remis pendant la campagne sur certains sites ou certains jours. Étant donné que les bénéficiaires devaient échanger leur coupon au point de distribution pour recevoir leurs moustiquaires, on pouvait s'attendre à une corrélation raisonnable entre le pourcentage de ménages servis et la proportion de moustiquaires distribuées. Par conséquent, lorsqu'un site a distribué près de 100 % des MILDA mais n'a enregistré la remise que de 90 % des coupons, cela indique que des moustiquaires ont été distribuées sans remise (ou sans enregistrement) du coupon correspondant. La distribution sans contrepartie de coupon est un signal d'alarme majeur pour le détournement. Cela pourrait également confirmer l'hypothèse selon laquelle le dénombrement des ménages dans certaines zones n'a pas été correctement effectué, ce qui a entraîné l'émission d'un nombre insuffisant de coupons pour les bénéficiaires. Un dénombrement incomplet des ménages peut par exemple s'appuyer sur des extrapolations de données plutôt que sur les visites de terrain requises.

Bien que chacun des signaux susmentionnés puisse être préoccupant ou justifier un examen plus approfondi, le BIG a constaté que certains sites présentaient de multiples signaux d'alarme, qui, pris ensemble, indiquent que les données ne reflètent pas précisément une distribution transparente. L'Annexe C présente une étude de cas de ces signaux d'alarme.

2.3 Le manque de responsabilisation vis-à-vis de l'analyse des données de la campagne et l'inadéquation de la conception des contrôles ont eu un impact sur les opérations

L'absence d'obligation de rendre compte de l'exactitude des données dans le cadre de la campagne a entraîné des contrôles inadéquats de leur saisie et de l'analyse des données de base (village). Comme détaillé dans la Constatation 2.2, des chiffres frauduleux ont été identifiés dans deux ensembles essentiels de données et dans les données au niveau des villages dans différents centres de santé et préfectures. Cela révèle des irrégularités généralisées ainsi qu'une absence de mécanismes de responsabilisation coordonnés et centralisés pour garantir l'exactitude de cette activité clé.

La manipulation des données détaillée ci-dessus expose à un risque important de détournement des MILDA et potentiellement à des imprudences⁷ à l'égard de l'exactitude des données pendant la campagne. Des données frauduleuses sont passées inaperçues ou n'ont pas été contestées en raison d'une insuffisance de leurs contrôles. Par conséquent, les données manipulées n'étaient pas « adaptées à l'objectif visé de responsabilisation » pour aider à détecter ou à prévenir le détournement (qui n'a été décelé qu'après la découverte des MILDA au Mali). Il existe ainsi un risque que d'autres détournements puissent également être passés inaperçus.

Le BIG reconnaît que les campagnes de distribution de masse de moustiquaires sont des entreprises complexes qui s'appuient sur des données denses et nombreuses. Plus de 17 000 agents recenseurs et 1 491 employés de différents niveaux du système de santé ont été formés à un processus à forte intensité de main-d'œuvre qui consiste à effectuer un dénombrement physique des ménages pour identifier l'ensemble des bénéficiaires potentiels dans toute la Guinée. Cependant, cette complexité nécessite une supervision efficace ou l'identification de processus simplifiés. Ces intervenants seraient ainsi moins enclins à se détourner de processus lourds et l'argent dépensé pour obtenir et analyser les données serait utilisé de façon optimale.

Absence d'examen des données sur le terrain et effet de la consolidation des données

Le récipiendaire principal et le PNLP ont engagé des efforts considérables dans l'analyse des données consolidées en partant du principe que les données de terrain qu'on leur fournissait étaient massivement exactes. Cependant, il n'y avait apparemment aucun processus significatif pour vérifier l'exactitude des données des villages et quotidiennes. L'inadéquation de ces contrôles de la saisie et de l'examen des données sont en partie à l'origine de l'incapacité d'identifier et de remettre en question des données de terrain potentiellement erronées ou manipulées. Des saisies de données suspectes à titre individuel ont souvent été masquées une fois les chiffres des villages consolidés et totalement cachées lorsque les données des villages ont elles-mêmes été synthétisées dans les données des centres de santé et des préfectures, lesquelles ont ensuite été analysées par les responsables centraux de la campagne.

En réponse aux présentes constatations, le récipiendaire principal a expliqué que la campagne a été conçue de telle sorte que les agents à l'échelon du terrain étaient responsables de la préparation de données exactes. Celles-ci étaient supposées avoir fait l'objet de plusieurs contrôles avant d'être

⁷ Une pratique frauduleuse inclut une déclaration inexacte visant à induire en erreur, sciemment ou imprudemment, y compris la présentation erronée ou la manipulation de toutes informations liées à des activités du Fonds mondial ou en découlant, comme des plans et des données. Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption, 17 novembre 2017, consultable à l'adresse suivante https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf (consulté le 7 novembre 2022).

remontées au niveau central, à savoir au PNLP et au récipiendaire principal. En tant que tel, le niveau central n'était pas censé modifier les données approuvées par la préfecture.

Le BIG a constaté que cette conception créait un manque de séparation des tâches car le niveau qui prépare les données est également le seul responsable de la validation de leur exactitude. Par exemple, un processus de vérification approprié aurait dû déclencher un examen supplémentaire et indépendant des écarts importants dans les éléments clés de données, tels que les signaux d'alarme identifiés dans le cas présent. En outre, le BIG a remarqué que les établissements de santé sont le seul niveau de la chaîne de la campagne qui travaille à la fois sur l'agrégation des données et qui joue un rôle dans la gestion logistique physique des MILDA – ce qui crée un risque supplémentaire de fraude ou de détournement des excédents de moustiquaires sur le terrain.

Manque de données « dénominateur » faisant autorité et risque de surestimation de la population conduisant à une utilisation inefficace des ressources

Les problèmes liés aux données dans les campagnes de distribution de masse de MILDA ne sont pas propres à la Guinée. Des données de référence fiables sur la population peuvent manquer dans de nombreux portefeuilles, ce qui rend très difficile le contrôle de l'exactitude des données en comparant le dénombrement des ménages à un dénominateur établi. Dans le cas présent, le BIG a constaté que la population dénombrée lors de la campagne 2019, soit 16,2 millions de personnes, était supérieure de 2,5 millions (18 %) aux données démographiques disponibles de l'OCHA de l'ONU, soit 13,7 millions de personnes. Sur la base de l'hypothèse de campagne de 1,8 personne par MILDA, plus de 1,3 million de moustiquaires sont nécessaires pour couvrir l'écart (à la hausse) de population pour cette campagne. Les populations respectives des régions de Kankan et de N'zerekore (gérées par CRS) étaient supérieures de 33 % et 42 % aux données de l'OCHA⁸. Bien qu'il faille s'attendre à des fluctuations et à des différences, ces écarts indiquent une cause sous-jacente systémique qui fait craindre un risque de surestimation de la population.

Malgré le détournement de MILDA décrit ci-dessus, le Fonds mondial n'a pas pris connaissance de rapports indiquant que les bénéficiaires n'avaient pas reçu de

PREFECTURES	Population selon le micro plan	Population selon la campagne	Population selon l'OCHA des Nations Unies	Écart par rapport au référentiel (OCHA)
REGION BOKE	1 672 705	1 561 490	1 384 576	12,78 %
REGION KINDIA	2 759 507	2 541 650	2 144 238	18,53 %
REGION FARANAH	1 526 965	1 515 083	1 177 747	28,64 %
KANKAN	833 834	869 703	601 556	44,58 %
KEROUANE	367 310	365 696	256 524	42,56 %
KOUROUSSA	339 660	391 906	361 234	8,49 %
MANDIANA	555 614	669 942	438 207	52,88 %
SIGUIRI	1 008 511	1 212 799	982 707	23,41 %
REGION KANKAN	3 104 929	3 510 046	2 640 228	32,94 %
REGION MAMOU	1 145 948	981 246	918 776	6,80 %
REGION N'ZEREKORE	2 774 319	2 788 378	1 958 995	42,34 %
REGION DE LABE	1 333 476	1 166 943	1 317 705	-11,44 %
VILLE DE CONAKRY	2 541 287	2 094 403	2 148 799	-2,53 %
GUINEA	16 859 137	16 159 239	13 691 064	18,03 %

Tableau : Comparaison des données de la campagne avec les données démographiques des Nations Unies, mettant en évidence l'écart à la fois dans les données de la planification et les données du décompte final, en particulier dans la région de Kankan (sous-préfectures visibles).

⁸ Les données « dénominateur » font référence à une estimation alternative ou indépendante des données démographiques de référence. Le BIG a comparé avec les données du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) disponibles à l'adresse <https://data.humdata.org/dataset/guinea-population-statistics> (consulté le 19 avril 2012). Voir également l'estimation de la Banque mondiale de 13,5 millions citée dans le profil de pays du présent rapport. Le BIG note la difficulté de la collecte de données en Guinée et admet que toutes les sources de données peuvent inclure une marge d'erreur significative.

MILDA pendant la campagne. Le nombre de moustiquaires enregistrées comme expédiées des entrepôts régionaux aux établissements de santé correspondait à l'allocation établie à partir du dénombrement des ménages. Cela confirme le soupçon selon lequel toute manœuvre visant à manipuler le dénombrement des ménages pourrait entraîner l'envoi d'un excédent de moustiquaires sur le terrain sans qu'il y ait de contrôle. Même après la révélation du détournement, le BIG n'a pas pu détecter dans les seules données de différence évidente liée aux MILDA détournées – comme un écart de stock dans les registres des entrepôts, par exemple. L'inadéquation des données n'a pas fait penser qu'il y avait quelque chose d'anormal – et ce bien que des moustiquaires aient été détournées en grand nombre.

Si le Fonds mondial n'adopte pas de réponse holistique aux problèmes relatifs aux données identifiés dans le cas présent, la menace plane que des risques similaires se matérialisent dans d'autres portefeuilles. L'identification des meilleures pratiques pour détecter et ré-analyser des données potentiellement erronées, ainsi que de nouvelles méthodes pour assurer une responsabilisation centrale vis-à-vis de l'exactitude des données ou pour prédire et vérifier des données essentielles – telles que les estimations de population – pourrait aider à atténuer les risques relatifs aux données dans d'autres campagnes de distribution de masse de MILDA.

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.	30 septembre 2023	Président, Comité des recouvrements
2. Le Fonds mondial exploitera les avancées actuelles en matière de traçabilité offertes par les normes GS1 en encourageant les portefeuilles à acheter des MILDA auprès de fabricants appliquant ces normes. Le Fonds mondial étudiera l'élaboration d'une stratégie de traçabilité pour recueillir les identifiants uniques des produits appliquant les normes GS1 et l'établissement de normes devant être respectées par les responsables de la mise en œuvre, à déployer progressivement.	31 décembre 2023	Responsable, Approvisionnement
3. En collaboration avec des partenaires techniques, le Fonds mondial révisera les directives relatives aux estimations de la taille de la population pour éclairer les campagnes de distribution de MILDA. Cela permettra d'abord de renforcer les outils de recensement des ménages avant la campagne et la qualité de l'exercice par le biais de la supervision, du suivi et de l'analyse des données. Cela permettra ensuite de clarifier les attentes concernant les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte, afin de collecter et de vérifier les données à différents niveaux des systèmes de prestation de soins de santé. Ce travail viendra compléter les directives globales de la campagne qui sont établies et continuellement mises à jour par l'Alliance pour la Prévention du Paludisme. De la sorte, on pourra aussi s'assurer que le contrôle de l'agent local du Fonds sur les opérations de la campagne comprend des orientations relatives à la vérification des données pendant le recensement et la distribution, le cas échéant.	31 décembre 2023	Directeur de la Division de l'investissement stratégique et de l'impact

Annexe A : Résumé du processus de dénombrement des ménages

Pour identifier tous les bénéficiaires potentiels, chaque ménage du pays doit être visité physiquement par des travailleurs sur le terrain pour compter le nombre de résidents et de couchettes. Ces agents de terrain enregistrent les données de chaque ménage sur un coupon et lui fournissent une copie de ce coupon qui doit être échangée contre le nombre indiqué de MILDA au point de distribution spécifié. Ce processus permet de quantifier la distribution de MILDA en fonction des besoins.

Les données des coupons ont été compilées dans des feuilles de synthèse (sur papier) à l'échelon du centre de santé ou à un niveau inférieur. Ces synthèses ont ensuite été numérisées dans des outils de campagne basés sur Excel (voir ci-dessous) au niveau préfectoral. Les coupons sont restés dans les centres de santé, et toutes les collectes et analyses de données ultérieures ont eu lieu sans recours aux enregistrements bruts ou primaires.

La majeure partie des données suspectes identifiées par la présente enquête se situait au niveau des villages. Cela s'explique par le fait que les outils Excel (voir l'exemple ci-dessous) ont été conçus de telle sorte que les éléments de données individuels devaient être saisis par village sur des onglets quotidiens distincts. Des formules calculaient la population totale, le nombre de ménages et de MILDA par village, puis consolidaient automatiquement les données par centre de santé, préfecture et, finalement, par région. Le BIG a constaté que le processus de consolidation masquait en grande partie les données suspectes provenant de villages individuels.

Chaque préfecture dispose d'un cahier organisé par centre de santé

Un centre de santé supervise de nombreux sites de distribution

Chaque site couvre un ou plusieurs villages désignés. Les bénéficiaires des villages doivent se rendre à un site de distribution désigné ou « fixe » pour échanger un coupon contre une/des MILDA durant la phase de distribution.

Centre de Santé	Population	Ménage	Noms des sites	Noms des Secteurs/Villages desservis par le site	Population du Microplan	Population Dénombrée ou Bénéficiaires	Ecart de Population	Nbre de Ménages du Microplan	Nbre de Ménages Dénombrés	Ecart de Ménage	% de Ménages Dénombrés	Nbre de Couchettes Dénombrées	Nbre de MILDA Dénombrées	Nbre de MILDA Microplan	Entre MILDA Dénombrées et MILDA Microplan	Entre MILDA Dénombrées et Couchettes	Entre MILDA Dénombrées et Personnes par MILDA			
Sabadou Baranana			SABADOU CENTRE 1(Centre de santé)	Sabadou centre 1	2463	5077	2612	832	629	277	179%	2524	2736	1869	1367	192	1,87			
				Dadjani	230	212	-18	33	14	-19	42%	116	303	136	0	0	0	1,94		
				Sorokoro	602	483	-119	57	29	-28	50%	212	255	222	22	43	1,82			
				Sabadou centre 2	1797	2927	1130	257	388	131	153%	967	1630	366	332	33	3,05			
				Sana	418	425	7	68	42	-26	70%	178	222	232	0	45	1,93			
				Mera senabe	174	307	133	28	25	-3	103%	178	175	97	18	4	1,75			
				Koukama	672	263	-409	30	35	5	39%	110	133	161	318	23	1,98			
				Gélibadou	77	302	225	11	8	-3	73%	43	42	42	-1	-1	3,43			
				Morlah	3413	1555	-1858	202	163	-39	74%	783	844	783	59	55	1,05			
				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
				0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SABADOU CENTRE 1 (Centre de s					0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
RECAP CS - SITE VIL					7667	21235	3628	1087	1319	232	121%	5398	6026	4226	1800	428	2			

1. Données de dénombrement de la population, des ménages, des couchettes et des MILDA saisies dans des onglets quotidiens. Seules les colonnes 'blanches' permettent une saisie, les colonnes colorées sont pré-remplies/issues de formules.

2. Des formules comptabilisent automatiquement les saisies quotidiennes dans un onglet récapitulatif 'Village'.

3. Une consolidation supplémentaire est opérée par des formules au niveau du site de distribution et du centre de santé.

CAMPAGNE NATIONALE DE DISTRIBUTION DES MILDA - GUINEE 2019														
RESULTATS DU DENOMBREMENT PAR REGION ET PAR PREFECTURE														
PREFECTURES	Population Atteinte plan	Population Dénombrée	% population énumérée	Ecart Population	Ménages Atteints plan	Ménages Dénombrés	Ecart Ménage	% Ménages énumérés	Atteint de Couchette	Nbre de MILDA Dénombrés	Nbre de MILDA Micro plan	Ecart	Consolidation en MILDA et Couchettes dénombrées	Nombre de personnes par MILDA
BAKAVAN	833.834	859.703	104%	25.869	118.118	114.092	-5.027	96%	443.147	479.208	483.241	6.954	37.064	7,85
BEPOLAINE	357.310	355.836	100%	-1.474	52.473	52.723	250	100%	184.567	204.117	204.081	36	19.586	7,78
BOUMBOULE	138.850	391.906	282%	253.056	48.523	47.117	-1.406	97%	209.147	211.528	186.206	-25.322	11.683	7,88
MAINTAN	591.614	859.842	145%	268.228	79.313	95.471	16.158	120%	382.347	343.324	359.875	16.551	40.649	7,92
BOULOU	1.009.811	7.772.789	770%	6.762.978	143.838	182.311	38.473	127%	624.009	615.522	899.748	284.226	279.897	7,99
REGION BAKAVAN	8.394.829	8.510.048	101%	115.219	443.424	486.874	43.450	110%	2.808.089	2.845.794	1.721.942	-1.126.147	37.701	2,96
RTA	362.781	330.281	91%	-32.500	57.169	67.568	10.400	118%	189.722	197.803	219.883	20.080	13.820	7,76
DALABA	296.205	196.373	66%	-99.832	42.315	43.551	1.236	103%	120.721	113.031	164.258	51.227	7.700	7,76
SIKASSO	458.889	452.580	99%	-6.309	65.140	66.867	1.727	104%	243.688	251.761	253.254	1.493	6.078	7,80
REGION SAMBUI	1.248.242	881.242	71%	-367.000	184.564	201.833	17.269	110%	588.138	552.394	636.275	83.881	13.544	2,78

Annexe 4 : Vue d'ensemble des outils de consolidation des données de dénombrement des ménages (ci-dessus : base de données de Kankan, à gauche : consolidation nationale)

Annexe B : Exemples de « chiffres ronds » suspects dans le dénombrement des ménages

Saisies de chiffres ronds pour la population et les MILDA pour des jours donnés

Dans le village de Faranin (voir image), dans la préfecture de Siguiiri, on a enregistré exactement 2 000 personnes (A) de 300 ménages (B) nécessitant 1 000 MILDA (soit exactement 20 balles)(C) le Jour 2 du dénombrement. L'image montre aussi que Bolibana (Lelen) a enregistré 1 308 personnes de 80 ménages visités, soit une population moyenne de 16,3 personnes par ménage – plus du double de la moyenne de base de sept, ce qui fait planer un doute sur l'exactitude de la population et des ménages comptés dans le village.

D	E	G	J	M	N
NOMS DES SITES	NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DENOMBREE OU BENEFICIERES	NBRE DE MENAGES DENOMBRE	NBRE DE COUCHETTES DENOMBREES	NBRE DE MILDA DENOMBREES
Bolibana 1 (Place Publique)	Bolibana (Lelen)	1308	80	600	654
	Fodeba keita (Pombada)				
	Bafon				
	Faranin	2000	300	1001	1000

Image : Extrait du dénombrement du Jour 2, Faranin, Préfecture de Siguiiri.

Duplication de données

Un autre village de la préfecture de Siguiiri, Aeroport plateau, a enregistré les mêmes données que Faranin (voir ci-dessus) le Jour 3 : exactement 2 000 personnes (A), 1 000 MILDA (B) et 300 ménages (C). Non seulement les chiffres ronds sont en eux-mêmes très improbables, mais le même dénombrement dans différentes zones est aussi invraisemblable – ce qui révèle que des données frauduleuses ont été dupliquées dans différents sites.

D	E	F	G	J	M	N
NOMS DES SITES	NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DU MICROPLAN	POPULATION DENOMBREE OU BENEFICIERES	NBRE DE MENAGES DENOMBRE	NBRE DE COUCHETTES DENOMBREES	NBRE DE MILDA DENOMBREES
Siguirikoura II (Place Publique)	Siguirikoura II	10500	1598	180	653	799
	Aeroport plateau	0	2000	300	1023	1000

Image: Extrait du dénombrement du Jour 3, Siguirikoura II, Préfecture de Siguiiri.

Des données ont également été dupliquées dans un site du centre de santé de Siguirikoro, ci-dessous, où deux villages ont enregistré exactement le même décompte de population (A) et les mêmes nombres de MILDA (B) ainsi qu'un nombre rond de ménages.

NOMS DES SITES	NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DU MICROPLAN	POPULATION	HOUSEHOLDS	BEDS/ SLEEPING SPACES	LLINs
Kouroudakoro I (SAINT ALEXIS)	Kouroudakoro I (SAINT ALEXIS)	10500.00225	4727	778	3120	2840
	KANDAMBA	0	427	219	479	414
	DIARRALA	0	420	80	235	210
	FOULARBOUGOU	0	420	100	253	210
	NAMANA	0	405	80	228	203
	KOUROUNY	0	2407	601	1337	1159
TOTAL SITE DE KOURUDAKORO		0	10500	1658	5652	5076

Extrait du dénombrement, Kouroudakoro, Préfecture de Siguiiri.

Chiffre rond du dénombrement des ménages

Pour identifier les « chiffres ronds » (multiples de 10) dans les ensembles de données, le BIG a examiné le dernier chiffre des nombres (par exemple, **80** ménages dans un village – où 0 est le « dernier chiffre » du nombre). L'apparition fréquente de « chiffres ronds » dans un ensemble de données variables, comme le nombre de maisons ou d'individus dans un village donné, est peu plausible. Cela suggère que le nombre de ménages enregistré était inexact, incomplet ou qu'il s'agissait d'une estimation.

À Mamou, 54 % (329) des villages recensés lors de la campagne étaient censés abriter un nombre rond de ménages.

Dernier chiffre du nombre de ménages	Nombre de villages	%
0	329	54,47 %
1	33	5,46 %
2	36	5,96 %
3	17	2,81 %
4	29	4,80 %
5	24	3,97 %
6	27	4,47 %
7	36	5,96 %
8	33	5,46 %
9	40	6,62 %
Total général	604	100,00 %

Dernier chiffre du nombre d'habitants	Nombre de villages	%
0	88	14,57 %
1	47	7,78 %
2	60	9,93 %
3	52	8,61 %
4	65	10,76 %
5	59	9,77 %
6	67	11,09 %
7	66	10,93 %
8	59	9,77 %
9	41	6,79 %
Total général	604	100,00 %

Tableau : Dernier chiffre du nombre d'habitants, Préfecture de Mamou

Par ailleurs, 15 % (88) des villages (graphique, à gauche) avaient aussi une population totale se terminant par « 0 », ce qui fait planer le risque que les données de population aient été manipulées pour correspondre à une quantité spécifique désirée de MILDA .

Si l'enregistrement du nombre de ménages comptés est incorrect, il peut être difficile de rendre compte des coupons émis – chaque foyer recensé devant obtenir un coupon pendant le dénombrement des ménages pour l'échanger contre les MILDA qui lui ont été attribuées.

Tableau : Dernier chiffre du nombre de ménages par village, Préfecture de Mamou

Exemples de moyennes peu plausibles dans les ratios clés du dénombrement des ménages

Personnes par MILDA – Données correspondant à l'hypothèse de la campagne de 1,8

Les documents de planification de la campagne prévoyaient l'attribution de MILDA selon le ratio moyen d'une moustiquaire pour 1,8 personne. Dans certains cas, les données de dénombrement reflétaient exactement ce ratio, comme pour le Centre 3 de Bate (image, en bas à gauche) dans la préfecture de Kankan, où, pour un jour donné, 360 personnes et 200 MILDA ont été enregistrées ($360/200 = 1,80$). Le décompte a également enregistré une population totale « arrondie » de 3 200 personnes dans le Centre 3 de Bate (image, derrière à droite).

NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DU MICROPLAN	POPULATION DENOMBREE OU BENEFICIERES	NBRE DE MENAGES DENOMBRE	NBRE DE COUCHETTES DENOMBREES	NBRE DE MILDA DENOMBREES
Bate centre 3	2050	360	71	181	200

NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE			POPULATION DU MICROPLAN	POPULAION DENOMBREE OU BENEFICIERES	NBRE DE MENAGES DENOMBRE	NBRE DE COUCHETTES DENOMBREES	NBRE DE MILDA DENOMBREES
Bate centre 3			2050	3200	469	1511	1731
10	J11	J12	RECAP CS--SITE-VIL	Sheet1	RECAP-CS-SITE	RECA	

Surplus d'allocation révélé par un faible ratio de personnes par MILDA

Le BIG a constaté qu'au moins 47 villages dans quatre préfectures (graphique, à droite) comptaient en moyenne moins de 1,4 personne par MILDA, alors que la base de référence de la campagne était de 1,8 personne par MILDA. En fait, cela signifie que davantage de moustiquaires ont été allouées par rapport à la population dans ces zones, ce qui révèle un surplus d'allocation potentiel. Ceci inclut des exemples frappants tels que l'allocation de 441 MILDA à un village sans nom et sans population dans la préfecture de N'zerekore, et l'enregistrement de 129 personnes et 7 160 MILDA comme comptées un jour donné du dénombrement dans la préfecture de Kerouane.

Prefecture	Nombre de villages <1,40 personne/MILDA	Excédent d'allocation potentiel par rapport à 1,80
Mamou	15	1 957
Kankan	11	2 519
N'zerekore	2	795
Kerouane	19	8 190
Total des préfectures échantillonnées	47	13 461

Les bases de données de dénombrement calculant automatiquement ce ratio, il aurait dû être relativement simple de détecter ou de ratifier de telles anomalies dans les villages individuels. Le surplus d'allocation de MILDA ne gaspille pas seulement les ressources de la campagne, il peut également créer un environnement propice au détournement des moustiquaires.

Nombre moyen de personnes par ménage

En divisant la population totale par le nombre de ménages, on peut calculer un ratio, ou une moyenne, de personnes par ménage. Les projections de la campagne étaient basées sur une moyenne de sept personnes vivant dans chaque ménage en Guinée. Le BIG a constaté dans certaines régions que le nombre moyen de personnes par ménage était exactement de sept, ce qui correspond à cette base de référence et suggère que le dénombrement physique n'a pas été correctement effectué, ou encore que les données de dénombrement n'ont pas correctement comptabilisé le nombre de maisons visitées lors du recensement.

Nombre moyen de personnes par foyer	Nombre de villages
3.00	1
4.00	4
5.00	9
6.00	4
7.00	15
8.00	1
11.00	1
Total général	35

Tableau : Nombre de villages à Mamou ayant un nombre moyen 'exact' (chiffre rond) de personnes par ménage

Par exemple, dans la préfecture de Mamou, le nombre moyen de personnes par ménage était un nombre entier dans 35 villages (6 %). Parmi ceux-ci, 15 villages avaient une moyenne d'exactly sept personnes par ménage, ce qui indique que le dénombrement des ménages dans ces zones n'a peut-être pas eu lieu et que les données démographiques étaient une extrapolation. Dans d'autres zones, le nombre de personnes par ménage était suspicieusement élevé, comme à Moyafara (surligné en rouge dans le graphique ci-dessous) où il était plus de deux fois supérieur au niveau de référence de la campagne.

NOMS DES SITES	NOMS DES SECTEURS/VILLAGES DESSERVIS PAR LE SITE	POPULATION DU MICROPLAN	POPULATION	POPULATION VARIANCE TO MICROPLAN	HOUSEHOLDS	BEDS/ SLEEPING SPACES	LLINs	POPULATION PER LLIN	PERSONS PER HOUSEHOLD
Bolibana 2 (Place Publique) Moyafara I (Place Publique)	Bolibana (Aéroport 1)	2262	11621	414%	1310	5208	5872	1.98	8.871
	Sguirikoura II (Wourouni)	1639	7779	375%	1218	3451	3898	2.00	6.387
	Moyafara I et II	2596	1580	-33%	100	727	803	1.97	15.800
	Tiguibiri-Condeya	2069	2316	12%	266	1143	1158	2.00	8.707
	Gbassani Djodokoun	0	1397	-	120	704	699	2.00	11.642

Annexe C : Étude de cas de données de distribution suspectes

Le BIG a identifié des tendances inquiétantes, notamment une combinaison d'éléments de données suspects dans les six sites de distribution de Gonia, centre de santé urbain de la ville et de la préfecture de N'zerekore, dans le sud de la Guinée. Ces informations révèlent que les données ne reflétaient pas une distribution exacte et précise. La Constatation 2.2 explique pourquoi cette situation est considérée comme une indication de fraude aux données ou d'irrégularités de distribution.

Distributions quotidiennes de nombres ronds et ratios quotidiens irréguliers

Le BIG a constaté que des nombres ronds (multiples de 50, ou « une balle ») de moustiquaires ont été distribués pendant 11 des 35 jours de distribution possibles, en particulier les Jours 3 et 4, lorsque quatre sites sur six ont distribué des nombres ronds de moustiquaires (voir A dans le tableau ci-dessous). Certains sites, dont Hangard CS (B), ont distribué un nombre rond similaire de MILDA pendant plusieurs jours consécutifs.

Quelques sites ont distribué un ratio « rond » de MILDA par coupon certains jours (C), comme Chez chef quartier Nyen 2 (4,0 MILDA /coupon, Jour 4) et Chef quartier Nyen 1, secteur 3 (4,5 MILDA /coupon, Jour 4). D'autres sites avaient des ratios suspicieusement « élevés », comme Chez chef quartier Gonia (Jour 3, A, ombre rouge), avec une moyenne exacte de 7,5 MILDA par coupon (3 000 MILDA échangées contre 400 coupons). Ce niveau était deux fois la moyenne de N'zerekore de 3,6 MILDA par coupon et bien supérieur à la moyenne de 5,1 MILDA par coupon dans la base de données de dénombrement pour le site.

A.

Nom du Site de distribution	NOMBRE DE COUPONS SERVIS ET MILDA DISTRIBUÉES																	
	J1			J2			J3			J4			J5			J6 et+		
	Coupons servis	MILDA distribué	LLIN/Cou non	Coupons servis	MILDA distribué	LLIN/Cou non	Coupons servis	MILDA distribué	LLIN/Cou non	Coupons servis	MILDA distribué	LLIN/Cou non	Coupons servis	MILDA distribué	LLIN/Cou non	Coupons servis	MILDA distribué	LLIN/Cou non
Chez chef quartier Gonia 1 (Gonia1 secteur1)	279	1223	4.384	389	1665	4.280	450	2029	4.509	448	1632	3.643	74	412	5.568	19	87	4.579
Chez chef quartier Gonia 2 (Gonia2 secteur3)	221	1208	5.466	332	2340	7.048	400	3000	7.500	941	3100	3.294	433	2879	6.649	61	158	2.590
Chez chef secteur Zébétatokpa1	110	747	6.791	297	1594	5.367	301	1600	5.316	513	1759	3.429	218	705	3.234	60	210	3.500
Hangard CS	221	897	4.059	283	1500	5.300	325	1500	4.615	461	1450	3.145	90	227	2.522	7	26	3.714
Chez chef quartier Nyen 1 secteur 3	254	976	3.843	438	1688	3.854	405	1973	4.872	400	1800	4.500	84	325	3.869	58	250	4.310
Chez chef quartier Nyen 2	221	890	4.027	245	1050	4.286	235	850	3.617	275	1100	4.000	50	197	3.940	0	0	

B.

C.

Base de données de distribution, CS Gonia, N'zerekore

Distribution potentielle sans justificatif révélée par les données sur les coupons remis

Nom du Site de distribution	Indicateurs					LLIN/ Coupon
	Total MILDA distribués	MILDA restantes	MILDA restantes s. %	Total coupons/menage	% Coupons/menage	
Chez chef quartier Gonia 1 (Gonia1 secteur1)	7048	502	6.649%	1659	91.9%	4.248
Chez chef quartier Gonia 2 (Gonia2 secteur3)	12685	315	2.423%	2388	94.4%	5.312
Chez chef secteur Zébélatoipa1	6615	85	1.269%	1499	99.9%	4.413
Hangard CS	5600	97	1.703%	1387	99.9%	4.037
Chez chef quartier Nyen 1 secteur 3	7012	38	0.539%	1639	91.6%	4.278
Chez chef quartier Nyen 2	4087	63	1.518%	1026	87.6%	3.983

Base de données de distribution, CS Gonia, N'zerekore

D.

Comme indiqué à gauche (D), trois des sites de Gonia ont distribué beaucoup plus de MILDA qu'ils n'ont reçu de coupons, ce qui révèle une distribution sans justificatifs. Chez chef quartier Nyen 1 secteur 3, il ne restait que 0,5 % de MILDA alors que 91,6 % seulement des coupons avaient été remis. De même, Chez chef quartier Nyen 2, 88 % des coupons ont été collectés mais on ne comptabilisait plus que 1,6 % des MILDA. Chez chef quartier Gonia 2, 94,4 % des coupons ont été remis mais il n'y avait qu'un solde de 2,4 % des 13 000 moustiquaires

allouées.

Annexe D : 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 du Fonds mondial et grèvent la confiance dans son modèle de partenariat multipartite⁹.

Le BIG a pour mandat¹⁰ d'enquêter sur toute utilisation des ressources du Fonds mondial, que ce soit par le Secrétariat ou les bénéficiaires des subventions, ou par leurs fournisseurs, et de rendre compte de ses constatations de manière transparente et responsable¹¹. Le Secrétariat du Fonds mondial s'assure que cette surveillance est intégrée dans les accords connexes.

Sur quoi enquêtons-nous :

Le champ d'application des enquêtes du BIG couvre les opérations et les activités du Fonds mondial et des programmes qu'il finance (y compris celles des bénéficiaires de ses programmes, des fournisseurs et des prestataires de services).

Les enquêtes visent à identifier les cas d'actes répréhensibles, tels que les pratiques frauduleuses et corrompues, mais aussi le non-respect des normes applicables en matière de droits de l'homme et les cas d'exploitation et d'abus à caractère sexuel. Les enquêtes sont fondées sur les allégations des lanceurs d'alerte¹², la remontée régulière d'informations commerciales, l'analyse des risques ou les renvois d'informations d'autres entités.

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels pris par les bénéficiaires des subventions et les fournisseurs. Les exigences en matière de gestion des fonds et de réalisation des activités sont notamment définies dans le Code de conduite des fournisseurs et le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial¹³.

Les enquêtes du BIG visent à :

- identifier la nature et la portée des actes répréhensibles affectant les subventions du Fonds mondial, et les entités responsables de tels méfaits et, le cas échéant, déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par ces actes répréhensibles, et
- placer le Fonds mondial dans en position de comprendre les causes profondes des actes répréhensibles, d'obtenir le recouvrement des fonds et prendre des mesures correctives et préventives, en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés et les usages qui en ont été faits.

⁹ Paragraphe d'introduction de la [Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption](#).

¹⁰ [Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général](#), tel que périodiquement amendé.

¹¹ [Politique pour la communication des rapports publiés par l'Inspecteur général](#), telle que périodiquement amendée.

¹² [Politique et procédures de dénonciation des abus](#), telles que périodiquement amendées.

¹³ [Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial](#) et le [Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial](#), tels que périodiquement amendés. Les subventions sont généralement assujetties au [Règlement du Fonds mondial relatif aux subventions \(2014\)](#), qui intègre le Code de conduite des bénéficiaires et régit la communication du Code de conduite des fournisseurs. Les termes sont toutefois susceptibles de varier dans certains accords.

Sur qui enquêtons-nous :

Le BIG enquête sur les actes répréhensibles commis par les entités responsables de la réalisation et de l'exécution des activités financées par le Fonds mondial. Il s'agit des récipiendaires principaux et de leurs sous-récipiendaires, des instances de coordination nationale ou des groupes constitutifs du Conseil recevant un soutien financier du Fonds mondial, des agents locaux du Fonds, des bénéficiaires de financements à effet catalyseur, et d'autres fournisseurs et prestataires de services du Fonds mondial ou des récipiendaires. Les activités du Secrétariat liées à l'utilisation des fonds entrent également dans le champ d'action du BIG.

Les récipiendaires principaux sont responsables devant le Fonds mondial de la conformité de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris ceux versés aux sous-récipiendaires et payés aux fournisseurs¹⁴. Ils s'assurent que les exigences appropriées sont rendues applicables à ces entités.

Comment enquêtons-nous :

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. Le BIG n'est pas une autorité policière ou judiciaire. Il incombe aux récipiendaires et aux fournisseurs de prouver que leurs actions et celles de leurs agents et employés respectent les accords applicables. 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 disculpatoires¹⁵.

Les enquêtes sur les allégations de violations des droits de l'homme, d'exploitation et d'abus à caractère sexuel sont menées selon une méthodologie centrée sur la victime et tenant compte des traumatismes, après une évaluation des risques propres à chaque cas. Ce travail est régi par le Cadre institutionnel du Fonds mondial pour la protection contre l'exploitation et les abus sexuels, le harcèlement sexuel et les abus de pouvoir qui y sont associés¹⁶.

L'enquête tentera de quantifier l'étendue de toute dépense non conforme, y compris un montant proposé au Secrétariat comme étant recouvrable.

Le BIG peut également s'acquitter de sa mission en supervisant les activités des récipiendaires ou d'autres parties ayant la capacité et le mandat appropriés pour effectuer des tâches d'enquête. Il peut également partager des allégations et des preuves avec des tiers lorsque cela est pertinent pour leur travail, en particulier lorsqu'une question ne relève pas de sa mission.

¹⁴ Les dépenses conformes sont définies dans les [Directives pour l'établissement des subventions du Fonds mondial](#), telles que périodiquement amendées.

¹⁵ Ces principes sont conformes aux [Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, 2e édition, Conference of International Investigators](#)

¹⁶ Voir [The Global Fund's Operational Framework on the Protection from Sexual Exploitation and Abuse, Sexual Harassment, and Related Abuse of Power](#), (en anglais uniquement) en particulier les sections IV. 2. *Investigations* et IV. 3. *Support to survivors & victims*, tel que périodiquement amendé.

Que se passe-t-il après une enquête ?

Le BIG s'assure que les entités concernées ont la possibilité d'examiner et de fournir des preuves ou des commentaires sur les conclusions et sur le projet de rapport¹⁷. Il a un rôle d'établissement des faits et ne détermine pas les mesures correctives et préventives que le Fonds mondial peut prendre à la suite de ses conclusions.

À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des actions de gestion convenues avec le Secrétariat du Fonds mondial destinées à atténuer les risques auxquels les actes répréhensibles exposent le Fonds mondial et les activités de ses bénéficiaires ou fournisseurs. Il peut s'agir de décisions managériales spécifiques, de recouvrements financiers, d'instructions applicables aux acteurs de mise en œuvre et aux fournisseurs, de modifications des processus internes ou d'autres mesures correctives contractuelles. En ce qui concerne les fournisseurs, il peut s'agir de demander conseil au groupe en charge des sanctions¹⁸.

Le BIG peut renvoyer l'affaire à d'autres organisations ayant un intérêt dans le résultat de l'enquête, ou aux autorités nationales pour des poursuites pénales ou d'autres actions réglementaires et administratives, et soutenir ces processus le cas échéant.

¹⁷ Voir le [Modèle de participation des parties prenantes pour les audits du Bureau de l'Inspecteur général](#), tel que périodiquement amendé.

¹⁸ Voir le [Sanctions Panel Procedures Relating to the Code of Conduct for Suppliers](#), (en anglais uniquement) tel que périodiquement amendé.