



Investing in our future

The Global Fund

To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria

Lettre d'accompagnement du rapport d'enquête du BIG (GF-OIG-11-002)
Genève, Suisse, 1^{er} juin 2011

**COMMUNIQUÉ DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL
RELATIF AU RAPPORT D'ENQUETE DU BUREAU DE L'INSPECTEUR GENERAL (BIG) SUR
LES SUBVENTIONS PALUDISME (1 ET 6) ET TUBERCULOSE (4 ET 7) DU MALI**

Cher lecteur,

De février 2010 à avril 2011, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) du Fonds mondial a enquêté sur quatre subventions accordées au Mali. Les résultats de cette enquête sont présentés dans le document intitulé « Rapport d'enquête final sur les subventions Paludisme (1 et 6) et Tuberculose (4 et 7) du Mali ». L'enquête est le fruit des importants travaux du BIG et fournit une analyse complète et minutieuse de ces subventions au Mali.

Le rapport expose dans le détail les résultats de l'enquête et ses dernières constatations et recommandations. Il décrit comment certaines personnes du pays liées aux programmes – et un certain nombre de leurs fournisseurs et prestataires de biens et de services – ont systématiquement spolié le Fonds mondial et ces programmes pendant plusieurs années. Différentes personnes ont été arrêtées par les autorités pénales maliennes en raison des événements identifiés dans le rapport et sont en attente d'un procès. Le fait que ces fraudes aient été en partie détectées par un audit et totalement révélées grâce à la vigilance du propre Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial – et que les personnes ayant perpétré ces fraudes fassent actuellement l'objet de poursuites judiciaires – devrait avoir un effet dissuasif sur les autres.

Plusieurs faiblesses ont été recensées au niveau de la gestion des subventions et le BIG a proposé – et le Secrétariat a pris – des mesures vigoureuses pour améliorer la gestion des subventions. Les anciens récipiendaires ont été remplacés et une subvention a été close. Le Fonds mondial espère que les programmes qu'il soutient au Mali seront bientôt pleinement relancés et améliorés afin de combattre la pandémie liée aux trois maladies. Ces mesures illustrent la politique de « zéro tolérance à la fraude » du Fonds mondial.

Cette affaire a en fait contribué à la plus importante réforme de la gestion des subventions du Fonds mondial depuis sa création. Nous sommes convaincus que grâce à ces événements, le Fonds mondial est maintenant beaucoup plus fort et bien mieux préparé pour prévenir et détecter rapidement les fraudes et les abus. Nous pensons également que cette affaire a contribué à améliorer les processus et les contrôles internes du Fonds.

Du fait de la nature de sa mission et afin d'atteindre certaines des populations parmi les plus vulnérables du monde, le Fonds mondial travaille dans des pays dans lesquels l'architecture institutionnelle et de contrôle est peu développée. En s'attaquant aux

déficiences de gestion et à la corruption, le Fonds est mû par deux principes de base : une transparence totale et une tolérance zéro à la fraude.

Le présent rapport – qui est publié sur le site Internet du Fonds mondial – témoigne de l’engagement que ce dernier a pris d’identifier et d’enquêter avec fermeté sur les fraudes qui affectent ses subventions et ses engagements vis-à-vis d’une transparence réelle et totale.

Il est important d’insister sur la distinction qui doit être faite entre les actes répréhensibles commis par certaines personnes et les efforts louables de la majorité des acteurs qui travaillent à promouvoir la santé au Mali. Je souhaite, en particulier, remercier le Président du Mali, Son Excellence Amadou Toumani Touré, pour son appui indéfectible aux travaux engagés par le Bureau de l’Inspecteur général du Fonds mondial pour détecter et mettre un terme aux actes frauduleux affectant ces subventions. Je voudrais, par ailleurs, saluer les activités mises en place par le Secrétariat pour renforcer les programmes subventionnés afin de prévenir toute nouvelle défaillance des contrôles et de garantir aux subventions une performance optimale.

La mission du Fonds mondial est de sauver des vies et d’aider les pays à construire des systèmes de santé solides et pérennes. Chaque dollar détourné est un dollar perdu pour ce combat. Le Fonds mondial entend protéger sans relâche ses actifs et compte y parvenir grâce à un engagement infaillible envers les pays auxquels il apporte ses services.

Veillez croire, Cher lecteur, en l’expression de mes sentiments les meilleurs.

Martin DINHAM
Présidence du Conseil



BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

RAPPORT D'ENQUÊTE FINAL SUR LES SUBVENTIONS PALUDISME (1 ET 6) ET TUBERCULOSE (4 ET 7) DU MALI

**ET ÉTUDE DE CAS SUR LE RÔLE DU SECRÉTARIAT, DE L'AGENT LOCAL
DU FONDS ET DE L'INSTANCE DE COORDINATION NATIONALE DANS LA
SURVEILLANCE FIDUCIAIRE ET LA GESTION DES SUBVENTIONS**

Rapport d'enquête n° : GF-OIG-11-002

Date de publication : 1^{er} juin 2011

Le présent rapport est partiellement révisé conformément à la Politique d'information du Fonds mondial et au Point GF/B23/DP26 de la Décision du Conseil.

TABLE DES MATIERES

I.	Synthèse	7
II.	Généralités.....	17
A.	Subventions accordées au Mali ayant fait l'objet d'un examen	17
1.	Objectifs, activités et statut des subventions	18
2.	Planification des dépenses financées par les subventions	21
3.	Organismes de mise en œuvre des subventions	23
4.	Mécanismes de mise en œuvre des subventions	26
B.	Unité des enquêtes du BIG	27
C.	Le Ministère de la Santé et l'audit du BIG	28
D.	Mesures d'application des lois maliennes avant et pendant l'enquête.....	29
III.	Méthodologie.....	31
A.	Portée de l'enquête	31
B.	Processus d'enquête	32
1.	Obtention et classement des documents.....	32
2.	Analyse des documents	33
3.	Entretiens.....	34
4.	Limites de l'enquête.....	34
C.	Concepts pertinents relatifs à la fraude et à l'abus	35
D.	Régularité de la procédure	36
E.	Taux de change	36
IV.	Analyse de l'enquête	37
A.	Fraudes bancaires et au niveau des dépenses	37
1.	Fraudes bancaires et détournements de fonds de la DAF.....	37
2.	Fraudes au niveau des dépenses perpétrées par la DAF, le PNLP et le PNLT	43
3.	Assemblage de faux dossiers de dépenses liées à l'exécution des programmes	73
4.	Corrélation entre détournements de fonds, irrégularités dans les dépenses et dépenses non justifiées.....	101
5.	Autres retraits non justifiés	102
B.	Surfacturation et détournement de fonds	103
1.	Surfacturation d'équipement médical par le PNLT et des fournisseurs	103

2.	Surfacturation de matériel informatique par le PNLT et des fournisseurs.....	107
3.	Détournement de fonds, par le PNLT et certains fournisseurs, lors de l'achat de motocyclettes	110
C.	Achats frauduleux	111
D.	Laboratoire de la tuberculose inopérant	115
V.	Carences au niveau du contrôle fiduciaire	117
A.	Direction de l'Administration et des Finances (DAF).....	118
1.	Rôle et responsabilités de la DAF.....	118
2.	Contrôles de la DAF par le Fonds mondial.....	118
3.	Carences du système de surveillance de la DAF	119
B.	Audits externes	121
1.	Objectif des audits externes	121
2.	Retards importants dans l'établissement des rapports d'audit externe	121
3.	Principales conclusions des rapports d'audit externe	123
4.	Mise en évidence des fraudes par les auditeurs externes.....	124
5.	Rapports d'audit externe établis après l'intervention du BIG	124
C.	Agent Local du Fonds	125
1.	Contexte.....	125
2.	Fonctions et responsabilités du LFA	125
3.	Examen des LFA par le Fonds mondial.....	128
4.	Questions soulevées par le LFA	128
5.	Aptitude du LFA à déceler les fraudes	133
6.	Gestion des documents par le LFA.....	135
7.	Le LFA et l'assistance technique	136
8.	Collaboration du LFA avec le BIG	136
D.	Instance de coordination nationale	137
1.	Contexte.....	137
2.	Fonctions et responsabilités de la CCM	137
3.	Examen de la CCM par le Fonds mondial.....	139
4.	Détection des fraudes par la CCM	139
E.	Fonds mondial - gestionnaire de portefeuille du Fonds et unité finance	140

1.	Contexte.....	140
2.	Fonctions et responsabilités des FPM	141
3.	Fonctions et responsabilités de l'Unité Finance	142
4.	Évaluation des subventions par le Fonds mondial.....	143
5.	Capacité du Fonds mondial à détecter les fraudes et à y remédier	147
VI.	Pertes subies par le Fonds mondial	151
A.	droit de remboursement du fonds mondial.....	151
B.	Méthode de calcul des pertes	152
C.	Calcul des pertes	153
VII.	Risques de pertes pour les autres donateurs	157
VIII.	Synthèse de conclusion	158
IX.	Recommandations.....	159
X.	Annexe 1	162
XI.	Annexe 2.....	169

Abréviations

AGF	Agence de Gestion Financière
CCM	Instance de coordination nationale
FCFA	Devise malienne
DAF	Direction de l'Administration et des Finances (Ministère de la Santé du Mali)
DR/PU	Rapports sur les résultats actuels/demande de décaissement
DRS	Direction régionale de la Santé (Bureau régional du Ministère de la Santé)
FENASCOM	Fédération Nationale des Associations de Santé Communautaire du Mali
GPR	Examen des performances de la subvention
LFA	Agent local du Fonds
MoH	Ministère de la Santé (Mali)
BIG	Bureau de l'Inspecteur général (TGF)
PNLP	Programme national de lutte contre le paludisme
PNLT	Programme national de lutte contre la tuberculose et la lèpre
PR	Réципиентаire principal
PSI	Population Services International
GAS	Plan de gestion des achats et des stocks
SR	Sous-réципиентаire
FM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique

I. SYNTHÈSE

Le présent rapport expose les résultats d'une enquête complète réalisée entre février 2010 et février 2011 par l'Unité des enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) sur quatre subventions du Fonds mondial allouées au Mali, à savoir les séries 1 et 6 de la subvention Paludisme, et les séries 4 et 7 de la subvention Tuberculose. Au final, le BIG a découvert que 5,2 millions USD (soit 53 % des 9,7 millions USD des fonds des subventions faisant l'objet de l'enquête du BIG) avaient été perdus du fait de fraudes ou d'infractions à l'Accord de subvention. Sur cette perte, un montant de 4,1 millions USD est directement imputable à des fraudes perpétrées par des agents du récipiendaire principal, par le comptable recruté pour superviser le programme et par des centaines de fournisseurs prétendant avoir approvisionné les programmes en biens et services qui ont présenté de fausses factures pour se faire payer sur des fonds des subventions.

Le BIG a engagé cette enquête à la suite d'une série d'examen réalisés en 2009. En premier lieu, les constatations d'un auditeur externe recruté par le Ministère de la Santé du Mali a incité ce dernier à enquêter sur le comptable embauché pour superviser les programmes Paludisme et Tuberculose (financés par les subventions) et permis de découvrir qu'il avait falsifié des chèques à son propre profit ainsi que les relevés bancaires correspondants. Le détournement de fonds identifié par l'auditeur externe n'était qu'une petite partie de la fraude finalement découverte par le BIG grâce à une enquête de comptabilité judiciaire et d'autres moyens, comme indiqué en détail dans le présent rapport. À la suite de l'audit externe, la propre Unité des audits du BIG a ensuite procédé à des vérifications des subventions en octobre 2009, découvrant de nouvelles défaillances de contrôle interne graves et généralisées au niveau des fonctions de gestion de la trésorerie et de comptabilité des programmes Paludisme et Tuberculose. La perte initiale découverte par le Ministère de la Santé totalisait environ 270 000 USD et une nouvelle enquête de ce dernier en mars 2010 a identifié une perte supplémentaire de 34 000 USD. Du fait de ces constatations, le Ministère de la Santé a remboursé 304 000 USD au Fonds mondial en mars 2010.

Le problème a été transmis à l'Unité des enquêtes du BIG pour qu'elle effectue une enquête complète sur ces subventions en raison des sérieux indices de fraude identifiés. Le BIG a commencé à enquêter sur les subventions en février 2010 avec pour objectif : (i) révéler et identifier la nature, la portée et l'étendue précises et complètes de la fraude et de l'utilisation abusive de fonds du Fonds mondial, (ii) identifier les participants aux programmes et les parties responsables, et (iii) déterminer le montant et la localisation de la fraude et de la perte pour procéder à des recouvrements afin que les fonds perdus puissent être récupérés et mis à la disposition des bénéficiaires visés, à savoir les patients affectés par les trois maladies. L'examen du BIG a porté sur 9,7 des 13 millions USD (environ) décaissés au profit du pays dans le cadre des subventions désignées. Le présent rapport ne traite pas de l'enquête en cours du BIG sur les subventions VIH du Mali (environ 56 millions USD) qui ont été gérées par un récipiendaire principal (PR) différent, le Haut Conseil National de Lutte contre le Sida (HCNLS). Cette enquête actuellement en cours n'est pas encore achevée. Toutefois,

les enquêteurs du BIG recensent des caractéristiques généralisées de fraude similaires concernant ces subventions également.

a) Note sur la méthodologie

Le BIG a réalisé une enquête approfondie des dépenses financées sur les fonds des subventions gérées par deux Récipiendaires principaux – le Programme national de lutte contre la tuberculose et la lèpre (PNLT) et le Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP) – afin d'obtenir une vision claire et complète de la fraude, et d'atteindre les objectifs susmentionnés.

En raison de déficiences substantielles au niveau de la comptabilité et de la tenue des registres des programmes, ainsi que de l'absence de documents justificatifs pour de nombreux retraits effectués au titre des programmes en violation des obligations de l'Accord de subvention du Fonds mondial, il a été demandé au BIG de consacrer beaucoup de temps et des ressources substantielles pour recréer un historique informatique des décaissements et des dépenses programmatiques afin d'examiner comme il convient les dépenses imputées sur les subventions pour identifier la manière dont les fonds ont été dépensés, et de conduire une enquête minutieuse. Sans cette méthodologie, il n'aurait pas été possible de confirmer l'existence, ou l'absence, de fraudes et l'on aurait globalement continué de ne pas savoir à quelles fins les fonds des subventions étaient réellement utilisés. Au minimum, cette enquête a permis au BIG d'identifier plus de 10 000 documents faux, falsifiés ou frauduleux qui ont été utilisés dans le cadre des programmes ou remis à ceux-ci.

Si un système suffisamment solide avait été en place pour gérer de façon appropriée les décaissements des fonds des subventions, on aurait pu repérer de façon plus précoce une bonne partie de la fraude et l'enquête aurait été achevée beaucoup plus tôt. Au final, le BIG a classé, scanné et mis sur ordinateur puis analysé plus de 50 000 pages de documents liés aux programmes. Les enquêteurs du BIG ont interrogé près de 1 000 personnes, y compris du personnel des programmes Paludisme et Tuberculose, des fournisseurs tiers dont les noms figurent sur les documents présentés pour paiement sur les fonds des subventions, ainsi que du personnel des structures responsables de la supervision des programmes, y compris le superviseur fiduciaire des programmes dans le pays (LFA), l'instance de coordination nationale multi-parties prenantes (CCM) et le personnel du Fonds mondial.

b) Constatations de fraude et d'abus

Grâce à son enquête, le BIG a découvert qu'entre mai 2004 (peu après la mise en place de la première subvention) et avril 2010, des hauts responsables et des membres du personnel des agences chargées de la gestion financière et de la mise en œuvre des programmes (Direction de l'Administration et des Finances (DAF), PNLT et PNLN) – avec le soutien actif ou au su des bureaux régionaux du Ministère de la Santé (*Directions régionales de la Santé*, ou DRS) et des fournisseurs tiers – ont participé à des manœuvres de grande envergure de détournement de

ressources et de fonds de programmes subventionnés par le Fonds mondial, et ont escroqué le Fonds mondial et les programmes d'un montant d'au moins 5,2 millions USD (soit 53 % des 9,7 millions USD des fonds des subventions sur lesquels l'examen du BIG a porté)¹.

Le BIG a découvert que plus de 4,1 millions USD (au moins 42 %) des fonds visés par l'enquête ont été perdus du fait d'actes délictueux de fraude et de malversation perpétrés par beaucoup de participants. Ceux qui ont été découverts incluaient des interventions significatives et continues : (i) pour détourner des fonds des subventions des comptes bancaires des programmes au moyen de faux relevés, de faux documents et de virements et détournements non autorisés et indus de fonds des subventions, y compris des paiements au profit du comptable des programmes, (ii) pour fabriquer de faux documents justificatifs des dépenses, (iii) pour surfacturer et détourner largement des actifs du programme, et (iv) pour mettre en œuvre des procédures d'appel d'offres dont on a découvert qu'elles étaient entachées de complicités, de fraudes et d'autres infractions généralisées. En outre, l'enquête a découvert qu'une somme d'au moins 1,1 million USD (soit 11 % des fonds des subventions visés par l'examen) a été perdue du fait d'une violation des dispositions de l'Accord de subvention du Fonds mondial dans la mesure où des retraits n'étaient justifiés par aucun document (malgré les nombreuses occasions et demandes concernant la fourniture de ces justificatifs). Enfin, 120 000 USD (1 %) des fonds ciblés par l'enquête ont été perdus car cet argent a été dépensé au profit d'un prétendu laboratoire de la tuberculose qui reste inutilisé et pratiquement vide, et ne respecte pas les normes de sécurité. Des équipements achetés il y a plus d'un an devant être utilisés dans ce laboratoire ne servent pas et sont stockés dans un entrepôt.

¹ L'enquête du BIG a englobé un examen des dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2009. SEC Diarra, agent fiduciaire externe récemment embauché, a informé le BIG qu'il avait découvert de nouvelles preuves de fraude – en particulier une surfacturation de biens et services, et une surévaluation du temps consacré aux missions de supervision – dans les documents remis par le PNLP au premier trimestre 2010, après le début de l'enquête du BIG. Toutefois, cet agent fiduciaire n'a pas décelé le grand nombre des fausses factures qui lui ont été remises plus tôt et dont le caractère frauduleux a été mis en évidence par le BIG.

Calcul du BIG concernant la perte subie par le Fonds mondial au titre des séries 1 et 6 de la subvention Paludisme et des séries 4 et 7 de la subvention Tuberculose allouées au Mali

Category	Description	USD	% of Funds Investigated
TOTAL FUNDS OIG INVESTIGATED		\$ 9.7 million	100%
<i>Findings of Fraud and Misappropriation</i>			
1	Misappropriation from program bank accounts*	\$ 1.3 million	13%
2	Fabrication of false supporting expenditure documentation**	\$ 1.5 million	15%
3	Overcharging and misappropriation of program assets	\$ 0.7 million	7%
4	Fraudulent procurement practices	\$ 0.6 million	6%
		\$ 4.1 million	42%
<i>Other Findings of Loss</i>			
5	Withdrawals lacking supporting expenditure documentation***	\$ 1.0 million	10%
6	Construction of unusable laboratory	\$ 0.1 million	1%
		\$ 1.1 million	11%
TOTAL LOSS TO THE GF		\$ 5.2 million	53%
<i>Funds Repaid to GF in March 2010</i>		\$.3 million	3%
TOTAL FUNDS OWED		\$ 4.9 million	50%

*Category 1 includes cases of overlap with false and missing supporting expenditure documentation.

** Category 2 includes additional cases of false supporting expenditure documentation.

*** Category 4 includes additional cases of missing supporting expenditure documentation.

Du fait de l'infraction par le PR de plusieurs dispositions de l'Accord de subvention, laquelle permet de demander réparation en vertu de l'article 27 des Conditions générales du Fonds mondial, le BIG recommande que le Fonds mondial soit remboursé de l'intégralité de la perte des fonds subventionnés. Dans la mesure où le Ministère de la Santé a remboursé 304 000 USD au Fonds mondial en mars 2010, l'encours net de la perte subie par le Fonds mondial s'élève à 4,9 millions USD.

La vue d'ensemble des constatations se présente comme suit :

(i) Détournements de fonds à partir des comptes bancaires des programmes

Le détournement direct de 1,3 million USD des comptes bancaires des programmes a été perpétré par des employés et des hauts responsables de la DAF du Ministère de la Santé. Ces membres du personnel étaient responsables des fonctions de gestion de la trésorerie et de comptabilité des programmes, et ils ont abusé de leur autorité pour détourner et dérober des

fonds des programmes. Comme l'auditeur du Ministère de la Santé l'a découvert, le comptable de la DAF chargé de la gestion des fonds des subventions du Fonds mondial, A., a falsifié des chèques à son profit en imitant les signatures de signataires autorisés sur des chèques en blanc « au porteur » qu'il a ensuite encaissés. Le comptable de la DAF a aussi endossé de manière frauduleuse des chèques de tiers à son profit, détournant ainsi les fonds à son avantage.

Le BIG s'est également rendu compte que des membres du personnel de la DAF effectuaient des retraits abusifs en contournant les contrôles internes et que ces retraits étaient rarement accompagnés de justificatifs ou qu'ils étaient justifiés par des documents dont le BIG a découvert qu'il s'agissait de faux. À la fin 2007, E. a donné de façon indue à A. (comptable de la DAF) une procuration lui permettant de réaliser toutes les transactions bancaires sur les comptes des programmes, enfreignant ainsi le principe le plus basique et le plus universellement reconnu de séparation des responsabilités financières. Suite à cela, E. a été incarcéré par les autorités maliennes au motif de manquement au devoir à la fin 2009. En outre, le BIG a découvert que des agents de la DAF établissaient directement des chèques au profit de A. (comptable de la DAF) ou lui remettaient des espèces, contrevenant ainsi à la politique de la DAF. Enfin, le BIG a découvert des virements d'espèces non justifiés ou frauduleux effectués par F., préposé aux registres de la DAF.

En fait, le BIG a remarqué une corrélation significative entre les retraits bancaires détournés par la DAF et les faux justificatifs de dépenses créés par des employés des programmes Paludisme et Tuberculose. Sur tous les retraits bancaires soupçonnés de correspondre à des détournements directs de fonds des comptes bancaires, 34 % étaient aussi soupçonnés d'être assortis de justificatifs frauduleux. En plus, 55 % d'autres retraits bancaires soupçonnés d'irrégularités n'étaient accompagnés d'aucun justificatif.

Le comptable de la DAF a également pris des mesures pour cacher les contrefaçons et les virements indus en falsifiant les écritures correspondantes sur les relevés bancaires des programmes. Le BIG a découvert des cas d'écritures recouvertes par du correcteur liquide, ce qui se traduisait par des espaces « en blanc » sur les relevés bancaires. Dans ces cas, les totaux à la fin des relevés étaient également falsifiés ou ne correspondaient pas.

(ii) Fabrication de faux justificatifs à l'appui des dépenses

Le BIG a trouvé de nombreuses preuves indiquant que des agents du PNLT, du PNLP et de la DAF avaient créé, individuellement et parfois de concert, de faux documents justificatifs soit en trafiquant des documents – pour créer des factures d'entreprises réelles ou d'entreprises qui n'existent pas – sur leurs ordinateurs, soit en s'entendant avec des entreprises pour faire croire à des procédures réellement concurrentielles d'appel d'offres et de passation de marchés pour des biens et services – alors qu'en fait ce n'était pas le cas. Des membres du personnel ont aussi falsifié des « ordres de mission » du Ministère de la Santé – des autorisations de voyage pour des formations, des missions de supervision ou d'autres activités – sur leurs ordinateurs. Enfin, les agents ont fabriqué des fiches d'indemnité journalière

attestant du présumé paiement d'allocations journalières à des participants aux formations et à des employés des programmes, en contrefaisant des signatures. Des agents authentifiaient les faux documents avec des images scannées de tampons et de signatures ou avec des tampons qu'ils n'auraient pas dû avoir en leur possession, y compris des tampons d'entreprises, du Ministère de la Santé et des DRS locales.

Beaucoup d'activités programmatiques, telles que les missions de formation et de supervision, étaient entachées de fraude et de corruption, et les paiements versés à leurs prétendus participants étaient obtenus grâce à des faux. En fait, le BIG a constaté que pour la plupart des activités entachées d'irrégularités, des documents suspects et frauduleux composaient l'essentiel des pièces remises pour les justifier. Il en résulte qu'il y a de solides bases pour conclure que bon nombre de ces activités n'ont peut-être jamais eu lieu.

Le BIG a aussi découvert que des agents des DRS locales chargés de la mise en œuvre des programmes en dehors de Bamako, capitale du Mali, ainsi que des grossistes locaux qui étaient supposés fournir des biens et services ont participé activement aux manœuvres frauduleuses ou en ont été autrement complices. Dans certains cas, des fonds étaient directement envoyés sur les comptes bancaires des DRS par virement télégraphique mais les documents fournis à l'appui supposés justifier leurs dépenses étaient établis de manière frauduleuse par des membres du personnel du PNLT à Bamako. Plusieurs fournisseurs ont reconnu avoir fabriqué des documents pour les agents ou fourni à ceux-ci des factures vierges de leur entreprise.

(iii) Surfacturation et détournement d'actifs des programmes

Le BIG a aussi découvert des preuves indiquant que des fournisseurs de biens à prix élevé, tels que des équipements médicaux, des équipements informatiques et des motocyclettes, surfacturaient de façon exorbitante ou facturaient deux fois aux programmes subventionnés par le Fonds mondial. Le BIG s'est rendu compte que l'achat d'équipements médicaux pour 660 000 USD facturés à la série 7 de la subvention Tuberculose a été indûment confié à un seul fournisseur local malien qui, de son côté, a acheté les équipements en Europe et en a augmenté le prix de plus de 250 %, soit de 270 000 USD. Il y a également eu un problème au niveau du montant total des équipements médicaux acquis parce que l'achat a été réalisé avant que le PNLT n'ait remis son programme d'achat de produits de santé au Fonds mondial, ce qui va à l'encontre des dispositions de l'Accord de subvention.

Le BIG s'est également rendu compte que la série 7 de la subvention Tuberculose était victime de surfacturations de 250 % pour des équipements informatiques, soit 34 000 USD. Enfin, le BIG a constaté que le programme était supposé avoir acheté les mêmes motocyclettes auprès de deux fournisseurs différents et qu'un agent du PNLT, C., s'était entendu avec l'un des fournisseurs pour revendre certains véhicules au marché noir. Les autorités maliennes ont incarcéré les fournisseurs d'équipements médicaux et de motocyclettes, et il semble que les fournisseurs d'équipements informatiques aient fui le

pays. Outre ces mesures, il conviendrait de récupérer ces montants auprès de PNLT et des fournisseurs concernés.

(iv) Retraits non accompagnés de justificatifs

Outre les fraudes décrites ci-dessus, le BIG a constaté que des retraits bancaires pour 1,7 million USD n'étaient pas accompagnés de justificatifs de dépenses. Sur ce montant, on soupçonne que 700 000 USD ont été détournés de comptes bancaires (comme indiqué plus haut). Sur le million restant, plus de 70 % des détournements dataient de périodes remontant de 2 à 5 ans avant le début de l'enquête. La non conservation et la non remise de documents prouvant que les fonds ont été utilisés aux fins des programmes constituent une infraction à l'article 13 des Conditions générales du Fonds mondial, une infraction à l'Accord de subvention et une perte de fonds des subventions qui devrait être récupérée.

(v) Pratiques d'achat frauduleuses

Outre les montants frauduleux déjà décrits, le BIG s'est aperçu que pour une somme supplémentaire de 600 000 USD, les principes d'équité et de compétitivité des procédures d'approvisionnement en biens et services, tels que requis en vertu de l'Accord de subvention du Fonds mondial, n'étaient pas respectés. Dans certains cas, des fournisseurs qui étaient supposés soumissionner les uns contre les autres appartenaient en fait à la même famille. Dans d'autres cas, bien que les soumissionnaires retenus à l'issue de la procédure aient revendiqué la légitimité de leurs factures et services, tous les fournisseurs dont les noms apparaissaient sur des offres concurrentes déclaraient que lesdits documents n'étaient pas authentiques. Dans la mesure où ces fautes enfreignent les dispositions de l'Accord de subvention et des principes des procédures d'approvisionnement, il conviendrait que le Fonds mondial cherche à récupérer ces montants auprès du PR.

(vi) Fonds utilisés pour un laboratoire inachevé, inutilisé et inutilisable

Le BIG a également remarqué qu'un laboratoire pour lequel un montant de 120 000 USD a été dépensé en 2008 sur les fonds de la série 4 de la subvention Tuberculose n'est toujours pas en état de fonctionnement à la date de publication du présent rapport car il ne respecte pas les normes de sécurité de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). La société qui surveille les dépenses et la mise en œuvre des programmes dans les pays (LFA) et les gestionnaires de portefeuille du Fonds mondial ont exprimé des inquiétudes à l'égard des retards d'approvisionnement du laboratoire pendant la durée de vie de la subvention. Compte tenu de l'absence totale de dossiers d'appel d'offres, ce laboratoire n'a pas été approvisionné comme il convient. Bien que le BIG ait découvert d'autres signaux d'alarme concernant ce laboratoire, les responsables maliens de l'application des lois locales ont pris cette affaire en charge et la traitent dans le cadre de leur enquête pénale. Le BIG a reconnu la compétence des autorités maliennes pour poursuivre cette affaire.

c) Carences au niveau du contrôle fiduciaire

Le BIG a constaté que les programmes subventionnés souffraient de carences graves au niveau du contrôle fiduciaire – lesquelles ont empêché une découverte plus précoce des fraudes et des abus. Au Mali, cinq structures – (1) la DAF, (2) les auditeurs externes, (3) un société qui surveille les dépenses et la mise en œuvre des programmes dans le pays (LFA), (4) une instance de coordination nationale multi-parties prenantes (CCM) et (5) le personnel concerné du Secrétariat du Fonds mondial, y compris les administrateurs des subventions et le Département Finance – constituent le cadre de contrôle fiduciaire qui aurait dû s'assurer que les fonds étaient utilisés aux fins prévues. Cependant, l'examen, par le BIG, des principaux documents publiés par ces structures et des entretiens avec leurs principaux agents indique qu'à l'exception d'une société d'audit recrutée juste avant le début de l'enquête du BIG, ces entités n'ont pas pris en compte les risques évidents de détournement possible des fonds de leurs affectations prévues et n'ont pas réagi aux signes d'intensification des risques inhérents à ces projets lorsque les signaux d'alarme se sont déclenchés.

Le BIG remarque que, après qu'il l'ait consulté et qu'il ait collaboré avec lui, le Secrétariat du Fonds mondial a affirmé avoir adopté des mesures de protection supplémentaires en 2010 et 2011 qui répondent dans une large mesure à plusieurs des observations faites dans le présent rapport. En conséquence, ces commentaires sur les carences au niveau du contrôle fiduciaire ne s'appliquent peut-être pas nécessairement à la stratégie actuelle du Fonds mondial relative aux fraudes et abus.

Pour commencer, le BIG s'est rendu compte que la DAF – entité la plus directement responsable des aspects fiduciaires des subventions au sein du Ministère de la Santé – était elle-même impliquée dans les constatations de fraude du BIG. Ce dernier a appris que le comptable recruté pour superviser les subventions avait un casier judiciaire (lié à des délits financiers). En outre, la DAF n'a pas mis en place de séparation appropriée des responsabilités et des tâches comptables de base. Le comptable de la DAF s'est vu attribuer un accès complet aux comptes bancaires, chèquiers et relevés bancaires, et était responsable de l'établissement des rapprochements bancaires (qui, en fait, n'étaient que rarement, voire jamais, établis). Le comptable de la DAF participait aussi à la collecte et à la conservation des documents justificatifs des dépenses ainsi qu'à la saisie des transactions dans le système comptable. Cette attribution de rôles incompatibles constituait une violation évidente des normes universellement reconnues de séparation des responsabilités, accroissant de ce fait le risque de fraude qui a fini par se concrétiser. Bien que le LFA et les membres du personnel concernés du Secrétariat aient eu conscience des carences et du manque de transparence dont souffrait la DAF depuis la pré-évaluation de la première subvention (série 1 de la subvention Paludisme) jusqu'à la mise en œuvre des subventions chaque année, cette Direction a sans cesse été sollicitée pour gérer de nouvelles subventions et personne n'a pensé que les carences systémiques de la DAF pouvaient être révélatrices d'éventuels abus et fraudes.

Le BIG s'est aperçu que les fonctions d'audit interne et externe dont la mise en place incombait aux programmes étaient gravement retardées et n'avaient pas identifié le risque de fraude, à l'exception d'un audit de 2009. Pendant la durée de vie de ces subventions, le BIG a constaté que le département d'audit interne de la DAF n'avait effectué qu'un seul audit pendant la première année de la série 4 de la subvention Tuberculose. Les audits externes n'étaient pas réalisés en temps opportun pour une grande partie des séries 1 et 4 de la subvention Paludisme, et aucun audit externe n'a été réalisé pour la série 7 de la subvention Tuberculose jusqu'à la fin 2010.

Les LFA (deux ont supervisé les dépenses et la mise en œuvre des subventions dans le pays pendant la durée de vie de ces dernières) ont signalé et communiqué au Fonds mondial bon nombre de problèmes identiques à ceux mis en évidence par les rapports d'audit. Les problèmes incluaient : (i) la médiocrité de la supervision de la mise en œuvre par les employés des programmes, (ii) l'incapacité des programmes à remettre des rapports sur les dépenses de façon appropriée et opportune, (iii) l'incapacité des programmes à conserver des documents justificatifs appropriés et (iv) des problèmes significatifs avec la DAF, tels qu'évoqués précédemment. Cependant, et bien qu'ils aient fait de telles observations, les LFA n'ont pas considéré – de manière explicite ou implicite – ces problèmes comme des révélateurs d'un risque élevé de fraude ou de détournement. En outre, ils n'ont pas remarqué des effacements d'écritures évidents (des blancs sur des pages et des calculs incohérents) sur les relevés bancaires qui leur étaient remis par la DAF, lesquels concernaient tous des fonds dont le BIG a finalement découvert qu'ils avaient fait l'objet de détournements.

Le BIG n'a par ailleurs identifié aucun élément probant indiquant que l'instance de coordination nationale multi-parties prenantes du Mali (CCM) avait évoqué le risque ou la possibilité que les fonds des subventions ne fussent pas utilisés aux fins visées. Au lieu de cela, les entretiens avec la CCM et d'autres au sujet de cette dernière suggèrent qu'elle n'avait pas la capacité et ne considérait pas avoir de responsabilité vis-à-vis de l'identification de tels risques.

Enfin, les membres du personnel concernés du Secrétariat, les administrateurs des subventions et le Département Finance des programmes manquaient de moyens et de capacités pour déceler le risque de fraude et d'abus, et n'avaient pas été correctement incités ou préparés pour réagir de façon appropriée au risque de fraude ou d'abus quand celui-ci est apparu. Lorsque des problèmes ont été portés à l'attention des membres du personnel du Fonds mondial, par le LFA principalement, ces derniers n'ont pas considéré ces problèmes comme révélateurs de risques de fraude et d'abus. Les experts du Département Finance du Fonds mondial – spécialistes de la question – n'ont pas examiné les rapports des audits externes ni les synthèses que le LFA en avait fait, mais reçu au lieu de cela des résumés des administrateurs du Secrétariat, spécialistes des programmes. Bien que certains employés du Secrétariat aient réagi aux problèmes par le biais de lettres à la direction, de conversations bilatérales, de l'instauration de conditions préalables, et dans certains cas, du non décaissement de fonds, la DAF et les bureaux de programmes restaient régulièrement « sans réaction » face aux agissements du Fonds mondial. Une fois que l'enquête du BIG a été

lancée, et que le LFA a commencé à évoquer des problèmes de fraude, les membres du personnel concernés du Secrétariat n'ont pas réagi de façon appropriée pour s'assurer que le Fonds mondial avait conscience de toute la portée du risque. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

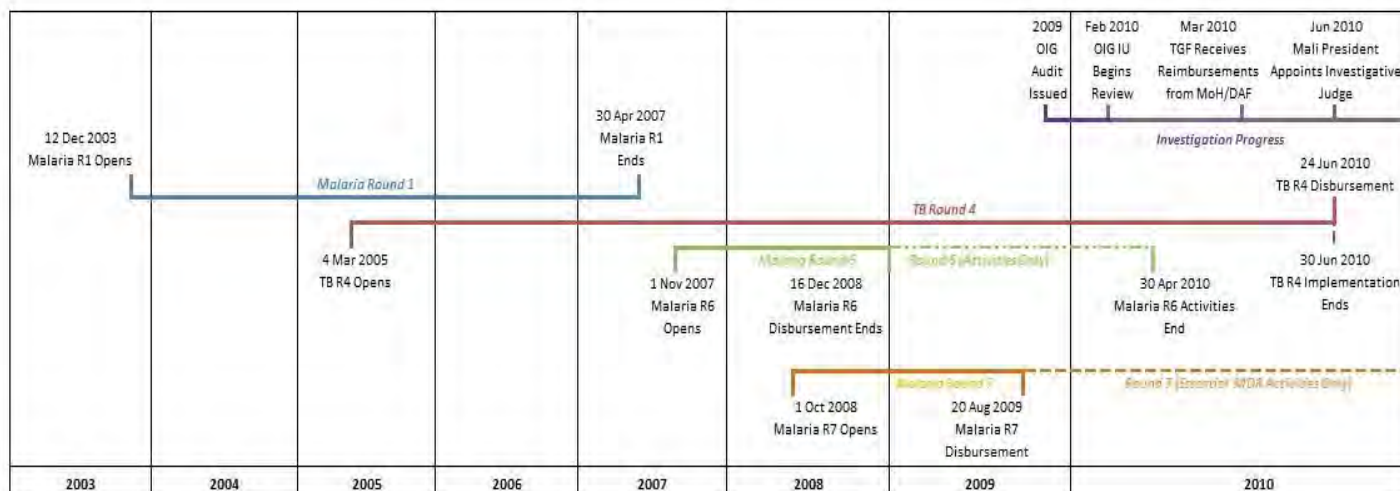
d) Intervention des autorités nationales

Au milieu de l'enquête du BIG, pendant l'été 2010, le Président de la République du Mali a nommé un juge malien pour enquêter et poursuivre pénalement les personnes impliquées dans le détournement de fonds des subventions Paludisme et Tuberculose. Le BIG a travaillé en étroite collaboration avec le juge d'instruction et lui a apporté un soutien significatif pour l'épauler dans ses travaux. Le BIG a partagé en permanence ses preuves et analyses avec le juge, lui a fourni une assistance et des capacités en matière d'examen judiciaire des ordinateurs ainsi que les résultats de ses examens de comptabilité judiciaire et de nombreux documents et pièces utiles. Grâce à la collaboration entre le BIG et le juge d'instruction, les poursuites des autorités maliennes ont beaucoup progressé. À ce jour, 15 personnes au moins – principalement des administrateurs de programmes, mais aussi des chefs d'entreprises et des employés de banques – sont incarcérées en attente des poursuites et des procès associés à l'enquête nationale. Le juge n'avait pas achevé son instruction de l'affaire au moment de la publication du présent rapport.

e) Étapes suivantes

Dans le cadre de cette enquête, le BIG a aussi étudié et identifié les défaillances des contrôles fiduciaires chez le LFA, dans l'Équipe régionale, à la CCM et chez les Récipiendaires principaux. Comme indiqué plus en détail par ailleurs dans le présent document, ni le LFA, ni l'Équipe régionale, ni la CCM n'étaient focalisés sur les risques de fraude et de détournement, et aucun d'entre eux n'a pris en compte les nombreux signaux d'alarme. Selon le BIG, le rapport constitue une ressource majeure pour le Sous-comité du Conseil d'administration pour le Bureau de l'Inspecteur général et le Groupe de travail pour une réforme globale. Par ailleurs, on pourrait sans doute tirer de précieux enseignements d'un examen attentif de la performance de ces subventions et des entités auxquelles la supervision financière des dépenses a été confiée – en appliquant peut-être plus largement cet examen à d'autres programmes de subvention qui financent massivement des activités similaires.

Calendriers des subventions et des activités du BIG



1. Objectifs, activités et statut des subventions

a) Série 1 de la subvention Paludisme

La première subvention accordée par le Fonds mondial au Mali a été la série 1 de la subvention Paludisme qui a débuté le 1^{er} décembre 2003². La subvention soutenait un programme qui visait à accélérer la mise en œuvre du plan stratégique national de lutte contre le paludisme du Mali, avec pour objectif d’avoir réduit la morbidité et la mortalité du paludisme d’au moins 35 % à la fin 2005³. Les activités planifiées au titre de la subvention étaient⁴ : (1) le renforcement des capacités de détection précoce et de gestion correcte des cas dans les centres de santé, (2) la prévention du paludisme par le biais de la lutte contre le vecteur, d’une chimioprophylaxie chez les femmes enceintes et d’un contrôle de l’environnement, (3) la mise en place d’une surveillance/gestion épidémiologique intégrée des épidémies, le suivi, la supervision et l’évaluation des activités de lutte contre le paludisme, (4) la promotion de la recherche et du développement en vue d’améliorer la fourniture de services au Partenariat Roll Back Malaria, (5) le renforcement des capacités structurelles et de gestion du Programme national de lutte contre le paludisme, (6) le renforcement et le développement d’un partenariat durable avec les communautés, et la collaboration multisectorielle, et (7) l’utilisation accrue de moustiquaires traitées aux insecticides au niveau communautaire en ciblant les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans par le biais d’une approche de marketing social.

² Mal-102-G01-M-00

³ Rapport de performance de la série 1 de la subvention Paludisme du Mali, p. 6

⁴ Accord de subvention de la série 1 de la subvention Paludisme du Mali, Annexe A

Bien qu'il ait été initialement prévu que la subvention soit dépensée sur trois ans, sa mise en œuvre a été prolongée jusqu'à avril 2007. À cette date, 2 592 316 USD avaient été dépensés sur la subvention⁵.

b) Série 6 de la subvention Paludisme

La série 6 de la subvention Paludisme, qui a débuté le 1^{er} novembre 2007, avait pour objectif de contribuer à la réduction de la morbidité et de la mortalité liées au paludisme au Mali⁶. Les activités planifiées étaient les suivantes : (1) l'achat et la distribution de combinaisons thérapeutiques à base d'Artémisinine (CTA), (2) l'achat et la distribution de Sulfadoxine-Pyriméthamine (SP) pour le traitement préventif intermittent (TPI) chez les femmes enceintes, (3) la garantie d'un suivi de la pharmacovigilance des CTA par le biais de visites régulières sur des sites sentinelle et la surveillance de la résistance des parasites du paludisme aux antipaludiques, (4) l'organisation de séries de séances de formation en chaîne pour les prestataires de services sur le diagnostic et le traitement des cas de paludisme, sur le TPI à la SP et sur la réimprégnation des moustiquaires, (5) le renforcement des capacités du PNLP par le biais du recrutement de personnels supplémentaires, (6) la collaboration avec le Centre de recherche et de formation sur le paludisme, institut de référence international pour la recherche sur le paludisme, pour réaliser des activités de recherche opérationnelle qui accompagnent la mise en œuvre des stratégies de lutte contre le paludisme, (7) le renforcement d'un système d'alarme précoce pour la surveillance du paludisme, (8) la réalisation d'activités de communication dans le cadre de la nouvelle politique de lutte contre le paludisme, y compris (i) un plaidoyer à l'intention des leaders politiques et des partenaires, (ii) une mobilisation sociale ciblant les participants, et (iii) une communication promouvant des changements de comportement en synergie avec la société civile.

Au 16 décembre 2008 – dernière date de décaissement, le Fonds mondial avait déboursé 2 555 989 USD, ou 77 % des fonds engagés au titre de la phase I. Les activités se sont poursuivies jusqu'au 30 avril 2010, mais entre 2008 et 2010, le programme n'a effectué aucune demande supplémentaire de décaissement car les montants précédemment mis à disposition n'avaient pas été dépensés.

Suite aux constatations initiales de fraude liées à cette subvention, le Ministère de la Santé a remboursé 41 540 USD au Fonds mondial le 4 mars 2010, dernière date de mise en œuvre d'activités au titre de la subvention. Actuellement, il n'y a plus d'activité au titre de la

⁵ Voir le Portefeuille de subventions du Fonds mondial à l'adresse : <http://portfolio.theglobalfund.org/Grant/Index/MAL-102-M-00?lang=en>.

⁶ MAL-607-G04-M

subvention, la phase 2 de celle-ci ayant été approuvée mais l'accord n'ayant pas encore été signé⁷.

c) Série 4 de la subvention Tuberculose

La série 4 de la subvention Tuberculose⁸, qui a débuté le 1^{er} août 2005, avait pour objectif de renforcer la gestion de cas de tuberculose conformément à la stratégie DOTS – laquelle combine un diagnostic approprié et l'enregistrement de chaque personne diagnostiquée tuberculeuse, une polythérapie standard, une évaluation individuelle des résultats de chaque patient pour s'assurer qu'il est guéri, et une évaluation et un suivi de la performance du programme. Les activités planifiées au titre de cette subvention étaient⁹ : (1) la formation de travailleurs de santé de tous les secteurs et de points focaux communautaires, y compris la formation de formateurs, (2) l'appui à la supervision des membres du personnel participant à la détection et au traitement des cas de tuberculose, (3) la fourniture d'équipements de microscopie à des centres publics et privés, (4) la fourniture de moyens logistiques pour garantir la disponibilité des médicaments et un contrôle de qualité des équipements de microscopie, (5) la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation et de mobilisation sociale, (6) l'établissement de partenariats et la promotion de réseaux pour soutenir les patients tuberculeux et leur famille, (7) la formation de conseillers en matière de tuberculose au conseil et au test volontaires du VIH et du personnel des centres de dépistage du VIH à l'identification des coinfections VIH/tuberculose (formation croisée) (8) le suivi et l'évaluation, (9) un appui aux points focaux communautaires, et (10) la gestion des programmes de formation.

Le 24 juin 2010, le Fonds mondial avait déboursé 5 073 300 USD, soit 75 % des fonds des subventions prévus, et le 31 juin 2010, toutes les activités mises en œuvre au titre de la subvention ont pris fin. Suite aux constatations initiales de fraude concernant cette subvention, le Ministère de la Santé a remboursé 189 042 USD au Fonds mondial le 4 mars 2010.

d) Série 7 de la subvention Tuberculose

Enfin, la série 7 de la subvention Tuberculose allouée au Mali, qui a débuté le 1^{er} octobre 2008, avait pour but de soutenir le Plan stratégique « Halte à la tuberculose » du Mali en détectant 70 % au moins des nouveaux cas anticipés de maladie et en guérissant 85 % au moins des patients diagnostiqués¹⁰. Les activités planifiées au titre de cette subvention

⁷ Le personnel du Secrétariat du Fonds mondial a informé le BIG que le Secrétariat prévoyait de transférer à PSI (organisation non gouvernementale internationale) la responsabilité de Récipiendaire principal (PR) pour cette subvention.

⁸ MAL-405-G03-T

⁹ Accord de subvention de la série 4 de la subvention Tuberculose du Mali, Annexe A, p.2

¹⁰ MAL-707-G06-T

étaient¹¹ : (1) le dépistage *via* un examen bactériologique de qualité reconnue, (2) le traitement standardisé et supervisé, accompagné d'un soutien pour le patient, (3) le suivi, l'évaluation et la quantification de l'impact, (4) l'administration et la surveillance des programmes, (5) la contribution au renforcement du système de santé, (6) la mise en œuvre de la nouvelle initiative « Approche pratique de la santé respiratoire », (7) le renforcement de la lutte contre la tuberculose parmi les groupes vulnérables, (8) le renforcement du réseau de laboratoires, (9) le renforcement des approches publiques et publiques-privées, (10) la promotion des normes internationales pour les soins de la tuberculose (ISTC), (11) le renforcement du plaidoyer/de la communication/de la mobilisation sociale, (12) le renforcement des programmes DOTS communautaires, et (13) la promotion et le renforcement de la recherche opérationnelle basée sur les programmes.

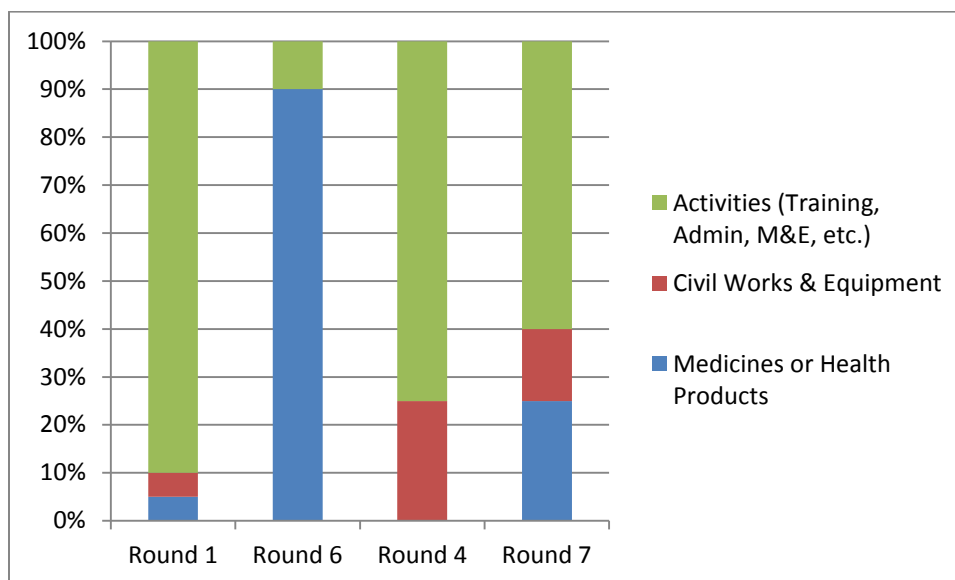
Le 20 août 2009, le Fonds mondial avait déboursé 1 837 476 EUR, soit 2 880 417 USD ou 63 % du montant de la subvention engagé au titre de la phase I. Aucun montant n'a été décaissé au titre de cette subvention depuis cette date et aucune activité n'a été mise en œuvre depuis le 31 juillet 2010 à l'exception des « services essentiels » qui impliquent un suivi de la multirésistance aux médicaments. La phase II de la subvention est toujours en cours d'étude par le Groupe d'examen pour la phase II et en attente d'approbation par le Conseil.

2. Planification des dépenses financées par les subventions

Conformément aux activités planifiées, les subventions ont financé des dépenses allouées à : (i) des médicaments, des équipements médicaux et d'autres produits de santé, (ii) des travaux de génie civil tels que la construction de laboratoires, des équipements tels que des ordinateurs, et des véhicules, (iii) des activités – telles que des formations de médecins, de techniciens de laboratoire, de guérisseurs traditionnels –, des campagnes de communication, une assistance technique, des activités de suivi et d'évaluation, des ressources humaines, et des activités de planification et d'administration. Le graphique suivant illustre la répartition par subvention entre ces catégories.

¹¹ Accord de subvention de la série 7 de la subvention Tuberculose du Mali, Annexe A, p.3

Nature des dépenses au titre des programmes de lutte contre le paludisme et la tuberculose



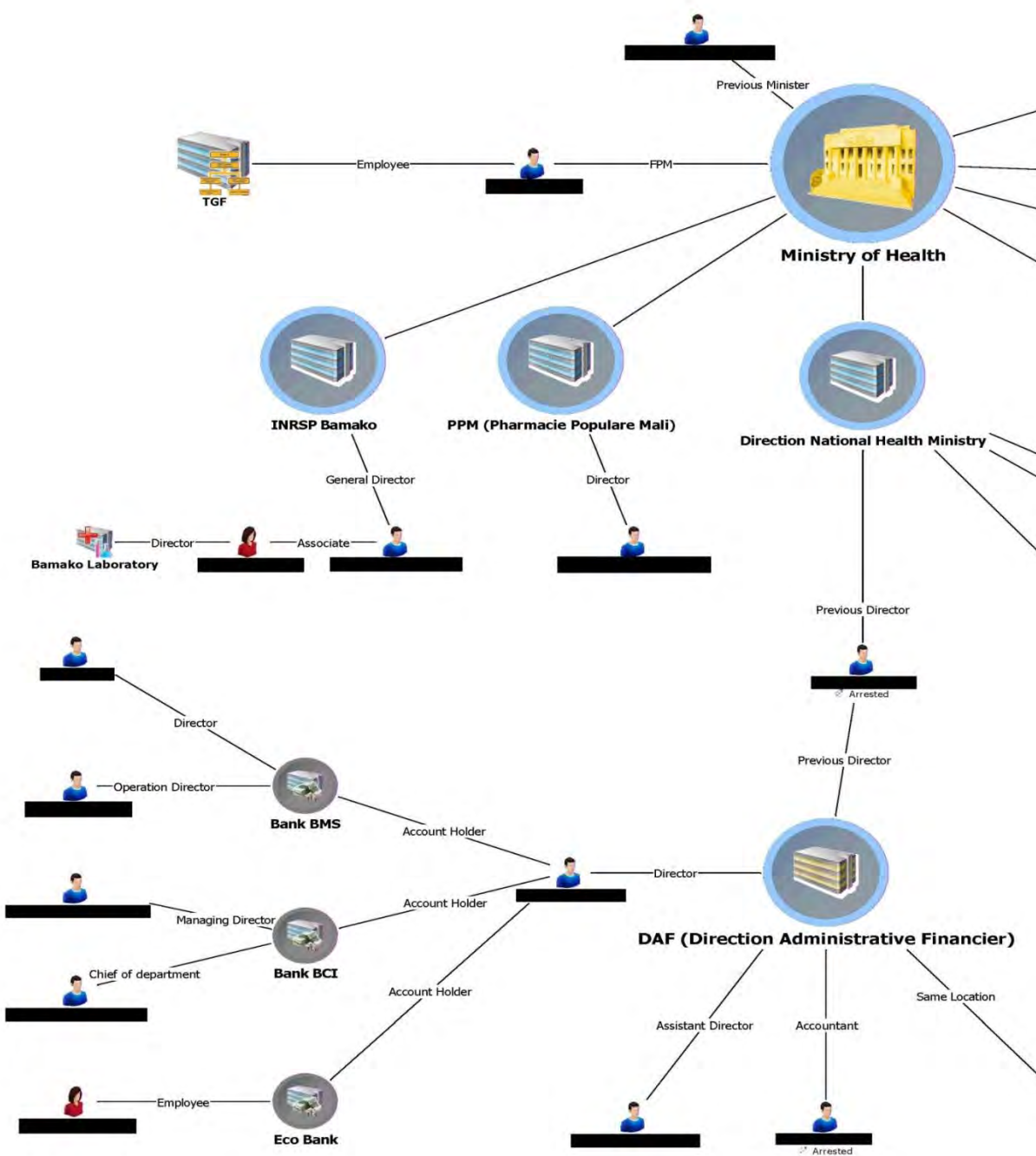
La série 6 de la subvention Paludisme a été la seule subvention pour laquelle les fonds ont en majorité été dépensés pour des médicaments ou des produits de santé. Les fonds des autres subventions ont pour l'essentiel été engagés au profit d'activités. Dans le cadre de la série 1 de la subvention Paludisme, le budget total a été alloué à hauteur de 4,1 % à l'achat de produits pharmaceutiques et à hauteur de 5,2 % à la catégorie regroupant produits, biens et équipements de santé. Dans la série 4 de la subvention Tuberculose, aucun financement n'a été alloué aux produits de santé ou aux médicaments. Au lieu de cela, 25 % ont été engagés au profit des infrastructures (construction d'un laboratoire) et d'autres équipements (achat et usage de véhicules et d'ordinateurs), et les 75 % restants ont été affectés à la planification et l'administration, au suivi et à l'évaluation, à l'assistance technique, aux ressources humaines, aux matériels de communication et à la formation. Dans le cadre de la série 7 de la subvention Tuberculose, les produits et les équipements de santé ainsi que les médicaments et produits pharmaceutiques ont représenté 25 % du budget prévu, les infrastructures et autres équipements 14 %, et les 60 % restants ont été alloués à des aides à la vie quotidienne des populations ciblées, à la formation, à des matériels de communication, à la planification et l'administration, au suivi et à l'évaluation, aux ressources humaines, aux frais généraux, etc.

3. Organismes de mise en œuvre des subventions

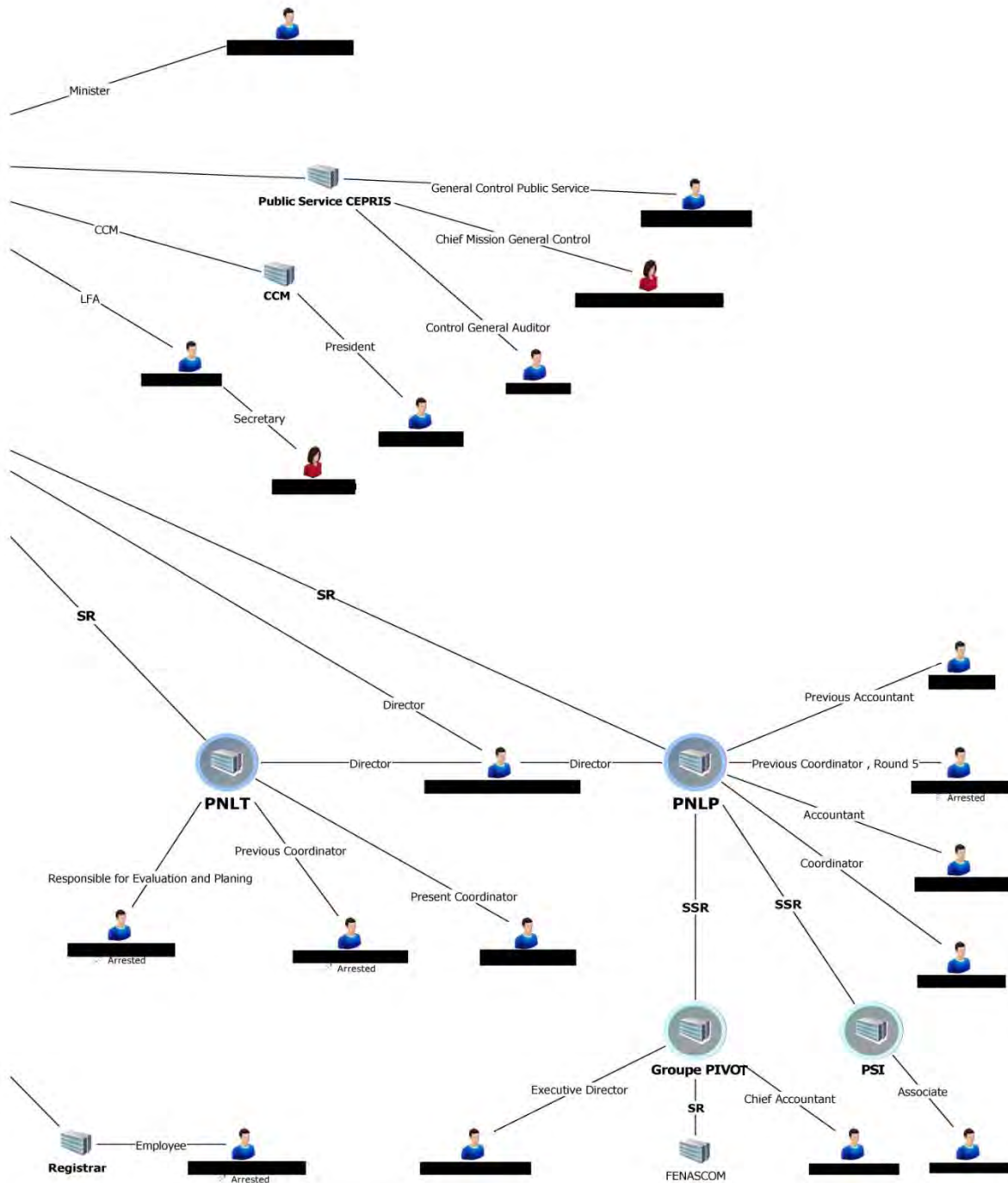
Les quatre subventions ont en grande majorité été versées au Ministère de la Santé¹². Au sein de celui-ci, le PNLP et le PNLT étaient les bénéficiaires principaux (PR) des subventions et avaient pour mission de gérer la mise en œuvre des programmes. La DAF a été chargée de la gestion financière et de la reddition des comptes des subventions. Le Fonds mondial a aussi recruté KPMG, et ultérieurement le Swiss Tropical and Public Health Institute (Swiss TPH), pour être ses agents locaux du Fonds (LFA) ayant pour mission de superviser, vérifier et établir des rapports sur les performances des subventions dans le pays. Le graphique suivant fournit une vue d'ensemble des entités concernées et des principales personnes au sein de chacune :

¹² On notera que dans le cadre de la série 1 de la subvention Paludisme, 900 000 USD ont été directement versés à PSI, organisation internationale à but non lucratif basée à Washington D.C., États-Unis.

Vue d'ensemble des entités et des personnes concernées



T



4. Mécanismes de mise en œuvre des subventions

Contrairement à ce qui se passe pour la plupart des subventions du Fonds mondial, les fonctions de comptabilité et fiduciaires du processus de gestion des subventions n'étaient pas exécutées au sein de la structure de l'entité de mise en œuvre (c'est-à-dire le PNLT et le PNL) mais plutôt confiées à une entité externe, le bras comptable/financier du Ministère de la Santé connu sous le nom de « Direction de l'Administration et des Finances » – DAF. Ce qui suit résume les étapes prévues devant être officiellement suivies pour obtenir le financement d'une activité programmatique particulière :

1. Les responsables des « programmes » du PNLT et du PNL devaient préparer des budgets détaillés pour l'achat de biens ou de services ou pour des dépenses associées à une activité de formation ou de supervision particulière. Le budget était remis au Ministère de la Santé et à la DAF.
2. Les agents de la DAF et du Ministère de la Santé approuvaient le budget.
3. Dès approbation, des chèques, signés à la fois par des agents de la DAF et du Ministère de la Santé, étaient libellés au profit de fournisseurs tiers (pour l'achat de biens et services) ou du préposé aux registres de la DAF, F., pour le financement des activités de formation¹³.
4. Le préposé aux registres de la DAF, F., devait retirer des espèces de la banque et les remettre aux employés des programmes qui, à leur tour, devaient signer un reçu ou quittance accusant réception des fonds.
5. Les programmes devaient dépenser les fonds conformément au plan budgétaire approuvé et fournir tous les reçus et autres documents justifiant les retraits opérés sur les fonds des subventions. Pour la plupart des retraits examinés par le BIG, les justificatifs associés concernaient des dépenses relatives à des activités telles que des opérations de formation – qui avaient eu lieu dans la capitale Bamako ou dans les régions – ou des missions de supervision des programmes dans les régions.

Les documents fournis pour justifier les dépenses allouées aux activités comprenaient habituellement :

- un « ordre de mission » du Ministère de la Santé autorisant des employés des programmes à voyager dans le cadre de leur travail,
- des reçus pour des achats de carburant pour les trajets en véhicule (c'est-à-dire pour les activités dans les régions),

¹³ Des paiements directs étaient effectués pour des achats d'équipements médicaux ou autres. Le BIG a aussi découvert des preuves de virements télégraphiques aux DRS pour des activités réalisées dans les régions. De plus, selon des documents internes de la DAF examinés par le BIG, les procédures initialement mises en place par la DAF imposaient à A., comptable des programmes, de ne pas recevoir d'espèces autrement que pour le paiement de son propre salaire.

- des factures d'hôtels enregistrant les nuitées des employés (pour les activités dans les régions),
 - des reçus pour la location de salles pour les activités,
 - des reçus pour les achats de nourriture et de boissons pour les participants aux activités,
 - des reçus pour les fournitures de bureau utilisées pour répondre aux besoins des employés ou à la formation des participants,
 - des reçus de sociétés de médias pour l'enregistrement de messages publicitaires et/ou de reportages sur les activités, et
 - des paiements d'indemnités journalières pour les membres du personnel, les chauffeurs et les participants aux activités – afin de couvrir leurs frais pour le temps passé à voyager et à assister aux activités.
6. Les employés des programmes devaient collecter tous les documents justifiant le caractère approprié des dépenses et les remettre au comptable de la DAF, A., pour qu'il les entre dans le système comptable.

Cette procédure, bien que risquée en ceci qu'elle imposait une manipulation excessive d'espèces, était compatible avec les principes fiduciaires appropriés de contrôle interne qui imposent que les fonctions de trésorier et de comptable d'une organisation soient séparées et que tous les retraits soient au final justifiés par des documents. La séparation des fonctions de gestion de la trésorerie, de documentation des dépenses et de comptabilité aide à éviter les conflits d'intérêt car elle garantit que les personnes qui retirent les fonds ne sont pas aussi chargées de les dépenses et de les justifier.

B. UNITE DES ENQUETES DU BIG

L'Unité des enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) est chargée de conduire les enquêtes sur les fraudes, les abus, les malversations, la corruption et la mauvaise gestion (collectivement désignés « les fraude et abus ») susceptibles d'intervenir au sein du Fonds mondial et d'être commis par les bénéficiaires principaux (PR), les sous-bénéficiaires (collectivement désignés « les organismes de mise en œuvre de la subvention »), les instances de coordination nationale (CCM), les agents locaux du Fonds (LFA) ainsi que les fournisseurs tiers¹⁴.

Le BIG est un organe administratif non doté de droits en matière d'application de la loi. Il n'a pas de pouvoirs d'assignation et ne peut accuser quiconque d'infraction pénale. De ce fait, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits que le Fonds mondial se réserve vis-

¹⁴ *La Charte et le Cadre de Référence du Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial*, disponible à l'adresse : <http://www.theglobalfund.org/documents/oig/TheCharter.pdf>.

à-vis des entités visées par une enquête et de la bonne volonté des témoins et autres personnes intéressées à fournir des informations aux enquêteurs. Le BIG peut cependant coordonner ses efforts à ceux des responsables de l'application des lois pour obtenir des preuves et les preuves collectées par le BIG peuvent être utilisées par ces responsables pour faire sanctionner des violations du droit national.

Bien que le BIG soit une entité administrative, il établit des constats de faits lors de la découverte de « preuves substantielles et crédibles » desdits faits. Cette norme est analogue à la norme administrative normalement employée de « plus probable qu'improbable » (probabilité supérieure à 50 %) utilisée par la communauté des Institutions financières internationales (IFI)¹⁵.

Les enquêtes du BIG ont pour objectif : (i) découvrir la nature et l'étendue spécifiques des fraudes et abus commis concernant des fonds du Fonds mondial, (ii) identifier les membres du personnel ou les entités privées impliquées dans les manœuvres, et (iii) déterminer le montant des malversations de fonds. Dans la conclusion du rapport sur ses constatations, le BIG émet des recommandations à l'intention du Fonds mondial pour le recouvrement des pertes, les accusations de manquement des membres du personnel du Fonds mondial et les sanctions à l'encontre des fournisseurs, le cas échéant. Il présente aussi au Conseil du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés afin d'éviter de futurs préjudices pour les subventions liés à des fraudes et abus. Enfin, le BIG saisit les autorités nationales pour qu'elles engagent des poursuites concernant les infractions pénales et autres violations des lois nationales, et les soutient le cas échéant tout le long de la procédure.

C. LE MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET L'AUDIT DU BIG

Cette affaire a été soulevée par les activités d'audit engagées par l'Équipe d'audit du BIG. Cette dernière a commencé à auditer les séries 1 et 6 de la subvention Paludisme et les séries 4 et 7 de la subvention Tuberculose en octobre 2009. Avant l'audit, le Ministère de la Santé du Mali avait indiqué au BIG qu'il avait découvert des malversations du comptable de la DAF, A., pour un montant d'environ 270 000 USD sur une période de deux ans, d'août 2007 à septembre 2009¹⁶. Le BIG a ensuite noté en examinant le rapport d'audit AE2C publié en juillet 2009 que l'auditeur avait identifié un chèque probablement frauduleux de A. (ce qui a été confirmé ultérieurement) et le mentionnait dans son rapport final. L'examen interne du Ministère de la Santé semble avoir été déclenché par les conclusions de cet audit externe.

L'Unité des audits du BIG a transmis l'affaire à l'équipe d'enquête du BIG en février 2010 pour qu'elle se concentre sur la nature et l'ampleur spécifiques des fraudes et autres

¹⁵ Cette norme est adoptée par toutes les Institutions financières internationales (IFI) dans le but de sanctionner les fournisseurs dont on découvre qu'ils se sont livrés à des pratiques frauduleuses ou des actes de corruption, collusion et coercition dans le cadre de contrats financés par les IFI.

¹⁶ Rapport d'audit AE2C daté du 19 septembre 2009, p. 5

irrégularités présumées, le montant des fonds ayant fait l'objet de malversations et l'implication possible d'autres agents ou d'entités privées. La DAF a continué de mener son enquête interne qui a culminé en mars 2010 lorsqu'elle a remboursé 304 000 USD au Fonds mondial.

D. MESURES D'APPLICATION DES LOIS MALIENNES AVANT ET PENDANT L'ENQUETE

En réponse aux constatations de fraude et de malversation concernant des subventions du Fonds mondial, le Président du Mali a désigné, pendant l'été 2010, un juge d'instruction chargé de mener une enquête plus approfondie sur les personnes pénalement impliquées dans les détournements des fonds du Fonds mondial. Le BIG a communiqué de manière permanente ses observations et preuves intermédiaires au juge d'instruction. Ces preuves ont, parallèlement aux propres enquêtes du juge, conduit à la détention et/ou à l'arrestation des personnes suivantes. Toutes les personnes, à l'exception du Secrétaire général du Ministère de la Santé, E., qui a depuis été libéré, étaient détenues dans l'attente de poursuites et de procès au moment de la publication du présent rapport.

- A., Comptable de la DAF – A. a reconnu les allégations portées contre lui, prétendu qu'il a agi seul et qu'il était le seul à bénéficier des détournements de fonds.
- B., Coordonnateur du PNLT – B. est détenu dans l'attente de poursuites pour détournement de fonds des programmes.
- C., Directeur du PNLT – C. est détenu dans l'attente de poursuites pour détournement de fonds des programmes.
- D., Directeur du PNLP – D. est accusé d'avoir reçu de l'argent de A.
- E., Secrétaire général du Ministère de la Santé – E. a été arrêté et est détenu pour avoir signé une procuration autorisant le comptable à signer des chèques et retirer des fonds de différentes banques.
- F., Préposé aux registres du Ministère de la Santé – F. est détenu pour avoir établi des chèques à son propre profit ; il a nié toute participation et n'a fourni aucune explication.
- G., Directeur de la DAF – G. est détenu pour usage abusif de fonds publics dans le cadre de l'achat d'équipements médicaux auprès d'Akama SA.
- H., Employé du PNLT – H. est détenu après avoir avoué sa complicité dans des fraudes au PNLT.
- I., Propriétaire d'Akama SA – I. est détenu pour son rôle dans le processus présumé truqué d'approvisionnement en équipements médicaux.

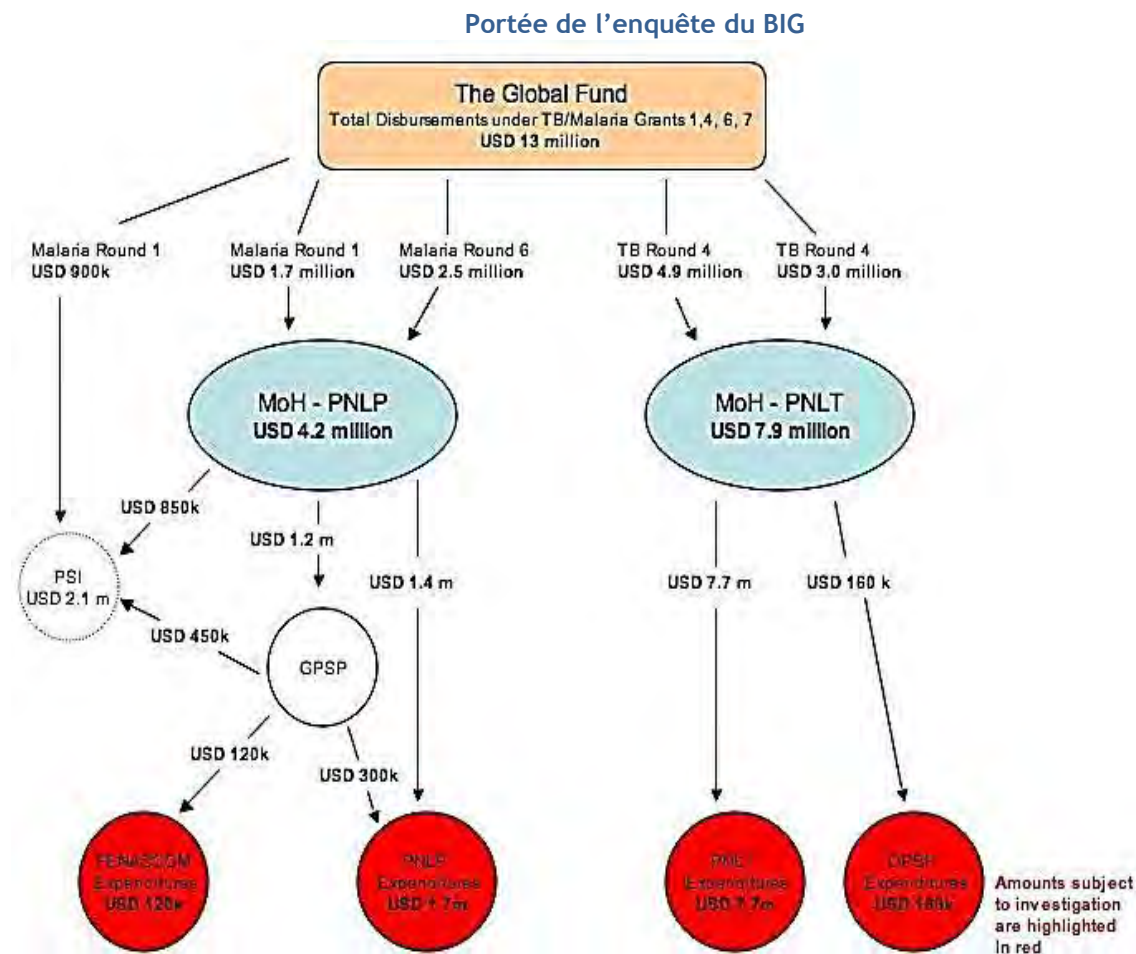
- J., Propriétaire d'entreprise – J. est détenu en raison de son rôle dans une manœuvre visant à escroquer un programme concernant l'achat de motocyclettes.
- K., Propriétaire d'entreprise – K. est détenu en raison de son rôle dans une manœuvre visant à escroquer un programme concernant l'achat de motocyclettes.
- Deux employés de banque (le Responsable des Opérations et son assistant) de la *Banque pour le Commerce et l'Industrie* (BCI) et deux autres employés de la *Banque Malienne de Solidarité* (BMS) ont été accusés de faute professionnelle.

III. METHODOLOGIE

A. PORTEE DE L'ENQUETE

Le BIG a enquêté sur près de 75 % des dépenses engagées au titre des quatre subventions. Comme le graphique suivant le montre, sur les 13 millions USD déboursés par le Fonds mondial dans le cadre des quatre subventions, l'enquête du BIG a porté sur les 9,7 millions USD versés aux deux principaux organismes de mise en œuvre, le PNLT et le PNLP, et leurs sous-réциpiendaires. Les dépenses engagées par PSI, qui représentaient pour la plupart des achats de médicaments au titre des subventions, n'ont pas été examinées dans le cadre de cette enquête.

Étant donné la répartition des fonds et le fait que le BIG se soit principalement intéressé au PNLT et au PNLP, l'enquête a porté sur 7,9 millions USD de dépenses du PNLT et 1,8 million USD de dépenses du PNLP. Le PNLT a donc été à l'origine de 84 % des dépenses ciblées par l'enquête du BIG.



B. PROCESSUS D'ENQUETE

L'enquête du BIG a consisté à obtenir, classer et analyser plus de 50 000 pages de documents de programmes, et à s'entretenir avec près de 1 000 personnes dont des salariés d'entreprises, des agents des organismes de mise en œuvre des subventions, des employés des bénéficiaires principaux, des membres du personnel du LFA, des employés d'un agent fiduciaire externe (SEC Diarra), des membres de la CCM et des membres du personnel du Secrétariat du Fonds mondial.

1. Obtention et classement des documents

La collecte de documents a débuté pendant l'audit des subventions du BIG à l'automne 2009. L'équipe d'audit (i) a examiné le système comptable utilisé par la DAF pour enregistrer les opérations relatives aux programmes et (ii) a sélectionné de façon aléatoire les dépenses à auditer avant d'examiner les justificatifs correspondants. À ce moment là, l'Unité des audits du BIG a découvert que plus de 80 % des 8,7 millions USD des retraits d'espèces effectués sur les comptes bancaires des programmes n'étaient pas enregistrés de manière appropriée dans le TOMPRO, logiciel comptable des programmes¹⁷.

Suite à cette constatation, la DAF a lancé avec l'aide de SEC Diarra (agent fiduciaire nouvellement recruté) des activités pour reconstituer les livres comptables des programmes et rendre compte des dépenses sur la base des documents sous-jacents disponibles. Ce processus s'est achevé au printemps 2010, période à laquelle les informations ont été communiquées à l'Unité des enquêtes du BIG pour un examen plus approfondi¹⁸.

Malgré les efforts engagés pour compléter les livres et registres comptables, les contenus du logiciel de comptabilité TOMPRO n'ont pas été suffisants pour que le BIG puisse les utiliser pour son enquête. Les données saisies dans le système comptable étaient insuffisantes à deux principaux égards : (i) elles ne fournissaient pas de lien clair entre un retrait bancaire, d'une part, et un justificatif de la manière dont l'argent était utilisé (les « dépenses »), d'autre part, et (ii) elles n'identifiaient pas les personnes ou entreprises (les « fournisseurs ») qui recevaient au final les fonds des programmes¹⁹.

Du fait de ces insuffisances, le BIG a consacré beaucoup de temps et de ressources à recréer un registre informatique des décaissements et des dépenses des programmes qui (i) prenait totalement en compte les transactions bancaires, (ii) saisissait de façon appropriée et

¹⁷ BDO, Rapport de novembre 2009, Section 5.2.1.1, p.13

¹⁸ Le BIG note qu'il reste d'importants volumes de retraits non documentés à ce jour, comme indiqué tout le long du présent rapport.

¹⁹ Dans certains cas, le numéro du chèque était indiqué dans le champ « commentaires » du logiciel TOMPRO, mais ce n'était pas régulier. En outre, les références auraient dû être saisies dans un champ distinct « numéro du chèque » dans le système comptable pour que l'on puisse en faire la recherche de façon fiable et régulière.

référençait les noms des fournisseurs pour toutes les dépenses, et (iii) reliait comme il convient les dépenses et les retraits bancaires. Le BIG a obtenu, scanné, examiné et saisi les données de plus de 50 000 pages de documents justificatifs des dépenses pour les quatre subventions examinées. Il s'est aussi procuré de façon indépendante des relevés bancaires pour les cinq comptes bancaires et a saisi toutes les opérations effectuées dans sa base de données pour une analyse de comptabilité judiciaire²⁰.

2. Analyse des documents

Depuis que la fraude initiale a été identifiée par le Ministère de la Santé concernant les falsifications de chèques perpétrées par A. (comptable de la DAF), le BIG a procédé à un examen de comptabilité judiciaire des activités sur tous les comptes bancaires utilisés pendant la durée de vie des quatre subventions. Outre l'obtention des relevés de banque originaux, le BIG s'est aussi procuré directement auprès des banques des chèques payés afin de vérifier l'identité de leurs bénéficiaires et, dans certains cas, pour établir la légitimité des autorisations et des endossements²¹. Le BIG a cherché à recenser les cas dans lesquels des retraits par chèque ont été effectués par des parties non autorisées (telles qu'un comptable de programme) ou si des chèques libellés à l'ordre d'une personne ou entité ont ou non été encaissés par d'autres.

L'analyse de comptabilité judiciaire a également cherché à rapprocher les activités enregistrées sur les comptes bancaires des justificatifs des dépenses sous-jacents remis par les programmes et conservés par la DAF. Le BIG a examiné les justificatifs des dépenses pour rechercher des irrégularités ou des « signaux d'alarme » révélateurs de la fraude, la corruption et la collusion, et d'autres infractions aux procédures (ex : sollicitation d'un seul fournisseur alors qu'une procédure d'appel d'offres était obligatoire).

Le BIG a aussi examiné des documents liés aux subventions publiés par des entités ayant des fonctions de supervision. Dans ce contexte, il a étudié des rapports d'audit, des rapports du LFA, des rapports de la CCM et des rapports du Fonds mondial lui-même. En outre, le BIG s'est entretenu avec le LFA et des gestionnaires de portefeuille qui surveillaient les subventions.

Enfin, le BIG a procédé à un examen judiciaire des ordinateurs des organismes de mise en œuvre afin de rechercher des dossiers électroniques susceptibles d'être pertinents pour l'enquête.

²⁰ On notera que le compte bancaire original de la série 1 de la subvention Paludisme a été remplacé par un autre compte dans un établissement différent.

²¹ Le BIG a demandé des copies de tous les chèques payés supérieurs à un million FCFA, mais aucune des banques n'a pu fournir de liste complète au BIG, évoquant « le temps qui passe » et des problèmes d'archivage.

3. Entretiens

Après avoir identifié les documents suspects, les enquêteurs du BIG ont organisé des entretiens avec des employés et des fournisseurs des programmes. Le BIG a contacté des fournisseurs par téléphone ou par e-mail et, lorsque cela était possible (c'est-à-dire à Bamako), visité leurs installations. Lorsqu'un fournisseur pouvait être contacté en personne, il lui était demandé de confirmer la validité des factures à l'en-tête de sa société que lui présentaient les enquêteurs du BIG. Ces derniers se sont entretenus avec des centaines de propriétaires d'entreprises et de fournisseurs, ainsi qu'avec 33 agents d'organismes²².

Plusieurs témoins ont exprimé des inquiétudes à l'idée d'être identifiés par leur nom dans le présent rapport, indiquant qu'ils redoutaient des châtements et des représailles si les informations qu'ils fournissaient leur étaient publiquement attribuées. En conséquence, le BIG fait référence à ces personnes comme des « témoins anonymes » (ou de façon plus générique) et a promis de préserver leur anonymat. Leurs informations ne sont incluses que lorsqu'elles ont été corroborées par d'autres témoins ou documents et considérées crédibles.

4. Limites de l'enquête

L'enquête du BIG a été limitée par un certain nombre de facteurs internes et externes. Des contraintes internes de temps et de ressources ont conduit l'équipe à prendre les décisions suivantes :

- L'enquête s'est concentrée sur les subventions Tuberculose parce qu'elles représentaient 84 % des dépenses directes des deux programmes au 31 décembre 2009 – date jusqu'à laquelle le BIG a collecté toutes les informations sur les subventions – et parce que l'ampleur des fraudes affectant les subventions Tuberculose déjà découvertes à cette date (confirmées par la DAF, parallèlement à d'autres anomalies relatives aux retraits identifiées par un examen de comptabilité judiciaire pendant l'audit du BIG) dépassait celle des fraudes découvertes touchant les subventions Paludisme dans des proportions de 1 à 10 (506 millions FCFA contre 46 millions FCFA).
- Le BIG a concentré son analyse sur la DAF, le PNLP et le PNLT, et n'a pas examiné les dépenses effectuées par PSI – qui représentaient principalement des achats de médicaments au titre des subventions.
- L'enquête a été concentrée sur les dépenses engagées à Bamako.
- La composante de comptabilité judiciaire de l'enquête a été partiellement tributaire des travaux entrepris par la DAF entre novembre 2009 et mars 2010. Pendant cette période, les employés de la DAF ont reconstitué les livres comptables et fourni des

²² En outre, le BIG a cherché à contacter près de 250 fournisseurs qui n'ont pas répondu à ses appels téléphoniques.

justificatifs des retraits bancaires à l'équipe du BIG. Dans certains cas, le BIG a pu confirmer de façon indépendante le lien entre les retraits et les justificatifs, mais dans d'autres, il a été contraint de se fier à la documentation fournie par la DAF.

En outre, l'ouverture par le Mali d'une enquête criminelle nationale sur les personnes gérant les subventions du Fonds mondial a contraint le BIG à abrégé le suivi de son enquête sur certains agents et fournisseurs clés afin de ne pas entraver l'intégrité de l'enquête nationale. L'emprisonnement par les autorités du Mali d'agents clés a aussi empêché le BIG de les contacter pour s'entretenir avec eux ; les agents qui ont repris leurs fonctions ont déclaré au BIG qu'ils n'avaient pas connaissance des activités qui s'étaient déroulées dans le passé.

C. CONCEPTS PERTINENTS RELATIFS A LA FRAUDE ET A L'ABUS

Le Code de déontologie applicable aux fournisseurs du Fonds mondial fournit les définitions suivantes des concepts pertinents de faute²³ :

« acte frauduleux » désigne toute acte ou omission, y compris une déclaration inexacte qui, sciemment ou par négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une personne ou entité afin d'obtenir un avantage financier ou autre ou pour échapper à une obligation ;

« collusion » désigne un arrangement conclu entre deux personnes ou entités ou plus en vue d'atteindre un objectif indu, y compris influencer indûment les actes d'une autre personne ou entité, et

« pratique anticoncurrentielle » désigne tout accord, décision ou acte qui a pour objet ou effet de réduire ou de fausser la concurrence sur un marché.

Le Groupe de travail sur la lutte contre la corruption des Institutions financières internationales fournit des définitions similaires²⁴. Parmi d'autres concepts pertinents du droit pénal, citons :

²³ <http://www.theglobalfund.org/documents/business/CodeOfConduct.pdf>

²⁴ <http://www.adb.org/Documents/Reports/IFI-TaskForce-on-Anticorruption/IFI-TaskForce-on-Anticorruption.pdf> Document signé par la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque européenne d'investissement, le Fonds monétaire international, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Les définitions sont les suivantes :

- Un acte de corruption consiste à offrir, donner, recevoir ou solliciter, directement ou indirectement, quelque chose de valeur dans le but d'influencer indûment les actes d'une autre partie.
- Un acte de fraude se définit comme tout acte ou omission, y compris toute déclaration inexacte qui, sciemment ou par négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une partie dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre ou d'échapper à une obligation.

« détournement de fonds » désigne le détournement intentionnel et illégal de biens ou des fonds d'une autre personne pour son propre usage ou à d'autres fins non autorisées, en particulier par un fonctionnaire, un administrateur de fonds fiduciaire, un exécuteur ou administrateur testamentaire, ou par toute personne ayant pour responsabilité de s'occuper et de protéger les actifs d'une autre personne (obligation fiduciaire).

« collusion » désigne un engagement à réaliser un acte illicite. Cela correspond à une entente mutuelle, exprimée ou tacite, entre deux personnes ou plus pour coopérer afin d'accomplir un acte illicite.

D. REGULARITE DE LA PROCEDURE

Le BIG a offert au Secrétariat du Fonds mondial, au LFA et à la CCM l'occasion d'examiner et de commenter ses constatations avant la publication du rapport. Il a invité chacune de ces entités à adresser une réponse écrite qui serait jointe au rapport sous forme d'annexe. Le LFA a fourni une réponse qui annexée au présent rapport. La CCM a reçu un exemplaire du rapport le 21 mars 2011 et eu plus de 4 semaines pour fournir une réponse. Malgré plusieurs rappels, notamment 6 e-mails, la CCM n'a pas répondu.

Le 13 mai 2011, lors de la réunion du Conseil du Fonds mondial, ce dernier a voté un Point de Décision autorisant la publication du présent rapport révisé sur le site Internet. Le mardi 17 mai 2011, juste avant la diffusion du rapport, la CCM a contacté le BIG pour lui demander une semaine supplémentaire pour pouvoir répondre. Le BIG a suspendu la diffusion du rapport à la demande de la CCM et attendu deux semaines supplémentaires. La CCM n'a cependant envoyé aucune réponse malgré un rappel supplémentaire.

Néanmoins, le BIG a pris en compte tous les commentaires transmis avant d'achever son rapport. Toutes les preuves découvertes lors de cette enquête ont été régulièrement communiquées au juge d'instruction malien directement nommé par le Président du Mali pour enquêter sur l'affaire.

E. TAUX DE CHANGE

Le présent rapport indique des montants en dollar des États-Unis (USD), avec un équivalent en FCFA indiqué en note de bas de page le cas échéant, afin de faciliter la lecture. Aux fins de ce rapport, le taux de change entre le FCFA et l'USD a été fixé au taux de change quotidien

- Un acte de coercition est le fait de porter atteinte ou de causer du tort, ou de menacer de porter atteinte ou de causer du tort, directement ou indirectement, à une partie ou à ses biens dans le but d'influencer indûment ses actions.

- Le terme collusion s'entend d'un arrangement conclu entre deux ou plusieurs parties, en vue de réaliser un objectif indu, y compris influencer indûment les actes d'une autre partie.

moyen de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2009, soit 0,002099936 USD pour 1 FCFA ou 476 FCFA pour 1 USD. Cette valeur est la valeur moyenne du taux de change publié quotidiennement pour les années 2005 à 2009 et a été obtenue en compilant un ensemble de données sur les taux de change quotidiens sur la période concernée et en calculant la moyenne de ces valeurs²⁵.

IV. ANALYSE DE L'ENQUETE

L'enquête du BIG a révélé qu'entre mai 2004 (peu après le début de la première subvention) et avril 2010, des hauts responsables et des membres du personnel des agences chargées de la gestion financière et de la mise en œuvre des programmes (DAF, PNLT et PNLN) – avec le concours actif ou au su des DRS et des fournisseurs tiers – ont participé à des détournements, fraudes et abus pour au moins 5,2 millions USD, soit 53 % des 9,7 millions USD des fonds des subventions sur lesquels l'enquête du BIG a porté²⁶. Des soupçons de fraude et de détournement portent sur un montant de 4,1 millions USD (42 % des fonds sur lesquels l'enquête a porté) et les manœuvres découvertes ont été : (i) des détournements de fonds des comptes bancaires des programmes au moyen de paiements frauduleux et indus au comptable et au préposé aux registres, (ii) la fabrication de faux documents pour justifier des dépenses, et (iii) la surfacturation et le détournement d'actifs des programmes. De surcroît, une somme de 1,1 million USD (11 % des fonds visés par l'enquête) a également été perdue du fait d'une violation des dispositions de l'Accord de subvention dans la mesure où les retraits n'étaient pour l'essentiel pas accompagnés de justificatifs et où les procédures d'approvisionnement étaient frauduleuses. Enfin, un investissement de 120 000 USD (1 % des fonds ciblés par l'enquête) n'a pas encore généré les résultats escomptés car il a servi à financer un laboratoire de la tuberculose qui ne respecte pas les normes de sécurité et est donc inutilisable. Il en résulte que ces fonds ont été mal gérés.

A. FRAUDES BANCAIRES ET AU NIVEAU DES DEPENSES

1. Fraudes bancaires et détournements de fonds de la DAF

Grâce à son examen détaillé des relevés bancaires, des chèques payés et des quittances, le BIG a identifié les preuves suivantes des fraudes et détournements perpétrés par les agents de la DAF :

²⁵Sur la base des taux de change historiques : <http://www.oanda.com/currency/historical-rates>.

²⁶ L'enquête du BIG a englobé un examen des dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2009. SEC Diarra, agent fiduciaire externe récemment embauché, a informé le BIG qu'il avait découvert des preuves de fraude – en particulier une surfacturation de biens et services, et une surévaluation du temps consacré aux missions de supervision – dans les documents remis par le PNLN au premier trimestre 2010, après le début de l'enquête du BIG.

Fraudes bancaires et détournements de fonds de la DAF

Manœuvre	FCFA	USD
Le comptable de la DAF a falsifié des signatures autorisées sur des chèques en blanc « au porteur » et encaissé les chèques à son profit.	145 602 785*	305 888,00*
Des agents de la DAF et du Ministère de la Santé ont indûment établi des chèques directement à l'ordre du comptable de la DAF et les justificatifs des dépenses concernées étaient frauduleux ou manquants.	167 842 258	352 609,00
Le préposé aux registres de la DAF a encaissé des chèques et remis indûment des espèces au comptable de la DAF ; les justificatifs des dépenses concernées étaient frauduleux ou manquants.	127 218 344	267 265,00
Des documents attestant de la remise d'espèces au préposé aux registres de la DAF n'étaient pas accompagnés (ce qui est anormal) de quittances justificatives, étaient accompagnés de quittances non signées, ou portaient des signatures suspectes ou à première vue falsifiées ; les justificatifs des dépenses concernées étaient frauduleux ou manquants.	172 706 656	362 829,00

*144 272 467 FCFA ont été remboursés au Fonds mondial.

Le BIG a trouvé des preuves indiquant que le comptable de la DAF avait activement cherché à cacher certaines de ces malversations en recouvrant des écritures des relevés bancaires avec du correcteur liquide. En décembre 2010, le BIG a fourni au responsable par intérim de la DAF une liste détaillée des opérations bancaires illicites pour qu'il fasse des recherches et des commentaires supplémentaires, mais il n'a jamais rien reçu en retour. Le responsable par intérim a indiqué que la DAF avait interrompu son audit interne et son enquête après que l'affaire ait été transmise officiellement aux autorités maliennes autour de juin 2010 et donc qu'il n'avait pas d'autres informations à fournir au BIG sur ces opérations.

a) Chèques falsifiés par le comptable de la DAF

En octobre 2009, le Ministère de la Santé a attiré l'attention de l'équipe d'audit du BIG sur le fait qu'AE2C, auditeur externe qu'il avait recruté de façon indépendante, avait découvert un certain nombre de chèques des programmes falsifiés par A., comptable de la DAF. Le Ministère de la Santé s'est rendu compte qu'A. falsifiait les signatures des signataires autorisés pour établir des chèques « au porteur » sans ordre, en vertu de quoi ils étaient payables à toute personne les présentant à l'encaissement. En fait, A. a ultérieurement confirmé cette manœuvre frauduleuse dans une confession écrite obtenue par les autorités maliennes. Globalement, A. a reconnu avoir détourné ainsi 38 chèques pour un montant total de 140 272 467 FCFA. Du fait de ces constatations de l'enquête préliminaire, le Ministère de la Santé a remboursé un montant équivalent (soit 304 000 USD) au Fonds mondial le 4 mars 2010.

Copie de chèque au porteur falsifié par le comptable de la DAF



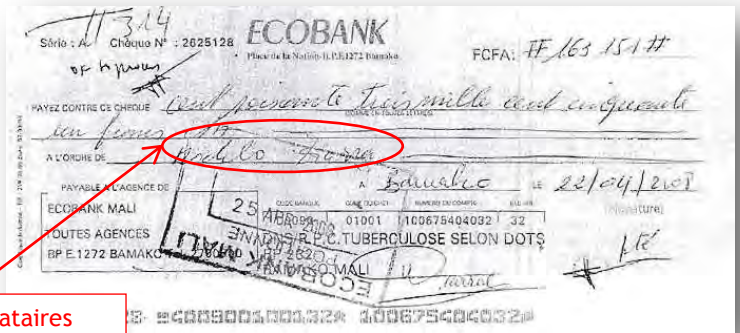
Outre les constatations du Ministère de la Santé, le BIG a par ailleurs identifié des cas dans lesquels A., comptable de la DAF, avait endossé de façon frauduleuse des chèques à son avantage. Dans ces cas, bien que les chèques fussent libellés à l'ordre de tiers pour régler ce qui semblait être des salaires, ils ont ensuite été endossés par A. à son profit. Comme l'exemple suivant le montre clairement, l'écriture et la signature de l'endosseur présumé sont identiques malgré le fait que le bénéficiaire de chaque chèque soit différent. Le BIG a identifié 9 cas de ce type, pour un montant total de 3 085 USD²⁷.

²⁷ 1 468 359 FCFA ; aucun de ces montants n'a été remboursé au Fonds mondial à ce jour.

Rapport d'enquête sur les subventions Paludisme (1 & 6) et Tuberculose (4 & 7) du Mali

Copie du chèque n°2625132 à l'ordre de Moussa Konyaté

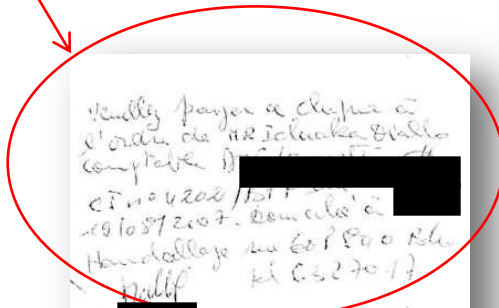
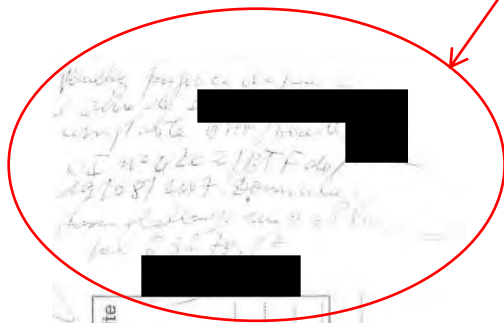
Copie du chèque n°2625128 à l'ordre de Modibo Diarra



Différents endossataires
mais les signatures des
endosseurs sont les mêmes

Endossement présumé par Moussa Konyaté

Endossement présumé par Modibo Diarra



Pièce d'identité produite

Passeport

Carte d'identité

Permis de Conduire

N°: _____

Délivré le: _____

Par: _____

Pour Acquies, le 25/09/08

Signature

Décomposition du paiement

de 10.000	de	5.000
de 5.000	de	2.500
de 2.500	de	1.000
de 1.000	de	500
de 500	de	250
de 250	de	100
de 100	de	50
de 50	de	25
de 25	de	10
de 10	de	5

Total: 103151

Pièce d'identité produite

Passeport

Carte d'identité

Permis de Conduire

N°: _____

Délivré le: _____

Par: _____

Pour Acquies, le 25/09/07

Signature

Décomposition du paiement

de 10.000	de	5.000
de 5.000	de	2.500
de 2.500	de	1.000
de 1.000	de	500
de 500	de	250
de 250	de	100
de 100	de	50
de 50	de	25
de 25	de	10
de 10	de	5

Total: 163151

b) Chèques émis et endossés par des agents de la DAF au profit du comptable de la DAF

L'enquête interne du Ministère de la Santé a révélé qu'à la fin 2007, E. (Secrétaire général du Ministère de la Santé – qui est l'une des personnes ayant une signature autorisée sur les comptes bancaires des programmes) a donné une procuration générale au comptable de la DAF pour qu'il puisse effectuer des opérations bancaires sur les comptes des programmes et obtenir des chèquiers, des relevés bancaires et des chèques payés. L'attribution de cette procuration au comptable des programmes constitue une infraction aux principes de base de la séparation des responsabilités et a neutralisé dans les faits les contrôles fiduciaires qui étaient susceptibles d'être en place. Cette situation a conduit les autorités maliennes à incarcérer et à accuser E., Secrétaire général, de manquement au devoir à la fin 2009. Le BIG a été informé que E. avait été libéré depuis.

Alors que les procédures de contrôle interne de la DAF auraient dû garantir qu'aucun chèque, autre que son chèque de salaire mensuel, ne soit libellé à l'ordre du comptable de la DAF, le BIG a découvert 119 autres chèques²⁸ directement libellés à son ordre ou endossés (par des personnes autorisées²⁹) à son profit. Le montant total de ces chèques représente 352 609 USD³⁰. La DAF n'a pas pu fournir de justificatifs des dépenses pour les retraits qui constituaient 67 % de ce montant. De plus, le BIG s'est aperçu qu'une autre partie de cette somme (24 %) était justifiée par des faux montants de dépenses. Au total, le BIG a découvert que plus de 91 % des chèques libellés à l'ordre de A. ou endossés par lui en plus de ceux qu'il avait falsifiés lui-même étaient justifiés par de faux documents ou n'étaient pas justifiés du tout. On peut donc raisonnablement avancer que ces fonds n'ont pas été utilisés à des fins programmatiques légitimes.

c) Chèques à l'ordre du préposé aux registres de la DAF dont le montant a été remis au comptable de la DAF

Le BIG a aussi recensé 38 cas pour un total de 267 265 USD dans lesquels des chèques étaient libellés à l'ordre de F., préposé aux registres de la DAF, (conformément au protocole établi) mais pour lesquels une quittance signée indiquait que les espèces avaient été remises au comptable de la DAF³¹. Comme pour les cas dans lesquels les chèques étaient directement libellés à l'ordre du comptable de la DAF, ces espèces n'auraient jamais dû être remises au comptable et les éléments attestant de cette pratique incitent à penser qu'il est très probable que les fonds ont été détournés. En fait, sur ces retraits, la moitié (soit 133 794 USD) était justifiée par des documents dont le BIG a confirmé qu'ils étaient des faux³². L'autre moitié (133 471 USD) n'était justifiée par aucun document³³. On peut donc

²⁸ Ces chèques viennent en plus des chèques falsifiés précédemment mentionnés.

²⁹ Par exemple, un autre agent de la DAF.

³⁰ 167 842 258 FCFA

³¹ 127 218 344 FCFA

³² 63 686 094 FCFA

aussi raisonnablement conclure que ces fonds n'ont pas été utilisés à des fins programmatiques légitimes.

d) Chèques encaissés par le préposé aux registres de la DAF mais non accompagnés de quittances, ou accompagnés de quittances non signées et de quittances portant des signatures suspectes

Le BIG a recensé 72 cas supplémentaires de chèques ayant donné lieu à des retraits pour un total de 362 829 USD, libellés à l'ordre de F., préposé aux registres de la DAF, qui comportaient des anomalies telles que : absence de quittances, signatures des bénéficiaires absentes, signatures suspectes figurant sur les quittances existantes³⁴.

Anomalies relatives aux quittances

Anomaly on decharge	CFA	USD	# of withdrawals
No Decharge	39,784,627	83,581	28
No Signature on Decharge	69,158,114	145,290	25
Suspicious Signature on Decharge	63,763,915	133,958	19
	<u>172,706,656</u>	<u>362,829</u>	<u>72</u>

Sur ces 72 retraits, le BIG s'est aperçu que 26 d'entre eux d'un montant total de 217 285 USD (60 %) étaient justifiés par des documents dont le BIG a confirmé qu'ils étaient frauduleux³⁵. De plus, 32 de ces retraits présentant des anomalies pour un total de 100 710 USD (28 %) n'étaient justifiés par aucun document³⁶.

e) Relevés bancaires falsifiés par le comptable de la DAF

Le LFA a fourni au BIG des copies des relevés bancaires des séries 4, 6 et 7 de la subvention Paludisme qui lui avaient été remis par la DAF lors de ses examens de routine des subventions. Ces relevés bancaires étaient à l'évidence falsifiés : les mentions du nom de A., comptable de la DAF, en tant que bénéficiaire de chèques et les écritures concernant des opérations entières avaient été effacées manuellement des pages au moyen de « correcteur liquide ». Au total, le BIG a recensé 24 cas pour un total de 195 652 USD pour lesquels les relevés bancaires étaient falsifiés. Sur ce montant, 14 chèques seulement (pour 121 002 USD) ont été remboursés au Fonds mondial dans le cadre du remboursement de 304 000 USD effectué en mars 2010³⁷.

³³ 63 532 250 FCFA

³⁴ FCFA 172 706 656

³⁵ FCFA 47 937 761

³⁶ FCFA 103 427 695

³⁷ FCFA 93 130 686

Page d'un relevé bancaire concernant la série 4 de la subvention Paludisme sur laquelle des opérations entières ont été effacées

DATE	TRANSACTION	REFERENCE	DATE VAL.	DEBIT	CREDIT	SOLDE
11.03.09	BOULE D'OUVERTURE					25,440.00
14.03.09	PRELEVEMENT ET CHQ3138645 VACCIN COLUMBIA		03.03.09	167,885		25,272.12
14.03.09	DEBIT DIVERS ERN-STAR 1104-05 A 1107-09 ET DIV BENEF. SALLABES FEV 09 + NO FEV XCF N13	0110018001	03.03.09	1,312,958		23,959.17
09.03.09	CHEQUES RECUS DE LA COMPENSE RGT CH 3138651 FAV CHARLES SANOGO		06.03.09		1,762,750	25,721.92
09.03.09	CHEQUES RECUS DE LA COMPENSE RGT CH 3138651 FAV CHARLES SANOGO		06.03.09		800,300	26,522.22
11.03.09	PRELEVEMENT ET CHQ3138651 FAV ICHIRIEA DIALLO		10.03.09	4,499,240		22,022.98
23.03.09	BOULE DE CLOTURE					22,022.98



2. Fraudes au niveau des dépenses perpétrées par la DAF, le PNLP et le PNLT

S'agissant des 2 millions USD de retraits pour l'ensemble des quatre subventions, le BIG s'est rendu compte que les justificatifs – prétendument remis pour prouver que les fonds des programmes ont été dépensés de façon légitime – ont en fait constitué des « preuves substantielles et crédibles » des fraudes. Sur ce montant, 500 000 USD coïncidaient partiellement avec des cas de détournement de fonds des comptes bancaires comme indiqué plus haut. Des agents du PNLT, du PNLP et de la DAF ont fabriqué de faux justificatifs soit en trafiquant sur leurs ordinateurs des documents pour créer des factures d'entreprises réelles ou d'entreprises qui n'existent pas, soit en s'entendant avec des entreprises pour donner l'impression de procédures réellement concurrentielles d'approvisionnement et de la passation de marché pour des biens et services. Les agents ont également trafiqué des « ordres de mission » du Ministère de la Santé, lesquels fournissaient des autorisations de voyage pour des formations, des missions de supervision ou d'autres activités. Enfin, les agents ont fabriqué des fiches d'indemnité journalière supposées attester du paiement d'allocations journalières de repas et de voyage à des participants aux formations et à des employés de programmes, en contrefaisant leurs signatures. Des agents des programmes ont cherché à authentifier les faux documents en utilisant de faux tampons qui n'auraient pas dû être en leur possession.

a) *Faux documents créés sur ordinateur par des agents*

Le BIG a découvert que C. (Directeur planification, suivi et évaluation – « Directeur de la planification du PNLT »), B. (Coordonnateur du PNLT) et A. (Comptable de la DAF) avaient dans leurs ordinateurs de faux modèles de documents, de fausses factures de fournisseurs, de faux reçus et d'autres fausses pièces « de fournisseurs ».

Le BIG a recensé près de 600 documents (fichiers images et textes) de modèles de documents de soumission, de factures et de récépissés de livraison de 73 fournisseurs indépendants différents. Ces documents ont en grande majorité été découverts dans les ordinateurs utilisés par des agents du PNLT. Les fichiers incluaient des pages vierges à l'en-tête de fournisseurs mais sans contenu, tampon ou signature, des documents de soumission sans tampon ou signature, des factures auxquelles manquaient seulement les tampons et signatures, et des fiches de récépissé de livraison sans en-tête de fournisseur, tampon ou signature. Les ordinateurs des agents des programmes incluaient aussi 150 documents semblables à des factures de fournisseurs mais qui ne comportaient aucune information identifiant un fournisseur spécifique (c'est-à-dire qu'il n'y avait pas d'en-tête d'entreprise). En fait, le BIG a réussi à faire le lien entre ces modèles et des documents réellement remis comme justificatifs de l'utilisation de fonds pour des activités programmatiques.

Ces documents auraient dû être émis *par* des fournisseurs *à l'intention* des programmes pour obtenir des paiements au titre de biens et services fournis aux fins de leur mise en œuvre. Au lieu de cela, des employés des programmes ont eux-mêmes créé des factures. Dans la mesure où ces documents ont été fabriqués par les membres du personnel des programmes et non pas les vrais fournisseurs, il est fort peu probable que les biens et services mentionnés sur ces factures aient jamais été réellement fournis.

Le BIG a également découvert dans les ordinateurs du PNLT et de la DAF plus de 200 documents semblables à des documents officiels du Ministère de la Santé et des DRS locales, notamment des ordres de mission. Les fichiers identifiés par le BIG incluaient des images scannées comportant des exemplaires des signatures et des tampons de fonctionnaires du Ministère de la Santé qui étaient imprimés en surimpression sur des fichiers texte pour que les documents aient l'air dûment approuvés. Le BIG a réussi à faire le lien entre ces documents et les justificatifs de dépenses remis par le programme à l'appui de prétendus frais de voyage. De nouveau, dans la mesure où ces documents étaient des faux et où il n'y a pas d'autre preuve indiquant que les voyages approuvés par ces documents se soient jamais déroulés, il est hautement probable qu'ils n'aient pas eu lieu.

Il convient de noter que le BIG a découvert des éléments communs significatifs entre les ordinateurs utilisés par C. et B. (agents du PNLT). Ce fait permet raisonnablement de

conclure que ces deux agents du PNLT avaient connaissance des pratiques illégales de l'autre et qu'ils y participaient probablement³⁸.

(i) Fausses soumissions, fausses factures et faux récépissés de livraison de fournisseurs

Le document suivant présente une liste de fournisseurs dont les noms ont été trouvés dans des fichiers informatiques des ordinateurs de A. (comptable de la DAF), de B. (Coordonnateur du PNLT) et de C. (Directeur de la planification du PNLT).

³⁸ En examinant les ordinateurs apparemment utilisés par C., le BIG a identifié 107 documents suspects portant les noms de 56 fournisseurs différents ainsi que 12 documents ressemblant à des factures de fournisseurs ne comportant aucune information permettant d'identifier un fournisseur spécifique. En examinant les ordinateurs apparemment utilisés par B., le BIG a identifié 492 documents portant les noms de 43 fournisseurs différents ainsi que 34 documents ressemblant à des factures de fournisseurs ne comportant aucune information permettant d'identifier un fournisseur spécifique.

Liste des noms des fournisseurs identifiés sur les ordinateurs apparemment utilisés par B. et C.

17e CONFÉRENCE DE L'UNION RÉGION AFRIQUE OUAGADOUGU - BURKINA FASO	MME FALL FOUNÉMOUSSO DANSIRA
A.T.H.S. SARL	MME THERA FATOUMATA
ABDOU BAGAYAGO A.N. ALBATROS NEGOCE	OFFICE DE RADIODIFFUSION / TÉLÉVISION DU MALI ORTM
ABIBATA SANGARÉ	OUMAR DIALLO
AGENCE ECKELMANS / LOGEMENTS CAMPUS IRENA	OUSMANE DABO
ATAKARA AG ATLAGH	PAPETERIE ET DIVERS - CHEZ SOULEYMANE H. MAIGA
ATELIER DE COUTURE ABOUBACAR BACO- DJICORONI	RADIO FM SAHEL LIBERTE MARCHE KAYES
AWA TRAORE	RADIO KENEDOUGOU
B.C.H.Q BUREAU DE CONCEPTION ET D'EQUIPMENTS	RADIO RURALE PLATEAU KAYES
BERETE ISSIAKA	RADIO SIGUI FM LIBERTE MARCHE KAYES
BOUYA OIL	RADIO VOIX DES JEUNES
CREATION COUTURE	RAMATA SACKO
DÉPARTEMENT " EPIDÉMOLOGIE, SCIENCES HUMAINES ET SANTÉ PUBLIQUE "	REGION DE SEGOU - DIOCESE DE SEGOU - CENTRE D'ACCEUIL ET D'HERBERGEMENT
DRAMANE COULIBAY TAILLEUR KALANBANCOURA	RELAIS AZALAI TOMBOUCTOU
EDITIONS - IMPRIMERIE DU MALI	RESEAU DES ETUDIANTES EN MEDECINE DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (REMAO)
EGLISE CATHOLIQUE DU MALI DIOCESE DE SEGOU	RESTAURANT <<LA PAIX>> MME TRAORE HAOUA TAMBOURA
ESSE 3 SNC	RESTAURANT <<LA VIELLE MARMITE>> - CHEZ RAMATA SACKO
FABOU GAKOU	RESTAURANT <<LE BON PLAT>> - MME TRAORE HAOUA TAMBOURA
FONDAZIONE SALVATORE MAUGERI - WORLD HEALTH ORGANIZATION	RESTAURANT BIEN MANGER
GROUPE CO.M.ES	RESTAURANT DE LA FRATERNITE
HOTEL INDEPENDANCE	RESTAURANT FAIDA
HOTEL KAMANKOLE PALACE	RESTAURANT LA PAIX
HOTEL KAYES	ROYAL FM KATOUKAN
HÔTEL LES ALMADIES	SAHARA PASSION
HOTEL LES DATTIERS	SAHELIENNE DE VOYAGES SARL
HOTEL SPLENDIDE	SALIMATA COUTURE
INSTITUT CIBEMAG	SATALLITE
INSTITUT NATIONAL DE FORMATION EN SCIENCES DE LA SANTÉ (INFSS)	SEWA COUTURE
KONE AMENAGEMENT	SEYDOU DIALLO
LASSANA KANTE DIT JUMEAU - PEINTRE DÉCORATEUR	SIKA FM SIKASSO
LE GLOBE - DIALLO MORY OUSSOUBY	SOCIETE NOUVELLE D'ASSURANCE VIE
LE PROFESSIONNEL DE L'ELECTROMENAGER ET DE LA VIDEO	SPLENDID HOTEL
LIBRARIE PAPRTERIE DE LA CITE	STATION SOMAYAF
MALI - LOGISTIQUE SARL	TATA HOTEL SIKASSO
MALI ART DECOR	TOLERIE VEHICULE TOUT MARQUE BACO DIKORONI
MAMADOU KALOGA	WASSA BOUTIQUE - ARTICLES DIVERS
MIME DIABATE KADIATOU SANGARE	

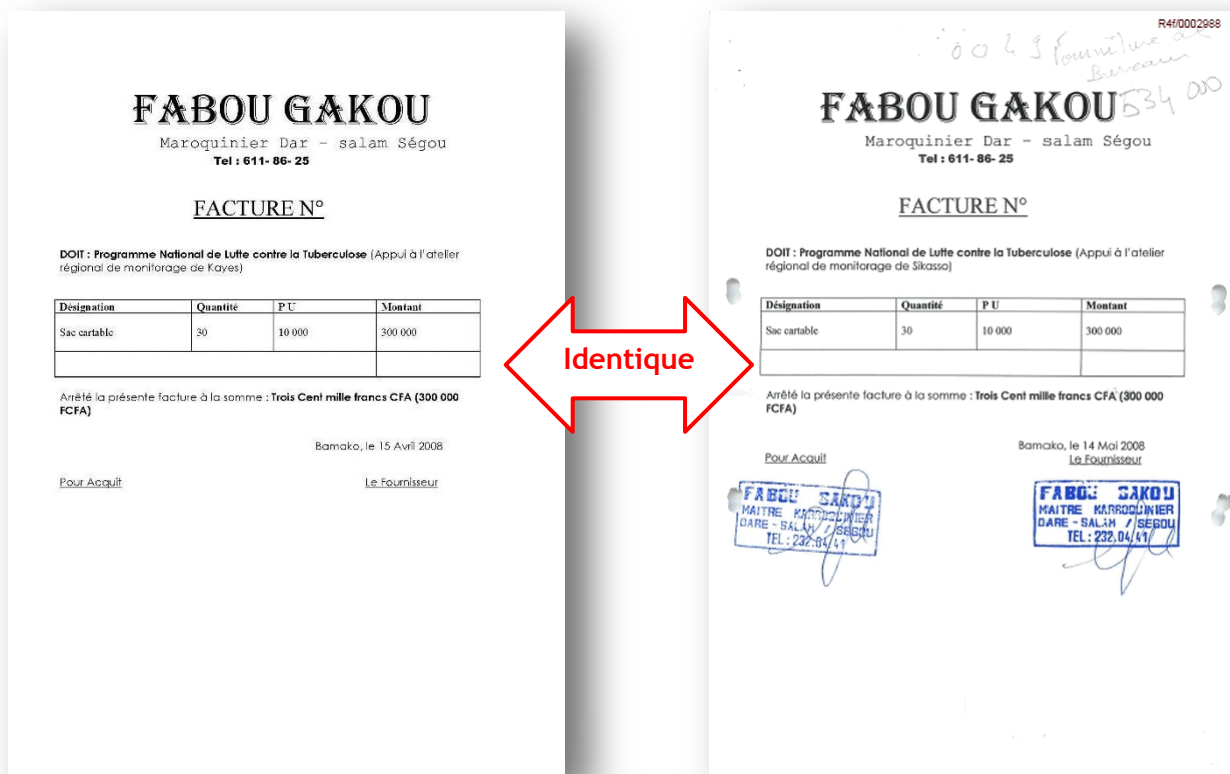
Ci-dessous figurent des exemples destinés à illustrer comment les agents fabriquaient des documents de fournisseurs afin de justifier les retraits effectués sur les fonds des programmes :

- **Fabou Gakou** : B. et C. (agents du PNLT) ont fabriqué un grand nombre de documents, y compris des soumissions, des factures, des bons de livraison portant le nom du fournisseur « Fabou Gakou ». Les documents indiquaient que Fabou Gakou vendait des sacs à dos. Le BIG a découvert 50 documents au nom de Fabou Gakou tous entièrement fabriqués à partir d'un programme de traitement de texte : les en-têtes ne comportaient pas d'image particulière qui aurait nécessité l'utilisation d'un scanner

ou d'un logiciel d'art graphique³⁹. Le BIG a trouvé des copies identiques de ces documents parmi les pièces remises pour justifier des dépenses des programmes :

Facture de fournisseur trouvée dans les ordinateurs
du PNL⁴⁰

Facture identique remise⁴¹



B. et C. ont également fabriqué de fausses soumissions de fournisseurs concurrents et le BIG a découvert qu'elles ont aussi été remises pour faire croire que les contrats de Fabou Gakou ont été obtenus dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle⁴². Les soumissions portaient les noms des fournisseurs Mamadou Kaloga et Ousmane Dabo⁴³.

- **Le Globe** : De même, C. et B. ont fabriqué des documents portant le nom du fournisseur « Le Globe ». Le BIG a identifié 44 documents présumés justifier l'approvisionnement et la vente de fournitures de bureau par Le Globe⁴⁴. Un témoin

³⁹ Certains de ces documents peuvent être des doubles.

⁴⁰ HD5:062242, p. 1

⁴¹ R4f/2988

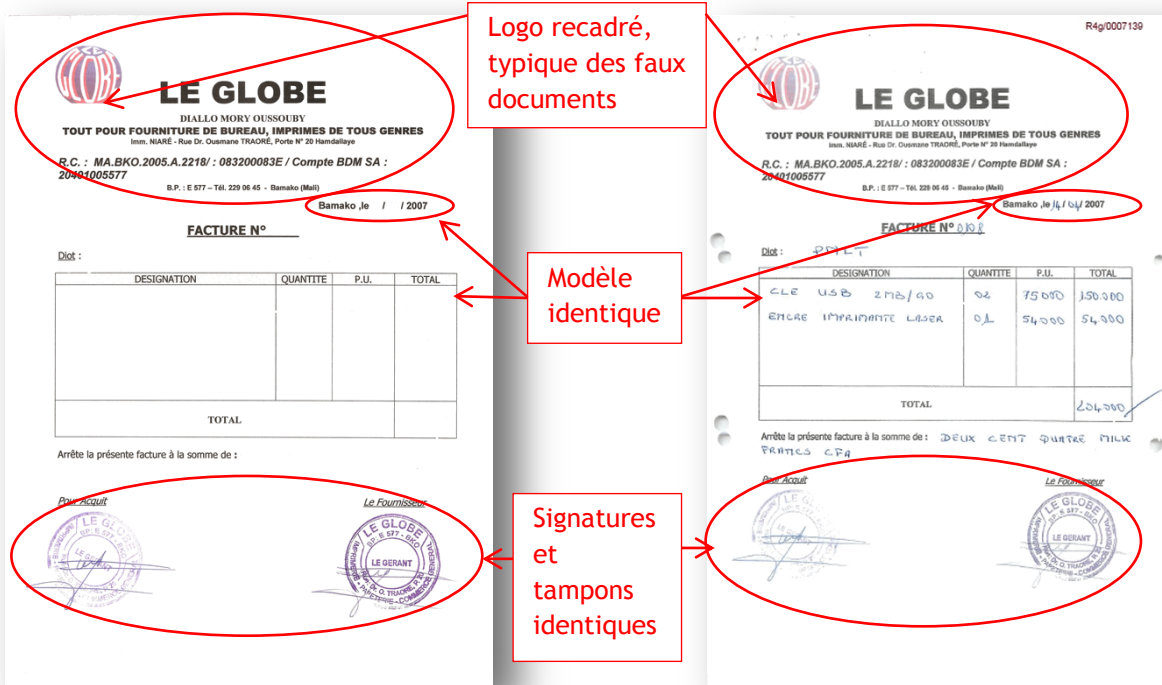
⁴² Des documents de soumission de Fabou Gakou, que l'on a également trouvés sur l'ordinateur, ont aussi été utilisés pour justifier d'autres soumissions retenues.

⁴³ 18 documents de soumission portaient l'en-tête de Mamadou Kaloga et 4 celle d'Ousmane Dabo.

⁴⁴ Certains de ces documents peuvent être des doubles.

anonyme a informé le BIG que ce fournisseur précis n'avait jamais conclu d'opération avec le PNLT, confirmant par là que les factures le concernant étaient fausses. Il apparaît que l'en-tête authentique incluait un logo circulaire de la société. Cependant, dans les exemples ci-dessous, le recadrage du logo circulaire du fournisseur apparaît trop serré – ce qui a pour conséquence de couper le bas du cercle.

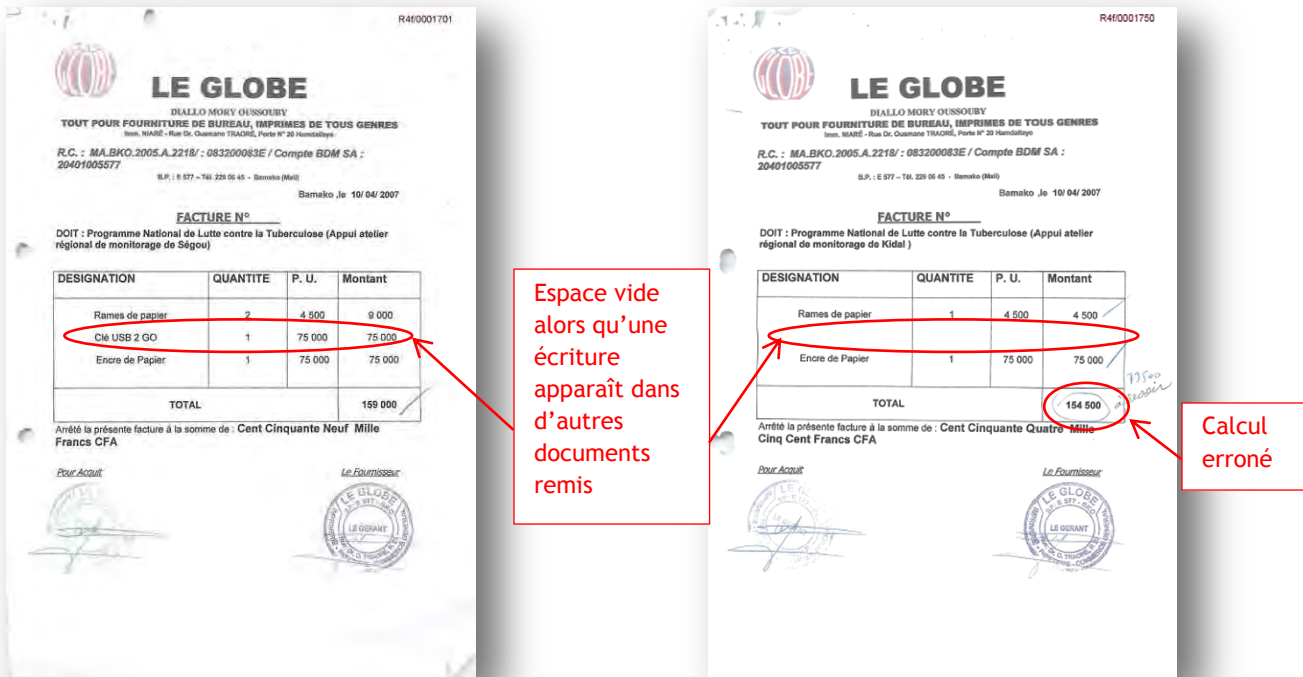
Exemple de modèle de document Le Globe dans Facture identique remise listant différents l'ordinateur du PNLT⁴⁵



⁴⁵ HD5:08446.doc

⁴⁶ R4g/7139

Factures Le Globe qui montrent que le même modèle a été utilisé plusieurs fois, parfois avec des erreurs de calcul⁴⁷.



B. et C. ont aussi fabriqué des documents supposés être des offres de fournisseurs concurrents et le BIG a découvert que ceux-ci aussi avaient été remis pour donner l'impression que Le Globe avait obtenu ses contrats à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle. Par exemple, le BIG a trouvé des prétendus documents de soumission portant les noms de La Fleche et d'Aliou Traore dans des justificatifs qui accompagnaient des factures Le Globe. Après avoir contacté ces fournisseurs, le BIG s'est rendu compte que les soumissions étaient fausses : le propriétaire d'Aliou Traore a informé le BIG que son entreprise avait fermé en 2006 alors que les offres faites en son nom avaient été émises des années plus tard. On a découvert que le fournisseur La Fleche n'existait pas à l'adresse indiquée et la personne se trouvant sur place a confirmé qu'il n'y avait jamais eu une telle entreprise à cet endroit.

- **Fondazione Salvatore Maugeri** : C. et B. ont par ailleurs aussi fabriqué des factures d'entreprises basées en dehors du Mali. Par exemple, l'ordinateur de C. contenait des documents supposés concerner la Fondazione Salvatore Maugeri, centre de rééducation basé en Italie. Un représentant du centre a confirmé au BIG que la

⁴⁷ R4f/1701 et 1750

facture⁴⁸ présentée ci-dessous, concernant un séjour de C. au centre, remise par le PNLT comme justificatif était un faux.

Modèle de facture trouvé dans l'ordinateur de C.⁴⁹

Facture identique remise, dont le centre a affirmé qu'elle était fausse⁵⁰

Sondalo, November 27, 2008,

INVOICE

Name and first name: **BERTHE Mohamed**
 Title: Responsible of the scheduling and the follow-up assessment
 Country: Mali

Period	Description	Quantity	Unit price	Going up total
of the 17 to November 27, 2008	Air-conditioned room	11	80€	880€
	Breakfast	11	06€	66€
	Lunch	11	04€	44€
	Dinner	11	06€	66€
	Laundrying of dresses	01	Forfeit 10€	10€
TOTAL				846€

Stopped the presence invoices to the sum of **eight hundred forty six euro**



WORLD HEALTH ORGANIZATION **R7/0003054**
 COLLABORATING CENTRE FOR TUBERCULOSIS AND LUNG DISEASES

Istituto Scientifico di Fisiologia

Sondalo, November 27, 2008,

INVOICE

Name and first name: **BERTHE Mohamed**
 Title: Responsible of the scheduling and the follow-up assessment
 Country: Mali

Period	Description	Quantity	Unit price	Going up total
of the 17 to November 27, 2008	Air-conditioned room	11	80€	880€
	Breakfast	11	06€	66€
	Lunch	11	04€	44€
	Dinner	11	06€	66€
	Laundrying of dresses	01	Forfeit 10€	10€
TOTAL				846€

Stopped the presence invoices to the sum of **eight hundred forty six euro**

Prof. G.B. Migliori
 Course Director

Rosellas Centis
 Administrative director

G. B. Migliori

WORLD HEALTH ORGANIZATION
 COLLABORATING CENTRE FOR TUBERCULOSIS AND LUNG DISEASES
 The Signature

⁴⁸ R7/3054

⁴⁹ HD2: Docs.Sondalo.docx.pdf

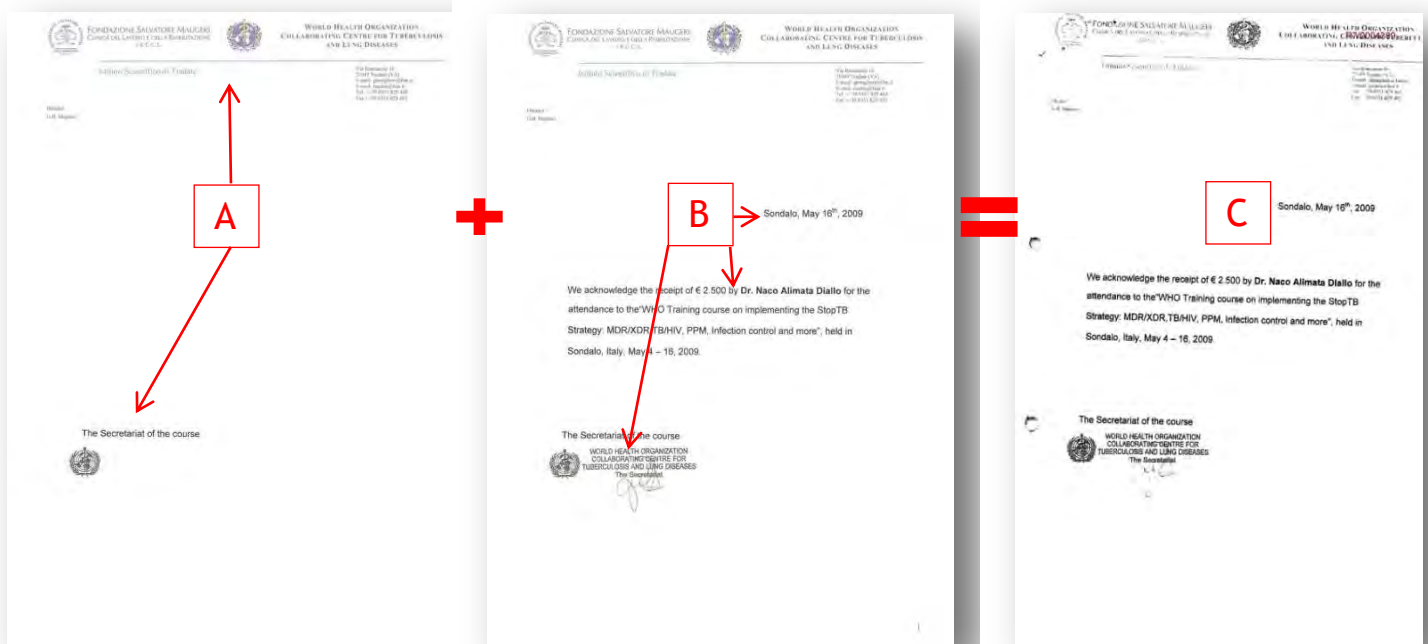
⁵⁰ R7/3054

Le BIG a en outre trouvé une série de fichiers qui, pris ensemble, permettent de comprendre comment de faux documents ont par ailleurs été créés pour justifier le séjour présumé de B. dans le même centre italien. Les documents sortis de l'ordinateur correspondaient exactement aux documents remis par le programme à la DAF pour justifier la dépense.

Modèle vierge tiré de l'ordinateur⁵¹

Modèle rempli tiré de l'ordinateur⁵²

Document remis pour justifier la prétendue dépense⁵³



- **A.T.H.S Sarl** : C. a fabriqué des factures gonflant les prix de location d'une chambre dans un hôtel ayant pour raison sociale A.T.H.S. Sarl. Le BIG a découvert des copies de factures de l'hôtel dans l'ordinateur de C. qu'il a pu rapprocher des documents remis pour justifier des paiements. S'agissant de la facture numéro 001156 (ci-dessous), elle indique un prix de 15 000 FCFA pour la chambre mais un représentant d'A.T.H.S. Sarl a informé le BIG que toutes les chambres de l'hôtel coûtaient 9 500 FCFA et que les prix ne variaient jamais. Le caractère frauduleux des factures A.T.H.S Sarl a ensuite été confirmé par le fait que le BIG a trouvé que le tampon utilisé sur le document dans une cachette où il y avait des faux tampons de fournisseurs – lesquels étaient utilisés par C. (point commenté en détail plus loin).

⁵¹ HD2-Scan0016.tif

⁵² HD2-Scan0016-copie.tif

⁵³ R7/4389

- Société Nouvelle d'Assurance Vie** : Le BIG a trouvé plusieurs factures à l'en-tête d'une agence d'assurance-voyage, la Société Nouvelle d'Assurance Vie, dans les ordinateurs du PNLT qui correspondaient à l'identique (sauf concernant la casse utilisée pour l'en-tête) aux factures remises. Dans ce cas toutefois, F. (chef de service de l'agence) et son assistant ont déclaré que les factures étaient valables et F. a remis un exemplaire de sa signature qui correspondait à celle figurant sur la facture. Cela indique soit que la facture présentée à la société était effectivement valable soit que des employés de la société étaient au courant de la manœuvre et ont rapporté au BIG des faits inexacts.

Modèle de facture tiré de l'ordinateur de C.⁵⁶

Facture identique remise, dont la société a prétendu qu'elle était valable⁵⁷

000023

Societe nouvelle d'assurance
vie
Société Anonyme au Capital de 500 000 000 CFA

Bamako, le 20/10/2006

V/Ref :
N./Ref :

FACTURE

Doit : Direction Nationale de la Santé
Bamako- Mali

Désignation	Durée	P U	Montant Total
Assurance Voyage au nom de :			
NACO Alimata eps DIALLO (28/10/06 au 27/10/2007)	365 jours	125 000	125 000
DR BERTHE Mohamed (28/10/06 au 27/10/2007)	365 jours	125 000	125 000
			250 000

Arrêté la présente facture à la somme : **Deux Cent Cinquante mille francs CFA**

Pour Acquit LA SONAVIE

Siège Social : Immeuble SONAVIE A.C.I 2006- BP. E.2217- Tél.(223)229 54 00/229 54 01- Télécopie : 229 55 01
R.C. N°53 20- N° Fiscale 08320554 V. Bamako- Rép. de Mali- Email: sonavie@scfb.com
Site internet : WWW. Sonavie.com



R47/0000076

SOCIETE NOUVELLE D'ASSURANCE VIE
Société Anonyme au Capital de 500 000 000 CFA

Bamako, le 20/10/2006

FACTURE

Doit : Direction Nationale de la Santé
Bamako- Mali

Désignation	Durée	P U	Montant Total
Assurance Voyage au nom de :			
NACO Alimata eps DIALLO (28/10/06 au 27/10/2007)	365 jours	125 000	125 000
DR BERTHE Mohamed (28/10/06 au 27/10/2007)	365 jours	125 000	125 000
			250 000

Arrêté la présente facture à la somme : **Deux Cent Cinquante mille francs CFA**

Pour Acquit LA SONAVIE

Siège Social : Immeuble SONAVIE A.C.I 2006- BP. E.2217- Tél.(223)229 54 00/229 54 01- Télécopie : 229 55 01
R.C. N°53 20- N° Fiscale 08320554 V. Bamako- Rép. de Mali- Email: sonavie@scfb.com
Site internet : WWW. Sonavie.com

⁵⁶ HD5:09360.doc, p. 23 sur 64

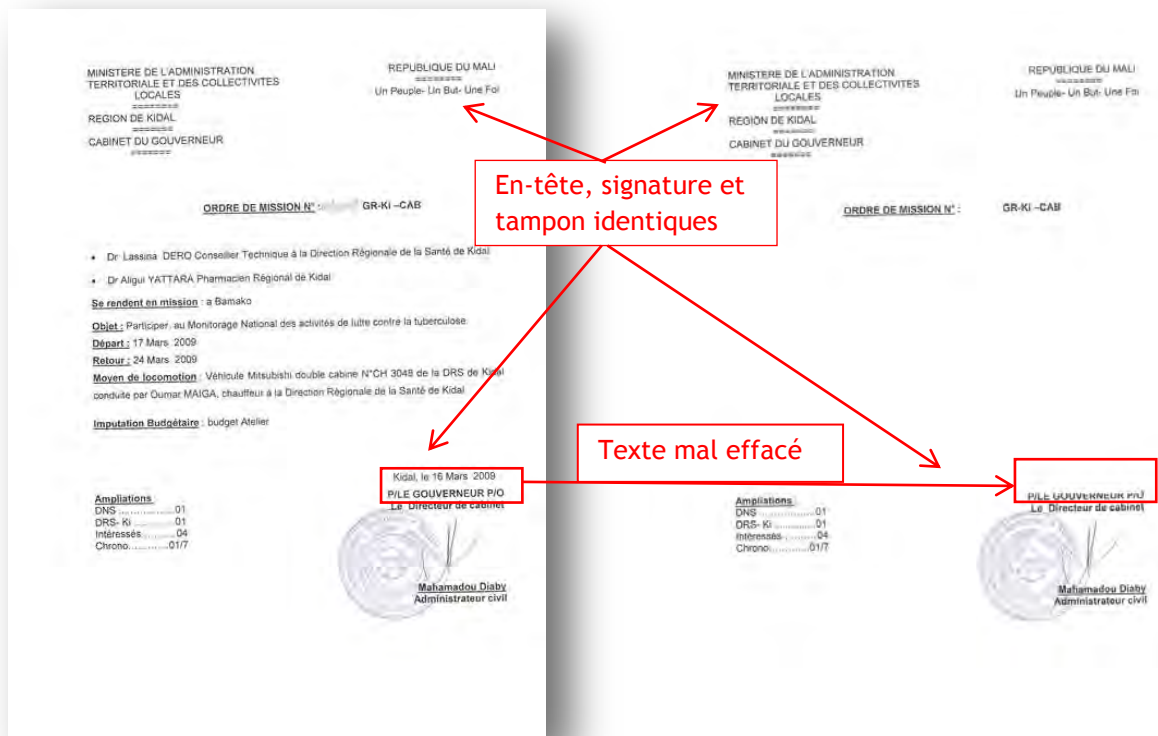
⁵⁷ R47/76

(ii) Ordres de mission

L'enquête a révélé que C. et B. (agents du PNLT) fabriquaient des ordres de mission – des autorisations pour des voyages dans le pays et à l'étranger qui auraient dû être délivrées soit par le Ministère de la Santé national soit par des DRS – pour justifier des dépenses au titre des programmes. Des documents récupérés auprès de ces personnes incluaient des images scannées d'ordres de mission originaux, des images d'ordres de mission vierges (sans corps de texte), des images de signatures ou de tampons seuls et des fichiers texte incluant uniquement le corps de texte des ordres de mission. Le LFA a confirmé qu'il n'y avait pas de raison valable pour que le PNLT ait en sa possession des exemplaires informatisés non signés des ordres de mission du Ministère de la Santé.

Sur la base des documents informatiques découverts, il semble que les agents du PNLT aient scanné des documents authentiques et recouvert ou effacé informatiquement le corps du texte pour le remplacer par un nouveau texte. Dans l'exemple suivant, il semble que le titre du signataire « P/Le Gouverneur P/O » soit coupé sur sa partie haute comme s'il avait été recouvert ou effacé par erreur. Cela fournit une information sur la manière dont le document a été modifié.

Image apparemment originale d'un ordre de mission⁵⁸ – Même ordre de mission sans corps de texte – on notera le montage de mauvaise qualité au niveau du titre du signataire⁵⁹



⁵⁸ HD2-Scan0014-Copie.tif

⁵⁹ HD2-Scan0014.tif

Le BIG a aussi trouvé des images de pages entièrement vierges comportant seulement des signatures et des tampons du Ministère de la Santé. Des exemples de ces images isolées figurent ci-dessous :

Images isolées trouvées dans les ordinateurs du PNLT de la signature du Dr. Nama Magassa, Directeur National de la Santé, PI, Chef de l'UPFIS⁶⁰

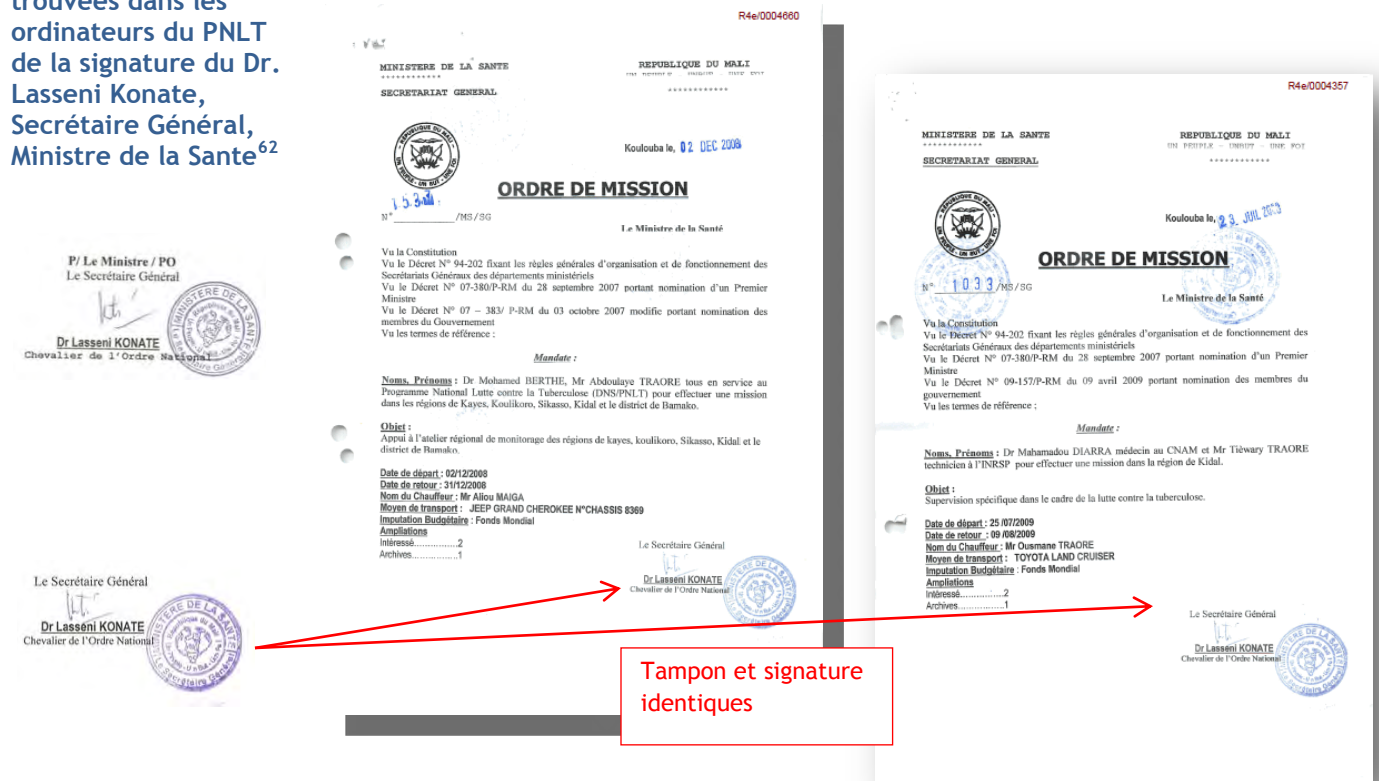


En fait, le BIG a découvert des documents remis pour justifier des retraits qui comportaient des images précises de ces signatures et tampons. La plus fréquente était la signature de E., ce qui est illustré dans les images suivantes.

⁶⁰ HD2-Scan0004.tif (on notera également que cette image inclut un tampon identique aux tampons découverts dans un champ, qui étaient présumés appartenir à C.) et HD2-Scan0005.tif

Exemples de deux ordres de mission remis comportant les mêmes images de la signature du Dr. Lasseni Konate ⁶¹

Images isolées trouvées dans les ordinateurs du PNLT de la signature du Dr. Lasseni Konate, Secrétaire Général, Ministre de la Santé ⁶²



b) Tampons utilisés par des agents pour authentifier des documents falsifiés

Pour qu'un document soit considéré comme authentique et légitime au Mali, il doit revêtir le tampon officiel de l'entité qui l'émet et être signé par une personne autorisée. Les tampons et signatures ont toujours figuré sur les justificatifs : les fournisseurs ont signé et apposé le tampon de leur entreprise sur les documents de soumission, les factures et les bons de livraison, le Ministère de la Santé a apposé ses tampons et signatures sur les ordres de mission, et les agents des DRS locales les leurs sur les fiches d'indemnité journalière attestant du paiement d'allocations journalières aux membres du personnel et aux participants concernant des activités telles que des formations ou des missions de supervision.

Le BIG s'est rendu compte que des agents du PNLT ont frauduleusement essayé de valider de faux documents en utilisant des tampons qu'ils n'auraient pas dû avoir en leur possession : tampons de fournisseurs, de fonctionnaires du Ministère de la Santé, et d'agents des DRS

⁶¹ R4e/4357 et R4e/4660

⁶² HD2-Scan0002-Copie.tif ; HD2Scan0010.tif

locales. Des empreintes de ces tampons ont été retrouvées sur des documents remis pour justifier des dépenses des programmes. Les documents incluaient des documents de soumission de fournisseurs, des reçus, des attestations de paiement des indemnités journalières, des confirmations d'arrivée et de départ, et des ordres de mission. Dans de nombreux cas, on trouvait aussi des documents revêtant ces tampons dans les disques durs des ordinateurs supposément utilisés par les agents du PNLT C. et B. Le BIG n'est de ce fait pas en mesure de déterminer si ces activités, services ou biens référencés sur les documents ont ou non été fournis. Cependant, dans la mesure où il n'y a aucune autre preuve indiquant que les services ont été fournis, on peut raisonnablement déduire de l'utilisation de documents frauduleux et des circonstances qu'ils ne l'ont pas été.

Un témoin anonyme a fourni au BIG des feuilles revêtant l'empreinte encrée de tampons détenus et utilisés par C. (agent du PNLT). Le témoin a déclaré au BIG que H. (employé du PNLT) avait enterré un sac de tampons appartenant à C. dans un champ à Bamako. Selon le témoin, H. a indiqué que, pendant l'enquête du BIG, C. lui avait donné instruction de récupérer les tampons qu'il conservait dans son bureau et de les détruire, mais qu'au lieu de cela, H. les avait enterrés dans un champ. Les responsables maliens de l'application des lois ont récupéré les tampons et le BIG a pris des empreintes encrées de tous les tampons découverts que ces responsables conservent actuellement.

Le sac récupéré dans le champ contenait des tampons de 15 fournisseurs de Bamako et 7 d'autres régions, 9 de DRS et 3 de bureaux de l'administration publique centrale autres que le PNLT. Il n'y avait aucune raison valable pour que le Coordonnateur adjoint du PNLT ait ces tampons en sa possession. On ne sait pas très bien si ces tampons ont été dérobés à leurs propriétaires légitimes ou si ce sont de fausses répliques de tampons originaux.

Empreintes encrées des tampons enterrés dans un champ par un assistant de C.

Central Government Stamps



Regional Government Stamps



Vendors A-M



Vendors R-W



c) Utilisation par les responsables de noms de fournisseurs réels dans de faux documents

Étant donné qu'un nombre important de faux documents émanaient de prestataires indépendants, qui fournissaient des biens et des services au programme en échange d'un paiement, le BIG a directement contacté ces prestataires afin de se faire confirmer l'authenticité desdits documents. Le BIG a contacté les prestataires dont le nom figurait dans les documents justificatifs qui comportaient des indices laissant penser qu'il y avait eu falsification : formatage similaire, mêmes fautes d'orthographe dans différents documents émanant du même fournisseur, ou encore similitudes suspectes dans l'offre (trois fournisseurs participaient toujours aux mêmes appels d'offre, l'offre étant toujours remporté par le même fournisseur). Pour 114 entreprises, les personnes contactées grâce aux coordonnées figurant sur les documents du fournisseur (numéro de téléphone, adresse postale ou électronique) ont confirmé que les documents qui leur ont été montrés n'étaient pas authentiques. Quelques fournisseurs ont reconnu avoir fabriqué de faux documents pour le programme ou avoir donné des factures vierges au personnel du programme. Étant donné que les documents en question n'appartenaient pas, de fait, aux fournisseurs, le BIG n'est pas en mesure de déterminer si les biens et les services décrits dans lesdits documents ont été effectivement fournis dans le cadre des programmes. Le PR n'a apporté aucune preuve de la livraison des biens et des services correspondants. Par conséquent, eu égard aux preuves décrites plus haut, on peut raisonnablement en conclure qu'il est très probable qu'en effet, ces biens et ces services n'ont pas, de fait, été fournis.

Les fournisseurs ont confirmé le caractère non authentique des factures de nombreuses façons : soit ils ont examiné *de visu* les offres ou les factures présentées par le BIG et ont déclaré qu'ils ne reconnaissaient pas ces documents, intégralement ou en partie (c'est-à-dire le tampon, la signature, le corps ou l'en-tête), soit ils ont indiqué au BIG que (i) ils ne dirigeaient pas l'entreprise dont le numéro de téléphone figurait dans le document, (ii) leur activité ne portait pas sur les biens ou les services décrits dans la facture ou l'offre, (iii) l'entreprise avait cessé son activité avant l'envoi de la facture ou de l'offre.

Cinquante-six fournisseurs (énumérés dans le tableau suivant) ont assuré, en les examinant *de visu*, que les factures ou les offres qui leur étaient présentées n'étaient pas authentiques⁶³. Le BIG a veillé au bon déroulement de cet examen, soit en se rendant dans les locaux du fournisseur et en rencontrant la personne s'étant présentée comme responsable ou gérant(e) de l'entreprise, soit en envoyant des messages électroniques dans lesquels figuraient, en pièce jointe, des documents avec les coordonnées indiquées dans la facture ou l'offre du fournisseur.

⁶³ Vingt-quatre fournisseurs ont indiqué que des offres étaient fausses ; les autres, soit 22 fournisseurs, ont affirmé que les factures elles-mêmes étaient fausses.

Fournisseurs ayant confirmé que les documents qui leur étaient présentés de visu étaient des faux

Aissata Naba Ouattara	Librarie Papeterie Mahamet Diaby
Ali Badra Dao	Librarie Papeterie Tounkara Souleymane et Frères
Bali Consult SARL/BC Tech	Maiga Décor
B.E.P	Mamadou Sanogo
Bakary Berthe	Meguetan Tirage
Bittar Impression	Mohamed Moussa Camara
Boutique Articles Diver Chez Brehima Diawara Dit Pathe	Moussa Keita
Cantine Doree	Natcom Natou Communication
Cheickna Konare	Nefertiti Couture Bamako
Commerce Général A Yessou	Omar Diarra
Commerce Général Astou	Oumar Diaby
Décor Plus	Paperasse Service Sarl
Diarra Tosso	Papeterie de la Cite
Eckelmans	Pharmacie Officine Badgji Soussoko
Electro Sud Mali	Plus Infini
Etablissement Kone & Frères	Salif Drame F. Commerce
Ets Egos Dicko	Seydou Diallo
Hôtel Paris Liège	Sissoko Diawoye
Ibrahima Diabate	SM3
Impact Informatique	Société Nouvelle d'Assurance Vie
Imprimerie Adama Doumbia	Socodif Sarl
Imprimerie Papeterie Cheik Fanta Mady	Souleymane Diarra
Kanu Burotic	Splendid Hotel
Konate Broulaye	Station Total Camp Digue
Lassana Kante Dit Jumeau	Station Total Pont Richard
Le Démocrate Déchaîné	Station Total Sam
Le Globe	U.N.I.T.E.L
Les Barons de la Capitale	Wassa Boutique Articles Diver

Dans de nombreux cas, les fournisseurs contactés par le BIG étaient ceux dont C. et B., les responsables du PNLT, utilisaient le nom pour la fabrication de faux documents sur leurs ordinateurs, ou dont les tampons se trouvaient dans la cachette de C., à savoir :

- **Splendid Hôtel** : un représentant de l'hôtel a confirmé qu'une facture d'un montant de 464 €, datée du 10 mai 2008 et portant sur quatre nuitées pour B., responsable du PNLT, était fautive⁶⁴. Le tampon avec le nom de l'hôtel se trouvait dans la cachette de

⁶⁴ R4f/3076.

C. et des modèles de factures de cet hôtel ont été retrouvées dans les ordinateurs de C. et de B.

- **Les Barons De La Capitale** : Ce fournisseur a confirmé que la facture n°65, d'un montant de 1 050 US\$, pour des dessins qui lui auraient été commandés pour la Journée mondiale contre la tuberculose de 2009, était fausse⁶⁶. Outre la confirmation de fraude obtenue du fournisseur, le BIG a découvert que le tampon utilisé sur cette fausse facture, qui portait le nom « Amadou Traore », figurait parmi les tampons découverts dans la cachette de C. Après avoir obtenu confirmation du caractère illégal de la facture directement auprès du fournisseur légitime, le BIG a trouvé cinq autres fausses factures, portant sur un montant total de 5 357 US\$, revêtues du nom de ce fournisseur, en plus des faux tampons.

Des entreprises implantées de longue date en-dehors du Mali ont également corroboré la nature frauduleuse de documents dont les modèles se trouvaient dans des ordinateurs du PNLT, à savoir :

- **Eckelmans** : un responsable de l'agence Eckelmans à Ixelles, à Bruxelles (Belgique), a informé le BIG qu'une facture d'un montant de 2 170,54 €, datée du 22 juillet 2009, portant le nom de B., était fausse⁶⁷. En effet, cette même facture a été découverte dans l'ordinateur de C., ainsi qu'une image numérisée de ce qui ressemblait à une facture originale (et qui comprenait une bande bleue verticale à gauche de la page) et une image de l'en-tête et du pied de page de la facture, qui semblait avoir été recopiée de l'original (quelques traces de la bande bleue étant encore visibles sur le pied de page)⁶⁸.

⁶⁵ R7/2179.

⁶⁶ 500 000 FCFA.

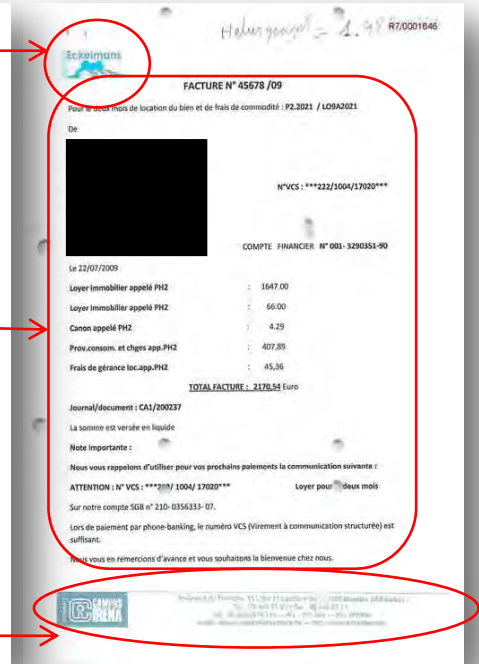
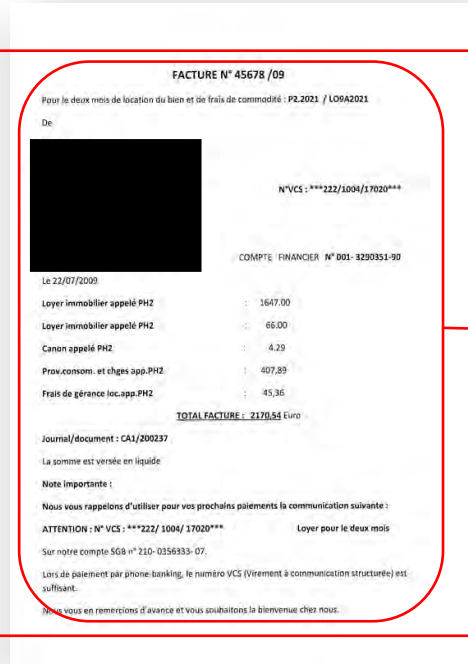
⁶⁷ R7/1646.

⁶⁸ HD2 19.tif. et HD2 19-copie.tif.

Facture originale de l'hôtel après numérisation, trouvée sur l'ordinateur de C.⁶⁹

Modèle de facture trouvé sur l'ordinateur de C.⁷⁰

Facture identique présentée à l'hôtel mais déclarée fausse par ce dernier⁷¹



- Le BIG a demandé à trois autres hôtels parisiens – Splendid, Campanile et Paris Liège – de vérifier la validité des factures présentées par l'individu pour ses prétendus séjours dans ces établissements. En examinant les documents portant le nom de leur hôtel, les trois établissements ont répondu que les factures n'avaient pas été émises par leurs soins. Concernant l'hôtel Campanile, le BIG a découvert une feuille vierge, uniquement revêtue du logo de l'hôtel, dans la corbeille à papier de C. Le BIG a également découvert un document, sur l'ordinateur de B., portant le contenu de cette même facture⁷². Les métadonnées du fichier montrent que ce dernier a été créé le 1^{er} février 2008, soit plus de trois mois avant la présentation de la facture⁷³.

⁶⁹ Hd2 Scan19.tif.

⁷⁰ HD2 19-copie.tif.

⁷¹ R7/1646.

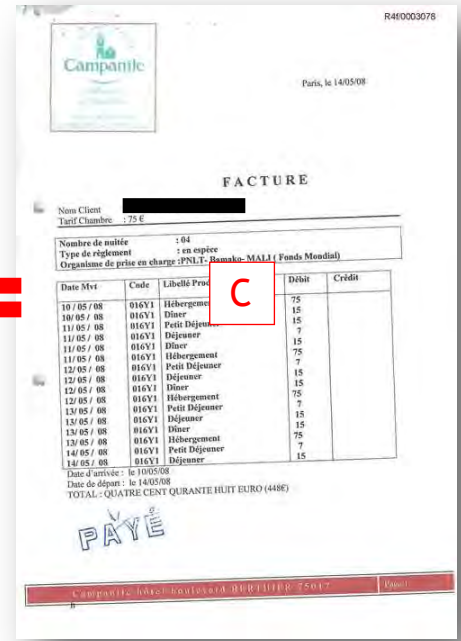
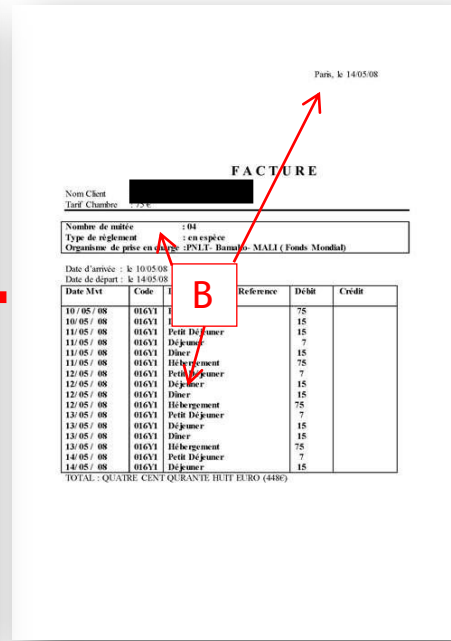
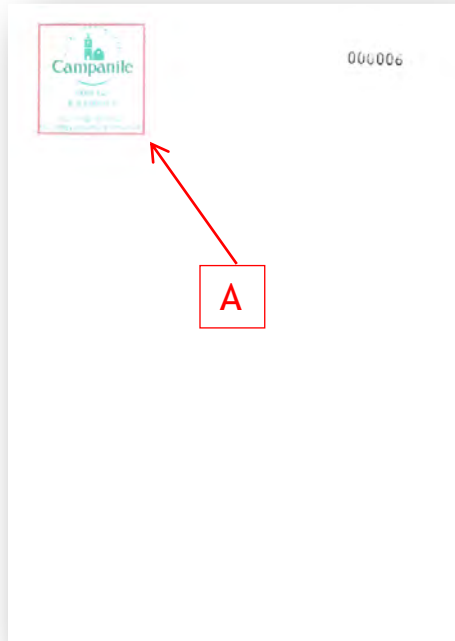
⁷² HD5/4810.doc. Le fichier contient aussi une facture pour l'hôtel Splendide.

⁷³ Le fichier a été enregistré et imprimé pour la dernière fois par l'utilisateur C., le 11 juin 2008.

Logo de l'hôtel Campanile sur une feuille blanche, découvert sur le bureau de C.

Contenu de la facture découvert dans l'ordinateur de B.⁷⁴

Facture de l'hôtel Campanile telle qu'elle a été présentée, avec tampon et contenu identiques, identifiée comme fausse par l'hôtelier⁷⁵



Certains prestataires ont reconnu avoir collaboré avec les fonctionnaires du programme ou leur avoir fourni des modèles vierges de leurs factures, à savoir :

- [REDACTED] : lorsqu'on lui a montré une facture du 20 novembre 2008 au nom de son entreprise, et portant sur l'achat de quatre rames de papier, pour un montant de 20 000 FCFA, le gérant a déclaré au BIG qu'il s'agissait d'une fausse facture⁷⁶. Il a déclaré que le modèle venait bien de son entreprise, mais qu'il ne reconnaissait ni le tampon, ni la signature. Il a finalement admis avoir donné une facture vierge à quelqu'un, dans un autre magasin, qui n'a pas voulu donner d'autres renseignements.
- [REDACTED] lorsque le BIG a présenté l'offre comportant le nom du fournisseur au gérant de l'entreprise, ce dernier a reconnu la signature comme étant celle de son employé. Ce dernier a confirmé avoir fabriqué le document, mais uniquement « pour rendre

⁷⁴ HD5/4810.doc.

⁷⁵ R4f/3078.

⁷⁶ USD 42, R4a/1885.

service à quelqu'un qui en avait besoin »⁷⁷. Il a signalé que son entreprise n'était pas spécialisée dans l'activité faisant l'objet de l'offre, c'est-à-dire la publication de brochures.

Le BIG a également repéré des situations dans lesquelles des factures censées justifier des dépenses engagées par le PNLP ont été déclarées fausses par des fournisseurs, à savoir :

- **Trois fournisseurs concurrents avouent tous avoir fraudé** : le BIG a identifié une facture⁷⁸ du 20 juin 2006, d'un montant de 2 941 USD au total⁷⁹, émise par le fournisseur Mamadou Sanogo, en faveur du PNLP, pour des kits de dépistage rapide. Le BIG a également identifié une autre facture⁸⁰, émise par le même fournisseur, datant du 12 décembre 2006, c'est-à-dire la même année, et portant sur la vente de produits n'ayant aucun rapport avec les précédents, à savoir du papier, des blocs-notes, des classeurs, des stylos, des cartouches d'encre, un tableau blanc et des feutres, pour un montant de 1 415 USD⁸¹. Lorsque ces deux factures ont été montrées au représentant de l'entreprise, ce dernier a déclaré que si les en-têtes, sur la facture, étaient bien ceux de son entreprise, en revanche, le contenu et les signatures étaient faux.

Dans les deux cas – c'est-à-dire pour les kits et les fournitures de bureau – le BIG a trouvé des offres portant le nom des deux mêmes fournisseurs, Cheickna Konare et Souleymane Diarra. Ces documents faisaient état de multiples fraudes alarmantes : (i) le même groupe de fournisseurs aurait vendu des produits très variés ; (ii) le même groupe de fournisseurs était presque toujours en concurrence, dans des appels d'offres toujours remportés par le même fournisseur ; (iii) la formulation, l'espacement et le format des offres était similaire : il convient de noter que dans chaque cas, la facture comprenait cinq lignes ayant le même espacement, même si Cheikna Konare n'avait pas utilisé les deux dernières lignes.

⁷⁷ R4f/4174.

⁷⁸ R1/4195.

⁷⁹ 1 400 000 FCFA.

⁸⁰ R1/90.

⁸¹ 673 725 FCFA.

provenant des fichiers du PNLP et du PNLT, sur la période 2004-2009⁸⁶. Les responsables de la station-service se sont préoccupés de l'authenticité des factures. L'un d'entre eux a affirmé que si les factures semblaient bien avoir été émises par la station-service, les produits qui y figuraient ne l'étaient pas, la station ne vendant pas de filtres à huile ou à combustion, contrairement au descriptif d'un grand nombre de factures. Des indices alarmants ont également été relevés sur certaines factures, étant donné qu'il est impossible d'acheter plusieurs fois du carburant pour le même montant exactement (en l'occurrence, quatre reçus s'élevaient à 281 USD), comme le montraient certaines factures⁸⁷. Une personne extérieure à l'entreprise a été soupçonnée par le premier responsable d'établir ces factures. Le second responsable a mentionné que les prix des carburants figurant sur les factures étaient faux. Cela a été confirmé par le mécanicien de la station-service. En outre, les deux responsables ont précisé que les achats de carburant ne faisaient jamais à l'aide de tickets, comme l'indiquaient nombre de factures.

- **BC Tech/Baly Consult** : le BIG a découvert que certaines factures présentées par le PNLP et le PNLT portaient des noms d'entreprises divers, mais similaires, avec les mêmes coordonnées. Muni de ces informations, le BIG a appris que l'entreprise installée à l'adresse concernée s'appelait « BC Tech - Bani Consult Technology » et qu'elle avait cessé son activité en 2006. Le BIG a rencontré l'ancien directeur général de l'entreprise, qui a examiné toutes les factures, y compris celles remontant à 2004 et à 2005, et a affirmé qu'elles étaient fausses. Il a soutenu que si ces factures comportaient bien l'adresse de son entreprise, le nom du fournisseur était faux ; le nom de son entreprise, qui venait de son propre nom de famille, était « Bani », et non « Baly ».

⁸⁶ R1/1920, R1/1976, R1/625, R1/633, R1/424, R1/4688, R1/2121, R1/3937, R6/1004, R1/4879, R1/4898, R1/4583, R1/4200, R1/4201, R1/4186, R1/4089, R1/4385, R4e/4122, R4e/5892, R4e/5876, R4e/2339, R4f/3387.

⁸⁷ 133 858 litres à chaque fois, voir R4a/998, 1006, 1014, 1016.

Rapport d'enquête sur les subventions Paludisme (1 & 6) et Tuberculose (4 & 7) du Mali

Document provenant des fichiers du PNLP

Document découvert dans les fichiers du PNLP⁸⁸

Document découvert dans les fichiers du PNL⁸⁹

R1/000009

BCTech — Bani Consult Technology sari

Informatique
Bureautique
Génie-Industrie
Télécom
Internet-NTIC

FACTURE N°43/03 – 2006 BCTECH

Debit PNL P
Date : 02 Octobre 2005
Objet : Matériels Informatiques

Designation	Qté	Prix unitaire	Prix total
Logiciel MS PROJCT	01	500 000	500 000
Video Projecteur	01	2 100 000	2 100 000
Clé USB 128 Mo	03	35 000	105 000
TOTAL HTVA TVA			2 705 000
TOTAL TTC			2 705 000

Montant arrêé : Deux millions sept cent cinq mille F CFA

Le Directeur
Hani TOUKEL

Nom correct

R1/000555

BCTech BALLY CONSULT TECHNOLOGY Sari

INFORMATIQUE - GENIE INDUSTRIE - BUREAUTIC - TELECOM
NOUVELLES TECHNOLOGIES - COMMUNICATION

FACTURE NO 00157/BCT/2004

NOM / PNL P
NOM / PNL P
ADRESSE : Direction Nationale de la Santé

DATE : 09 août 2004

OBJET : Matériel informatique et consommables pour l'atelier de validation du plan de communication.

QTE	DESIGNATION	PRIX U.	PRIX TOTAL
05	Boite de CD Rom	15 000	75 000
01	Flask Disk 128 Mo	65 000	65 000
MONTANT TOTAL			140 000

Arrêée la présente facture à la somme de: cent quarante mille francs CFA

Le Directeur
Hani TOUKEL

Nom du fournisseur erroné

Numéros séquentiels

R4e/000762

BCTech BALLY CONSULT TECHNOLOGY Sari

INFORMATIQUE - GENIE INDUSTRIE - BUREAUTIC - TELECOM
NOUVELLES TECHNOLOGIES - COMMUNICATION

FACTURE NO 00158/BCT/2005

NOM / PNL P
NOM / PNL P
ADRESSE : Direction Nationale de la Santé

DATE : 27/10/2005

OBJET : Matériel informatique et consommables pour l'atelier de validation du plan de communication.

DESIGNATION	PRIX U.	PRIX TOTAL
01 Imprimante pour photocopieuse Canon IR 2260	150 000	150 000
01 Encre pour photocopieuse Canon IR 2200	90 000	90 000
MONTANT TOTAL		240 000

Arrêée la présente facture à la somme de: deux cent quarante mille francs CFA

Le Directeur
Hani TOUKEL

Dans 47 occurrences, les fournisseurs ont indiqué par téléphone au BIG que (i) le numéro de téléphone ne correspondait pas à l'entreprise qu'ils dirigeaient ; (ii) leur entreprise ne vendait pas les biens ou les services faisant l'objet de la facture ou de l'offre ; (iii) ils avaient cessé leur activité avant que la facture ou l'offre ne soit émise.

⁸⁸ R1/555.

⁸⁹ R4e/5762.

Fournisseurs ayant affirmé que leur entreprise n'existait pas, qu'elle vendait d'autres produits et services, ou qu'elle avait cessé son activité avant la date de facturation

Alou Traore	Issa Guindo	Restaurant Djeli Bazounanaba
Amadou Ly	Kante Djibril	Restaurant Kati
ATHS Sarl	La Flèche	Restaurant Poussy
Balazan Imprim 1	Le Marina	Restaurant Tieba Coulibaly Markala
Bourama Kone	Librarie Papeterie De La Cite	S.M.D
Cantine De L'Espoir	Librarie Papeterie Koulikoro	Sahara Passion
Cifrecom Sarl	Lirabi	Sérigraphie Imprimerie
Cisseoil Service	Mali Logistique Sarl	SO.DI.MA.P
Dia Imprim Services	Mamadou B. Keita	Souleymane Keita
EMAI	Mamadou Cisse Dit Bah	Souleymane Kone
Ets Benso	Micro Center	Station Cisse Gaz-Oil
Général Couture	Mme Bah Kadia Nourou N'Diaye	Station Sodies Import Export
Hamadoun Amadou Maiga	Mme Sogoba Salimata Coulibaly	Station Star Oil
Hamady Kante	Nouvelle Papeterie	Station Total Marie
Hotel Restaurant Cafeteria	Quincaillerie et Divers Chez Ousmane	
Segou	Coulibaly	Tata Hotel Sikasso
Ibrahima Diawara	Restaurant Ahouchel	

Exemples :

- **Mali Logistique Sarl** : La personne ayant répondu au téléphone a informé le BIG que l'entreprise avait fermé en 2008. En outre, un tampon portant le nom de ce fournisseur a été retrouvé dans la cachette de C., tandis que des copies des factures du même fournisseur ont été trouvées sur le bureau de C.
- **Souleymane Kone** : La personne ayant répondu au numéro de téléphone figurant sur les factures du fournisseur a affirmé n'avoir jamais vendu quoi que ce soit au Ministère de la Santé.
- **Bourama Kone** : La personne ayant répondu au téléphone a informé le BIG que son entreprise ne louait pas de salles de conférences, contrairement à ce qui figurait sur la facture.

d) Fausses signatures apposées par les responsables sur des documents justificatifs

Une autre part importante des documents justificatifs du programme se composait de fiches d'indemnités journalières de subsistance (*per diem*). Ces fiches devaient être signés par toutes les personnes autorisées à percevoir une indemnité journalière de subsistance, destinée à couvrir les coûts de voyage et de restauration pour le personnel du programme et les chauffeurs affectés à une mission de supervision loin de leur base, ou encore à dédommager les participants à une formation. Si l'on se fonde sur l'analyse des documents effectuée par le BIG, les paiements au titre des indemnités journalières ont représenté au moins 791 492 USD du total des dépenses au titre des quatre subventions (ce montant ne tient pas compte des dépenses annexes, comme les frais d'hôtel et de carburant)⁹⁰.

Le BIG a découvert de nombreux indices qui portent à croire que certains responsables des programmes Paludisme et Tuberculose ont imité les signatures de bénéficiaires d'indemnités journalières sur les fiches présentées pour justifier des dépenses des programmes. Le BIG a analysé toutes les signatures figurant sur chaque fiche d'indemnités journalières pour les séries 1, 6 et 7 de la subvention Paludisme⁹¹ ; le BIG a isolé les noms apparaissant dans différentes fiches et a comparé les signatures dont étaient revêtues ces différentes fiches⁹². Sur les 2 271 fiches examinées, le BIG a découvert qu'au moins 666 pages contenaient au moins une fausse signature⁹³. En plus de ces disparités, les fiches présentaient des similitudes suspectes et d'autres indices de falsification et de fraude. Les signatures accompagnant les noms semblaient soit avoir été complètement inventées (« rigolard », signe plus, etc.) ou avoir été écrites, de la même main, sur des pages entières recensant de multiples bénéficiaires d'indemnités journalières. Le BIG a ainsi identifié 289 fiches supplémentaires revêtues de signatures très suspectes.

Dans l'exemple suivant, toutes les signatures des superviseurs pour la région de Koulikoro recensées sur les fiches d'indemnités journalières ressemblent à l'écriture de D., le coordonnateur du PNLN, dont la signature authentique apparaît en bas de la figure ci-dessous⁹⁴. Dans la partie droite de cette figure, les signatures correspondant au même nom, sur différentes fiche d'indemnités journalières ont été placées les unes en dessous des autres. On constate que ces signatures diffèrent. Par ailleurs, dans certains cas (trois premiers noms),

⁹⁰ 376 759 192 CFA.

⁹¹ Étant donné que le nombre de documents pour la série 4 dépasse l'ensemble des documents fournis au titre des séries 1, 6 et 7, le BIG n'a pas analysé les documents de la série 4 par manque de temps et de ressources.

⁹² Le BIG a estimé que les titres, noms, lieux et fonctions ayant la même appellation correspondaient à la même personne.

⁹³ Par manque de temps, le BIG n'a pas examiné chaque signature sur chaque page, certaines pages contenant jusqu'à 30 noms. Une fois qu'au moins une signature était déclarée fausse, c'est l'ensemble de la feuille qui était considéré comme frauduleux.

⁹⁴ Le BIG a établi que la signature de D. était authentique, parce qu'elle ressemble à toutes les autres signatures de cette personne, dans tous les documents du PNLN.

Rapport d'enquête sur les subventions Paludisme (1 & 6) et Tuberculose (4 & 7) du Mali

chaque page portant le nom du même participant était revêtue d'une signature différente, attirant les soupçons sur l'authenticité de toutes les signatures – tandis que, dans d'autres cas (deux derniers noms), les signatures étaient les mêmes sur différentes fiches d'indemnités journalières – augmentant ainsi la probabilité pour que ces signatures, cohérentes entre elles, soient authentiques. D. est actuellement détenu par les autorités maliennes suite aux déclarations de A., comptable à la DAF, selon lesquelles A. aurait donné de l'argent à D.

Fiches d'indemnités journalières dont les signatures ressemblent à celles de D., coordonnateur du PNL (en bas)⁹⁵

Signatures différentes censées émaner de la même personne, sur d'autres fiches d'indemnités journalières⁹⁶

Nom identique, signature différente

Écriture similaire

MINISTRE DE LA SANTE
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION NATIONALE DE LA SANTE

Republique du Mali
Un Peuple - Un But -

ETAT POUR SERVIR AU PAIEMENT DES PERDIEMS DES CADRES NATIONAUX
POUR LA SUPERVISION DES ACTIVITES DE LUTE CONTRE LE PALUDISME
Région de Koulikoro

Nom / Prénom	Nbre de jour	Taux par jour	Total	Emagements
Dr DIABATE Mamadou	7	15 000	105 000	[Signature]
Dr DIARRA Barasson	7	15 000	105 000	[Signature]
Dr. Broulaye Traoré	7	15 000	105 000	[Signature]
Dr TANGARA Kaouda Mme Mariamou K. CISSE	7	15 000	105 000	[Signature]
Total			525 000	

Arrêté le présent état à la somme de cinq cent vingt cinq mille francs CFA.

Bamako, le

ETAT POUR SERVIR AU PAIEMENT DES FRAIS DE MISSION DES SUPERVISEURS
DES FORMATIONS DES PRESTATAIRES POUR LA PRISE EN CHARGE DES CAS DE PALUDISME LA
DANS LA REGION DE KOULIKORO (Banamba et Koulikoro) SELON LE PLAN D'ACTION D'ABUJA
D'ATION D'ABUJA du 12 au 17/07/2005

N°	Nom / Prénom	Fonction / Structure	Nbre de jour	Taux	Montant CFA	Emangement
1	Dr. Karamoudou DIABATE	PNLP/DNS	6	19 000	114 000	[Signature]
7	Soumaila CAMARA		5	15 000	75 000	[Signature]
8	Mariam K CISSE		5	15 000	75 000	[Signature]
9	Dr Diabaté Mamadou		5	15 000	75 000	[Signature]

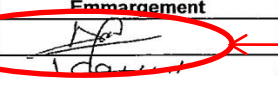
N°	Nom / Prénom	Fonction / Structure	Jour	Taux	CFA	Emangement
1	Dr. Balasson Diana	PNLP / DNS	3	15 000	45 000	[Signature]
2	DR BARASSON DIARRA		15000	14	210000	[Signature]
3	Deyouou Diakre	PNLP / DNS	3	7 000	21 000	[Signature]
4	Dr. Broulaye Traoré	Pédiatrie / HGT	3	7 000	21 000	[Signature]
7	Dr KAYENTAO	MRTC	2	7 500	15 000	[Signature]
8	Dr Broulaye TRADRE	HGT	2	7 500	15 000	[Signature]
2	Dr. Ismaël Diallo	PNLP / DNS	7	19 000	133 000	[Signature]
3	Dr. Kaouda Tangara	PNLP / DNS	7	19 000	133 000	[Signature]
2	Silan Traoré	PNLP / DNS	4	3 000	12 000	[Signature]
3	Dr. Tangara Kaouda	PNLP / DNS	4	3 000	12 000	[Signature]
2	Mme Mariamou K. CISSE	PNLP/DNS	10	15 000	150 000	[Signature]
3	Mme Mariamou K. CISSE	PNLP/DNS	7	15 000	105 000	[Signature]

⁹⁵ R1/4981.

⁹⁶ De haut en bas : R1/4185, R1/4697, R6/2844, R1/129, R1/1668, R1/4522, R1,1174, R1/1455, R1/4951 et R1/789.

Le BIG a pu se faire confirmer par le directeur général de l'Institut national de recherche en santé publique (INRSP) que la signature de ce responsable avait effectivement été imitée sur deux documents.

Signature authentique du Pr Flabou Bougoudogo de l'INRSP, certifiée conforme par lui-même⁹⁷

N°	Noms et Prénoms	Localités	NBRE/J	T/J	Montant	Emargement
1	Pr Flabou BOUGOUDOGO	INRSP	5	15 000	75 000	

Signature authentique

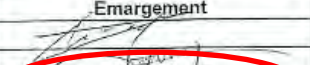
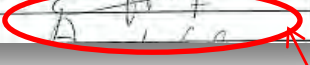

Fausse signatures du Pr Bougoudogo, certifiées par lui-même⁹⁸

MINISTRE DE LA SANTE
SECRETARIAT GENERAL
DIRECTION NATIONALE
Programme National de Lutte contre la Tuberculose

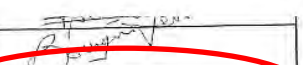

REPUBLICQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi

Je confirme que la signature de ce document n'est pas la mienne.
Bamako, le 15/10/2008

Etat pour servir au paiement de perdiem des participants résidents pour l'atelier de révision du guide technique du PNL du 11 au 13 novembre 2008

N°	Noms et Prénoms	Localités	N/J	T/J	Montant	Emargement
1	Pr Toumani SIDIBE	DNS	3	15 000	45 000	
2	Pr Flabou BOUGOUDOGO	INRSP	3	15 000	45 000	
3	Pr Sadia YEMA	CHU Point G	3	15 000	45 000	

Fausse signatures

28	Pr Abdel Kader TRAORE	CNAM	2	15 000	30 000	
29	Pr Flabou BOUGOUDOGO	INRSP	2	15 000	30 000	

Pour des raisons de ressources, de sécurité et de disponibilité des signataires, le BIG n'a pas été en mesure de vérifier l'authenticité de la signature de toutes les personnes concernées⁹⁹. Souvent, toutefois, des preuves indirectes – comme des fausses factures de fournisseurs accompagnant la fiche d'indemnités journalières pour la même activité et le même retrait – permettaient raisonnablement de conclure qu'il s'agissait de fausses signatures. Quoiqu'il en soit, le BIG n'a pas intégré à son analyse, ni à ses calculs de pertes, les signatures suspectes dont le caractère frauduleux n'était pas étayé par un autre élément de preuve. Par

⁹⁷ R4e/5321.

⁹⁸ R7/2476 et R7/1659.

⁹⁹ Par conséquent, le BIG n'a pas été en mesure de prouver chaque incident de falsification de façon suffisante et crédible. D'où il s'en suit que cet antagonisme de signatures signifiait qu'au moins une signature sur deux était fausse (c'est-à-dire qu'il y avait une probabilité de 50 % pour que chaque signature soit fausse).

conséquent, le montant des pertes pourrait en fait être plus élevé que celui qui a été calculé aux fins du présent rapport.

3. Assemblage de faux dossiers de dépenses liées à l'exécution des programmes

Les factures, ordres de mission et fiches d'indemnités journalières falsifiés qui ont été présentés n'étaient pas isolés les uns des autres. En règle générale, ces documents étaient regroupés pour justifier chaque retrait nécessaire à l'exécution d'une activité relevant du programme dont le budget avait été fixé à l'avance. Par conséquent, les justificatifs de chaque retrait correspondaient, en règle générale, à des dépenses très diverses nécessaires à l'activité prévue, comme la formation de médecins dans une région (fiches d'indemnités journalières, reçus de carburant, factures d'hôtel, de restaurant, etc.).

Le BIG n'a pas toujours été en mesure de confirmer avec certitude que tous les documents présentés à l'appui d'un retrait et d'une activité étaient faux. Par exemple, alors que le BIG a pu démontrer de façon tangible et crédible qu'une facture d'hôtel avait été créée sur l'ordinateur du directeur d'un programme ou que les fiches d'indemnités journalières comportaient de fausses signatures, il n'a pas forcément pu démontrer avec la même rigueur que les reçus de restauration et de carburant, pris séparément et isolément des autres documents, étaient frauduleux. Dans l'immense majorité de ces cas, un fort soupçon de fraude pesait toutefois sur ces documents, en raison, par exemple, d'un formatage similaire de factures émanant de différents fournisseurs, de l'absence de coordonnées sur les factures, d'incohérences dans les dates, etc. En outre, ces justificatifs venaient justifier les mêmes retraits que les documents dont le BIG avait découvert le caractère frauduleux, ce qui renforçait d'autant le soupçon qui pesait sur l'ensemble des documents soumis. Le BIG a donc considéré que les documents suspects constituaient des preuves indirectes renforçant le caractère frauduleux de l'acte commis.

L'ensemble de ces preuves a, à son tour, suscité de graves soupçons sur la question de savoir si l'activité correspondant aux documents avait vraiment eu lieu. En fait, il est malaisé de déterminer si les documents falsifiés ont servi à créer de toutes pièces des activités entières (par exemple, une formation ou une mission de supervision qui n'aurait jamais eu lieu) ou à gonfler le montant des dépenses réelles (par exemple surfacturation d'une chambre d'hôtel ou d'un plein de carburant), voire si ces deux méthodes étaient associées (par exemple envoi de deux personnes en mission pour trois jours, mais facturation du déplacements de cinq personnes pour une semaine). Quoi qu'il en soit, il est clair que les subventions du Fonds mondial n'ont pas été intégralement affectées à l'emploi auquel elles étaient destinées.

Le BIG a découvert 103 retraits, d'un montant total de 941 123 USD¹⁰⁰, pour lesquels il a été démontré de façon tangible et crédible qu'au moins un document était faux, et qui était accompagné d'autres documents présentant des preuves corroborantes de falsification¹⁰¹.

a) Création de faux justificatifs par la DAF

Le BIG a examiné le cas d'une supposée mission de supervision, pour un montant de 10 504 USD¹⁰², qui aurait été réalisée en mai 2006 par le programme Paludisme du PNLN, dans huit districts, durant quinze jours. Chaque document justifiant le retrait qui avait été effectué pour cette activité présentait soit des preuves, soit des présomptions de preuve de fraude, et il apparaît que le comptable de la DAF a joué un rôle essentiel dans la fabrication de la documentation frauduleuse, à savoir :

- **Quittance établie au comptable de la DAF par A.** : les registres de la banque montrent que F., préposé aux registres, a retiré 10 504 USD le 23 juin 2006 par chèque n° 1646507¹⁰³. Les quittances de la DAF montrent que ce montant a été remis à A., le comptable de la DAF, ce qui était contraire aux mesures de contrôle en vigueur.
- **Facture sur l'ordinateur du comptable de la DAF** : la facture à l'appui de l'achat de fournitures de bureau correspondait exactement à une facture trouvée dans l'ordinateur d'A., le comptable de la DAF¹⁰⁴. On peut en déduire que la dépense n'a pas du tout été engagée par le PNLN et que A. a probablement gardé pour lui cette somme en créant une fausse pièce comptable.

¹⁰⁰ 447 974 548 CFA.

¹⁰¹ Le BIG fait observer que ce montant est très probablement sous-estimé. Le BIG a généralement cessé d'enquêter sur un retrait donné une fois que le caractère frauduleux d'une ou de plusieurs dépenses correspondant audit retrait avait été établi. Il existe probablement d'autres éléments suspects liés à ces retraits qui n'ont pas été repérés par le BIG.

¹⁰² 5 000 000 FCFA.

¹⁰³ 5 000 000 FCFA.

¹⁰⁴ Le nom du fichier dans lequel le document a été découvert était « Facture_Fournisseur_PNLN.xls ».

Document trouvé sur l'ordinateur d'A.¹⁰⁵

Document conservé par la DAF à l'appui du retrait bancaire¹⁰⁶

DIAKARIDIA KONE
VENDEUR DE PAPERIE ET DIVERS
AV. de la Nation Bamako-Coura
Tél, 223 03 63 Bamako Mali

Bamako le 19/05/2006

FACTURE : 26 / DK / 2006

DOIT: PNL/DNS			
Quantité	Désignation	P.Unitaire	Montant
2	Rames de papier	5,000	10,000
5	Bloc note	1,750	8,750
5	Chemises à rabat	1,750	8,750
5	Bic	75	375
3	Marqueurs	1,000	3,000
1	Encres pourphotocopieuse	55,000	55,000
1	Rouleaux papier flip shap	11,000	11,000
Total			96,875

Arrête la présente facture à la somme de :Quatre vingt seize mille huit cent soixante quinze francs CFA

Pour acquit _____ Le Fournisseur

Identique

DIAKARIDIA KONE
VENDEUR DE PAPERIE ET DIVERS
AV. de la Nation Bamako-Coura
Tél, 223 03 63 Bamako Mali

Bamako le 19/05/2006

FACTURE : 26 / DK / 2006

DOIT: PNL/DNS			
Quantité	Désignation	P.Unitaire	Montant
2	Rames de papier	5 000	10 000
5	Bloc note	1 750	8 750
5	Chemises à rabat	1 750	8 750
5	Bic	75	375
3	Marqueurs	1 000	3 000
1	Encres pourphotocopieuse	55 000	55 000
1	Rouleaux papier flip shap	11 000	11 000
Total			96 875

Arrête la présente facture à la somme de :Quatre vingt seize mille huit cent soixante quinze francs CFA

Pour acquit _____ Le Fournisseur

- **Fausse signatures :** parmi les relevés de dépenses se trouvaient aussi des fiches d'indemnités journalières censées attester la perception d'indemnités journalières par les superviseurs et les chauffeurs. Compte tenu de l'analyse de signatures effectuée par le BIG, il se révèle que toutes les signatures des fiches d'indemnités journalières ont été imitées. L'écriture sur la première fiche reproduite ci-dessous, ainsi que sur les extraits des fiches des chauffeurs, ressemble à celle de D., coordonnateur du PNL.

¹⁰⁵ HD10:214898.xls, fiche FACT DK.

¹⁰⁶ R1/4321.

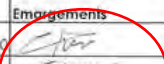
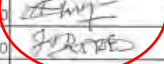

Fiche d'indemnités journalières revêtues de fausses signatures semblant être de la main du coordonnateur du PNLP¹⁰⁷

R1/0004330

Direction Nationale de la Santé
Division Prévention et Lutte contre le Paludisme
Programme National de Lutte contre le Paludisme


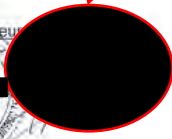
Republique du Mali
Un Peuple - Un But - Une foi

ETAT POUR SERVIR AU PAIEMENT DU PERDIEM DES SUPERVISEURS NATIONAUX POUR LE MONITORAGE MICROPLANIFICATION DES ACTIVITES DE LUTTE CONTRE LE PALUDISME

N°	Nom / Prénom	Fonction / Structure	Nbre de jour	Nbre de cercle	Taux	Montant CFA	Emargements
1	Dr N'Baye M'Bambi BA	PNLP	15	3	15 000	675 000	
	Dionke Sissoko	PNLP	15	3	15 000	675 000	
2	M. Ignace TRAORE	PNLP	15	3	15 000	675 000	
						Total	2 025 000

Arrêté le présent état à la somme de deux million vingt cinq mille francs CFA.

Bamako, le

A

B


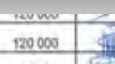
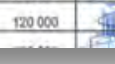
C

Même nom,
signature

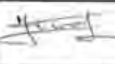
Écriture
similaire

Autres fiches d'indemnités journalières portant les mêmes noms mais des signatures différentes

Période du 21 juillet au 02 Aout 2009

N° d'Ord	Noms et prénoms	Nbre de jrs	Taux/jrs	Montant	Emargements
1	Dr Bambi BA	12	7 500	90 000	
2	Denise UANSURU				
3	Dionke SISSOKO	16	7 500	120 000	

EN CHARGE PRECOCE ET CORRECTE DES CAS DE PALUDISME AU NIVEAU REGIONAL
(Du 10 au 12 août 2005)

N°	Nom & prénoms	Services	Taux/Jours	Nbre de jours	Montants	Emargements
1	Ignace TRAORE	DNS/PNLP	7 000	03	21 000	
TOTAL GENERAL					21 000	

A

B

C

¹⁰⁷ R1/4330, à rapprocher de R6/822, R1/1278 et de R1/4430, de haut en bas.

- **Factures suspectes de carburant et de pièces détachées automobiles :**
 - i. Parmi les pièces comptables se trouvaient deux reçus différents, signés à la main, portant chacun sur 1 788,57 litres exactement (un chiffre étrangement identique et excessif) et datant de deux jours différents, le 19 et le 21 mai 2006, dont le montant, facturé par deux stations-service censément différentes, était strictement identique ; les deux reçus étaient signés de la même écriture¹⁰⁸.
 - ii. Deux reçus remplis à la main, portant sur exactement le même montant de pièces détachées et d'huile de moteur, ces opérations étant énumérées exactement dans le même ordre, avec la même écriture, et facturées au même prix, à deux jours d'écart, c'est-à-dire le 19 et le 21 mai 2006¹⁰⁹.

En résumé, ce retrait de 5 000 000 FCFA s'appuyait sur (1) une fausse facture créée par le comptable de la DAF, (2) de fausses fiches d'indemnités journalières, revêtues de fausses signatures venant apparemment du responsable du PNLN et (3) de faux reçus de carburant et d'entretien des véhicules, portant notamment sur des quantités de carburant trop élevées pour être possibles. Ce cas permet d'émettre l'hypothèse selon laquelle la fraude n'a pas été perpétrée isolément, mais que certaines personnes, au sein de la DAF et des programmes, se sont entendues pour spolier le programme. En fait, ces documents en constituent la preuve indirecte. En effet, cette conclusion est étayée par les aveux de A. qui a reconnu avoir donné de l'argent en espèces à D.¹¹⁰

b) Création de faux documents justificatifs par le PNLN

Aux termes de la série 4 de la subvention Tuberculose, le BIG a repéré un retrait par chèque, effectué le 14 avril 2008 par F., préposé aux registres à la DAF, pour un montant de 8 315 USD, censé couvrir les coûts d'une campagne de mobilisation des chefs de communautés¹¹¹. La grande majorité des documents qui accompagnaient ce retrait et qui étaient censés justifier des dépenses engagées au titre de cette activité, ont révélé des preuves et des indices de fraude, à savoir :

- **Offres et factures de fournisseurs sur les ordinateurs du PNLN :** Le BIG a découvert un fichier, sur l'ordinateur de B., qui contenait des modèles distincts d'en-têtes et de contenu d'offres et de factures, portant sur un montant de 1 933 USD, présentées par Mali Logistique et les fournisseurs concurrents, Mali Art Décor et Issiake Berete¹¹². Les modèles de corps des documents ont été créés le 15 avril 2008, soit douze jours après la date figurant sur la facture. En outre, l'offre de Mali Art Décor était revêtue d'un

¹⁰⁸ R1/4325.

¹⁰⁹ R1/4324.

¹¹⁰ Selon le témoignage d'un fonctionnaire anonyme.

¹¹¹ 3 958 405 FCFA, chèque n° 2578445.

¹¹² 920 000 FCFA.

tampon identique à celui trouvé dans la cachette de C.¹¹³. La personne ayant répondu au numéro de téléphone figurant sur l'offre d'Issiaka Berete a déclaré au BIG que l'entreprise avait cessé son activité en 2003, alors que l'offre datait du 4 avril 2008.

En-tête sur l'ordinateur de B.¹¹⁴

Corps du texte sur l'ordinateur de B.¹¹⁵

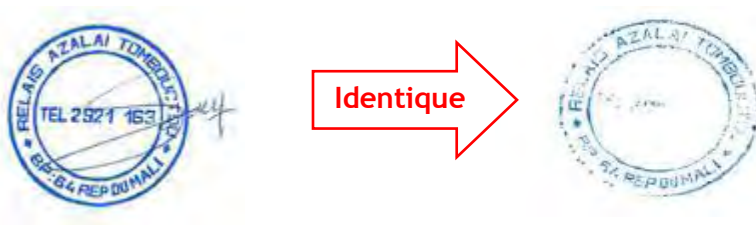
Facture et offres concurrentes identiques¹¹⁶

¹¹³ Dans la cachette de C. se trouvaient les tampons de deux autres fournisseurs – Issiaka Berethe et Mali Logistique – mais en forme de rectangle, alors que ceux qui figurent sur ces pages sont ronds.

¹¹⁴ De haut en bas, HD2-Scan0007.tif, HD2-Scan0008.tif et HD2-0009.tif

- **Faux tampons de fournisseurs :** les tampons du fournisseur ci-dessous correspondaient à ceux retrouvés dans la cachette de C., à savoir :
 - (i) Quatre reçus d'hôtel d'un montant total de 1 691 USD¹¹⁷ provenant prétendument de l'Hôtel Relais Azalai¹¹⁸ :

Tampon des factures de l'Hôtel Relais Azalai¹¹⁹ Tampon provenant de la cachette de C.



- (ii) Honoraires de 420 USD pour la couverture médiatique effectuée par Radio Bouctou¹²⁰ :

Tampon sur la facture Radio Bouctou¹²¹ Tampon provenant de la cachette de C.



- (iii) Deux reçus de produits alimentaires du fournisseur Ousmane Djire, d'un montant de 374 USD¹²² et de 690 USD¹²³ respectivement :

Tampon sur la facture d'Ousmane Djire¹²⁴ Tampon provenant de la cachette de C.

¹¹⁷ 805 000 FCFA.

¹¹⁸ Le BIG a également trouvé ces reçus sur le bureau de C.

¹¹⁹ R4e/4744, 46, 48 et 50.

¹²⁰ 200 000 FCFA.

¹²¹ R4e/4722.

¹²² 114 300 FCFA.

¹²³ 178 000 FCFA.

¹²⁴ R4e/4708 et 4735.



• **Autres indications suspectes sur les factures des fournisseurs :**

- (i) Une facture des États Adama Souleymane Coulibaly, d'un montant de 368 USD, pour des pièces détachées automobiles, a été considérée suspecte parce que le fournisseur ayant répondu au numéro de téléphone figurant sur la facture a assuré qu'il ne vendait pas de pièces automobiles¹²⁵.
- (ii) Un témoin anonyme jugé crédible a informé le BIG que toutes les factures émises par la station-service Total Point Richard étaient fausses. Le BIG a découvert une facture d'un montant de 690 USD émanant de cette entreprise, parmi les justificatifs du retrait¹²⁶.

• **Tampons d'organismes publics détenus par C. :** Le BIG a identifié des justificatifs du DRS de Tombouctou, portant sur un montant de 1 744 USD au total, qui était revêtus de tampons identiques à ceux trouvés dans la cachette de C.¹²⁷. Voici quelques exemples de correspondances entre les documents des organismes et les tampons retrouvés dans la cachette de C. :

- (i) Les fiches d'indemnités journalières pour les participants, le personnel administratif et les coordonnateurs régionaux, ainsi que les confirmations d'arrivée et de départ et les indemnités journalières de transport, auraient été signées par le Comptable et le Directeur à Tombouctou. Ces tampons correspondaient à ceux retrouvés dans la cachette de C.

Tampons d'indemnités journalières de transport¹²⁸



¹²⁵ 175 000 FCFA, p. R4e/4752.

¹²⁶ 328 600 FCFA, p. R4e/4717.

¹²⁷ 830 000,00 FCFA.

¹²⁸ R4e/4742, 00, 02, 05, 37, 61 et 4696.



- (ii) En outre, les signatures des participants qui accompagnaient nombre de pages revêtues d'un tampon, étaient extrêmement suspectes. Le BIG a découvert que sept noms étaient assortis de signatures différentes dans d'autres fiches¹²⁹.

¹²⁹ Étant donné que les noms sur les fiches étaient ceux des participants et non du personnel du PNL, plusieurs personnes auraient pu porter le même nom, et les informations complémentaires (profession ou organisation) étaient insuffisantes pour déterminer avec certitude si la même personne avait signé plusieurs fiches.

Listes d'émergence dont certaines signatures semblent être de la même main¹³⁰

R4e/0004711

12	chideye Abdou Ag Aly	Tombouctou	2008	Ag
13	Mohamed Maïga	Niakoukto	2008	Ma
14	Mahamane Touré	Niakoukto	2008	Tou
15	Moulaye Haïdara	Niakoukto	2008	Ha
16	Mohamed Dicko	Niakoukto	2008	Di
17	Mahamane Sangaré	Goundam	2008	Sa
18	Yéhiya Touré	Goundam	2008	Ye
19	Aly Tourkara	Goundam	2008	Al
20	Massa Yallara	Goundam	2008	Ma
21	Mahamane Tandina	Tombouctou	2008	Ta
22	Moulaye Haïdara	Tombouctou	2008	Ha
23	Moulaye cissé Mohamed	Tombouctou	2008	Mo
24	Fadimata Wateh Mohamed	Tombouctou	2008	Fa
25	Yieldou Maïga	Tombouctou	2008	Ma
26	Zéina Wateh Mahamane	Tombouctou	2008	Zé
27	Mohamed Ag Mahamane	Tombouctou	2008	Ma

Page 2C:\Documents and Settings\USER\Bureau\DOSSIER T 2009\

Mêmes signatures

R4e/0004712

28	Youssef Maïga	Tombouctou	2008	Yo
29	Aboubakar Maïga	Tombouctou	2008	Ab
30	Coumane Dicko	Tombouctou	2008	Co
31	Tatouatou Dicko	Tombouctou	2008	Ta
32	chideye Maïga	Tombouctou	2008	Ch
33	Abousséini Touré	Tombouctou	2008	Ab
34	Mahamane Touré	Tombouctou	2008	Ma
35	diéhala Mahamane	Tombouctou	2008	Di
36	Mohamed Bencana	Tombouctou	2008	Mo
37	Mahamane Cissé	Tombouctou	2008	Ma
38	Youssef Cissé	Tombouctou	2008	Yo
39	Hassim Djire	Tombouctou	2008	Ha
40	Yahim Maïga	Tombouctou	2008	Ya
41	Mahamane Maïga	Tombouctou	2008	Ma
42	Medita Maïga	Tombouctou	2008	Me

Page 3C:\Documents and Settings\USER\Bureau\DOSSIER T 2009\

Mêmes signatures

- **Double facturation** : Le BIG a découvert qu'un chèque du même montant exactement avait également été émis en faveur du DRS de Tombouctou, le 27 mars 2008¹³¹. Dans sa réponse aux contrôleurs de l'État malien, la DAF a confirmé que l'un des procédés utilisés consistait à soumettre plusieurs fois la même requête afin de débloquer plusieurs fois le même montant. Compte tenu du fait que la fraude a été confirmée et de la présence d'autres indices extrêmement suspects, il est très probable que le

¹³⁰ R4e/4711, R4e/4712.

¹³¹ Chèque n° 2578359.

budget pour cette formation à Tombouctou ait été présenté deux fois et, par conséquent, que des fonds aient été détournés. Une fois de plus, parce que A., de la DAF, manipulait des espèces et que les responsables du PNLT créaient les faux documents, il est raisonnable de conclure, compte tenu de la plupart des éléments de preuve, qu'il y a eu entente entre les parties en vue du détournement de cette somme¹³².

Un autre exemple de retraits frauduleux effectués par le PNLT porte sur la prétendue formation de moniteurs dans la région de Kayes en juin 2009. F., le préposé aux registres de la DAF, a retiré 2 180 USD du compte en banque du programme pour cette activité, le 29 janvier 2009, par chèque n° 3138627¹³³. Chaque document prétendument à l'appui du retrait comportait des preuves de fraude.

- **Documents trouvés sur les ordinateurs du PNLT :**

- (i) L'achat présumé de 20 sacs à dos pour 420 USD¹³⁴ était accompagné d'une facture de Fabou Gakou¹³⁵, avec des offres concurrentes de Mamadou Kaloga¹³⁶ et Ousmane Dabo¹³⁷. Toutes ces factures correspondaient exactement aux fichiers trouvés sur l'ordinateur utilisé par les responsables du PNLT.
- (ii) Trois factures, d'un montant de 819 USD¹³⁸ au total, qui portaient le nom de l'hôtel Kamankole Palace, étaient identiques aux factures stockées dans les ordinateurs du PNLT, tandis que le tampon correspondait à celui trouvé dans la cachette de C., du PNLT¹³⁹.
- (iii) L'ordre de mission correspondait à tous points de vue aux multiples fichiers d'ordres de mission découverts dans les ordinateurs du PNLT¹⁴⁰.

- **Confirmation de fraude par le fournisseur :** l'achat présumé de papier et de fournitures de bureau, d'un montant de 208 USD¹⁴¹, était accompagné d'une facture Le Globe¹⁴², les offres concurrentes portant le nom d'Oumar Diallo¹⁴³ et d'Aliou Traore¹⁴⁴. Les responsables d'Aliou Traore ont déclaré le 1^{er} avril 2010 au BIG que l'offre qui correspondait exactement à la facture était fausse et que le magasin

¹³² Projet de réponse de la DAF au contrôleur de l'État, « *Commentaires sur le rapport provisoire issu de la vérification effectuée par le Contrôle général des services publics portant sur les subventions allouées par le Fonds Mondial pour la lutte contre le paludisme et la tuberculose* », du 3 mars 2010, indiquant, p. 6 : « *Il s'agit là également de cas d'utilisation multiples par le comptable de la même requête pour sortir plusieurs fois des fonds pour une même activité.* »

¹³³ 1 037 680 FCFA.

¹³⁴ 200 000 FCFA.

¹³⁵ R4f/4078.

¹³⁶ R4f/4081.

¹³⁷ R4f/4082.

¹³⁸ 390 000 FCFA.

¹³⁹ R4f/4072-74.

¹⁴⁰ R4f/4070.

¹⁴¹ 99 000 FCFA.

¹⁴² R4f/4083.

¹⁴³ R4f/4087.

¹⁴⁴ R4f/4088.

n'était plus en activité depuis 2006¹⁴⁵. Toutes les factures des fournisseurs, quoique différentes de celles soumises dans le cadre de cette offre, ont été découvertes sur les ordinateurs qui auraient servi aux responsables du PNLT.

- **Fausses factures et factures excessives de carburant :** Bien que les documents font état de l'utilisation d'un véhicule et d'un chauffeur, la facture de carburant correspondante, provenant de la station Total Pont Richard, montrait un seul achat de 446,97 litres de carburant. Or un véhicule ne peut contenir à lui seul cette quantité de carburant. Un témoin anonyme a informé le BIG que toutes les factures au nom de ce fournisseur étaient fausses.
- **Absence de fiches d'indemnités journalières pour les participants :** Malgré le fait que les déplacements et les nuits d'hôtel se justifiaient par la formation de moniteurs, les documents à l'appui de ce retrait ne comportaient aucune fiche d'indemnité journalière ni de feuille d'émargement qui auraient fait état de la présence des moniteurs suivant la formation en question.

¹⁴⁵ R7/1190.

c) Faux documents justificatifs émis par le PNLP

Le BIG a aussi découvert des fausses dépenses présentées par le PNLP, comme le montre l'énumération ci-dessous :

Le 15 septembre 2008, un chèque¹⁴⁶ d'un montant de 37 772 USD¹⁴⁷ a été émis afin de financer prétendument une « étude sur la qualité de la prise en charge des cas de paludisme »¹⁴⁸. Les activités présumées comportaient l'élaboration d'un protocole et d'un questionnaire, la validation et la diffusion des résultats, et une enquête. Le chèque a été émis par F., le préposé aux registres de la DAF et, selon quatre quittances, établies entre 2008 et début 2009, le montant avait été remis, en espèces, à l'ancien comptable du PNLP¹⁴⁹.

Le BIG a découvert les signes de falsification suivants dans les documents justifiant cette dépense :

- **Offres frauduleuses :** L'étude comprenait des frais de photocopies ainsi que l'achat de nourriture et de boissons¹⁵⁰. Six offres ont été soumises : l'ensemble des offres, qui provenaient aussi bien des officines de photocopies que des restaurants, étaient identiques en termes de formatage, d'espacement et de langue, seul le style de police étant différent. La probabilité est faible pour que six fournisseurs différents, proposant des services et des produits extrêmement variés, aient émis des factures similaires. Au contraire, on avait plutôt l'impression que toutes les factures émanaient d'une seule et même personne.

¹⁴⁶ Chèque numéro 0154327.

¹⁴⁷ 17 979 297 FCFA.

¹⁴⁸ « Pièces justificatives de l'étude sur la qualité de la prise en charge des cas de paludisme, » cf. Bates R6/2826.

¹⁴⁹ Les fonds pour le PNLP ont été versés en quatre fois : 5 millions FCFA ont été versés le 6 novembre 2008, puis, à nouveau, le 28 novembre 2008, 5 millions FCFA le 19 janvier 2009 et enfin 2 979 397 FCFA le 3 février 2009.

¹⁵⁰ Janvier et février 2009.

Offres concurrentes pour la fourniture de services de photocopies¹⁵¹

Format identique

Offres concurrentes pour la fourniture de café et de nourriture¹⁵²

¹⁵¹ R6/2841-43.

¹⁵² R6/2849-2851.

Ces indices de fraude ont été confirmés par les fournisseurs, qui ont déclaré que les documents portant le nom de leur entreprise étaient des faux : deux offres¹⁵³ de Commerce Général Astou (CGA) portaient un tampon et une signature déclarés faux par le fournisseur¹⁵⁴.

Les documents de Presta Plus, un autre fournisseur ayant soumis une offre, dans ce groupe, présentaient aussi des indices de fraude : les factures ne se ressemblaient jamais et le fournisseur vendait prétendument des articles qui sont rarement proposés par la même entreprise, à savoir des fournitures de bureau et des pièces détachées automobiles¹⁵⁵. En outre, l'offre elle-même ne comportait pas de coordonnées pour cette entreprise, ni adresse, ni numéro de téléphone¹⁵⁶. Les mêmes indices suspects ont été notés concernant le fournisseur G.I.E YES-SOH (G.I.E) : les factures du G.I.E ne se ressemblaient jamais et ce fournisseur vendait apparemment des produits qu'une même entreprise ne peut proposer en même temps, à savoir des fournitures de bureau et la location de véhicules¹⁵⁷.

En-têtes du G.I.E. YES-SOH¹⁵⁸



COMMERCE GENERAL G.I.E YES-SOH
Tel : 74 67 33 92



COMMERCE GENERAL A YESSO



GIE YES-SHO

LOCATION ET VENTE DE VEICULES ET GROUPES ELECTROGENES
BAMAROTEL : 002060074673392

¹⁵³ R6/2951 et R6/2947.

¹⁵⁴ Un responsable de l'entreprise a informé le BIG que l'offre R6/2809 et la facture R6/2812 étaient faux.

¹⁵⁵ R6/2843.

¹⁵⁶ Cf. R6/504, R6/1056, R6/2843, R6/2776 et R6/546.

¹⁵⁷ Le même tampon apparaissait toutefois sur toutes les factures.

¹⁵⁸ De haut en bas, R6/2783, 356 et 2770.

En ce qui concerne l'offre sur la nourriture et les boissons, les offres du restaurant Haouchel n'avaient ni tampon, ni coordonnées¹⁵⁹. Des factures portant le nom de ce fournisseur, bien que différentes, par leur aspect, des documents de cette soumission – ont été retrouvées sur le bureau de C., dans une pile de documents dont le caractère frauduleux a été établi par une source indépendante. Le BIG a également identifié d'autres factures ayant un nom différent, quoique similaire – « Restaurant Ahouchel » – avec les mêmes coordonnées, ce qui viendrait étayer l'hypothèse selon laquelle les responsables utilisaient le nom et l'adresse du fournisseur en question pour créer de faux documents. Enfin, lorsque le BIG a appelé le numéro figurant sur d'autres factures du restaurant Haouchel, la personne ayant répondu a précisé qu'elle ne gérait pas de restaurant¹⁶⁰.

- **Fausse signatures** : Le BIG a découvert 17 noms, sur les fiches d'indemnités journalières relevant de cette soumission, dont les signatures ne correspondaient pas à celles en regard des mêmes noms dans d'autres fiches correspondant à d'autres soumissions. Cette divergence, à laquelle s'ajoutait l'aspect généralement suspect de la plupart des signatures, fait craindre que les signatures aient été imitées.

¹⁵⁹ R6/2838 et R6/2851.

¹⁶⁰ Des numéros de téléphone figurent par exemple dans le document R4f/4041.

Dans le cas du document R6/2844, par exemple, le BIG a découvert que les signatures correspondant à six noms, sur les onze qui figuraient sur la même page, étaient différentes d'autres signatures au regard de ces mêmes noms. Les noms étaient les suivants : Barasson Diarra, Bamby Bah, Sidibe Halidou, Cisse Safoura, Yacouba Djire et Ignace Traore.

Fiche d'indemnités journalières R6/2844

Signatures contradictoires d'autres fiches¹⁶¹

R6/0002844

MINISTRE DE LA SANTE
SECRETARIAT GENERAL

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

ETAT DE PAIEMENT DES PERDIENS DE L'ETUDE SUR LA QUALITE DE PRISE EN CHARGE DE SANITAIRE

Phase élaboration des termes de référence (protocoles/questionnaires)

N° D'ordre	NOM ET PRENOM	TAUX JOUR	NBRE JOUR	MO	Signature
1	DR AL FOUSSENY AG HABALA	15000	14	210000	[Signature]
2	DR BARASSON DIARRA	15000	14	210000	[Signature]
3	DR BAMBY BAH	15000	14	210000	[Signature]
4	KLENON TRAORE	15000	14	210000	[Signature]
5	BREHMA DEMBELE	15000	14	210000	[Signature]
6	DR SIDIBE HALIDOU	15000	14	210000	[Signature]
7	DR CISE SAFOURA	15000	14	210000	[Signature]
8	YACOUBA DJIRE	15000	14	210000	[Signature]
9	YAKO TRAORE	15000	14	210000	[Signature]
10	IGNACE TRAORE	15000	14	210000	[Signature]
TOTAL				2 100 000	

Amélié le présent état à la somme de : DEUX MILLIONS CENT FRANCS CFA (2 100 000fcfa)

Bamako, le 15/01/09

Le comptable : M. Salif KONATE
Le Directeur : Ignace TRAORE

Même nom,
Signature différente

DR Barasson Diarra

Signature: [Signature]

Dr Bamby BAH

Signature: [Signature]

Dr Halidou SIDIBE

Signature: [Signature]

Safoura Cisse

Signature: [Signature]

Dr DJIRE Yacouba

Signature: [Signature]

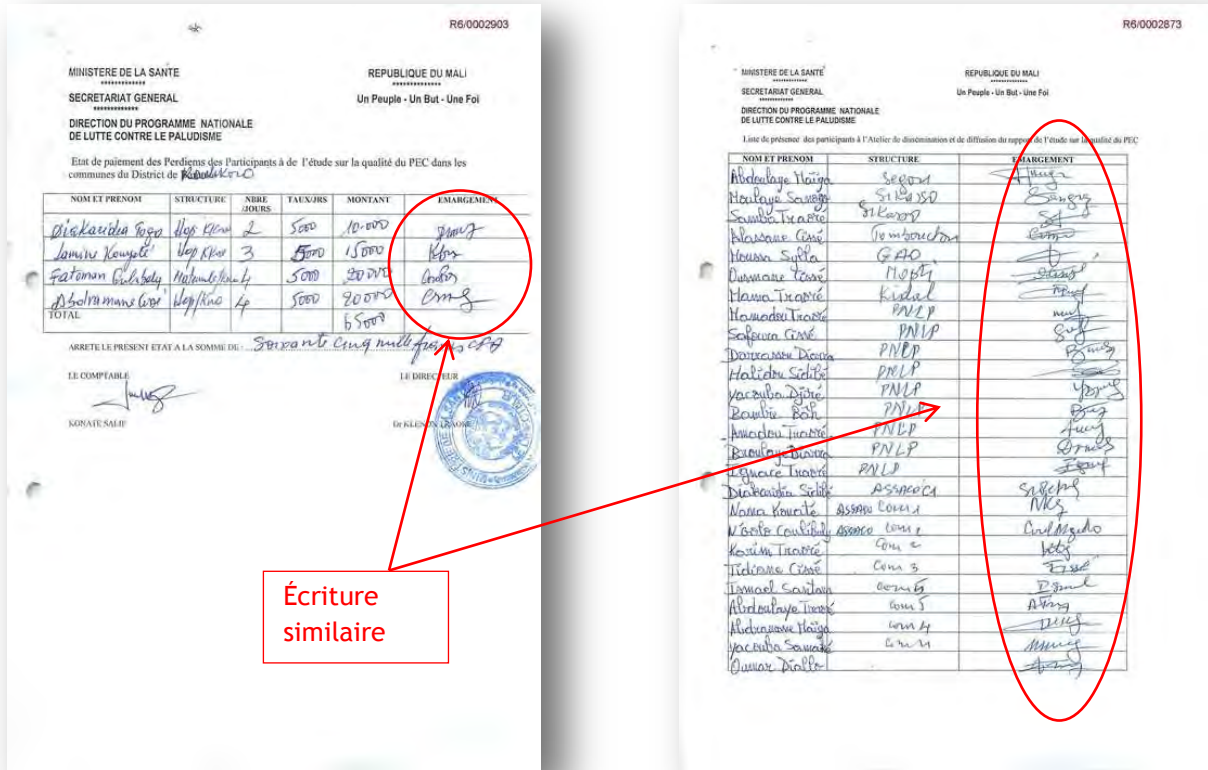
Ignace TRAORE

Signature: [Signature]

¹⁶¹ De haut en bas : R6/327, R6/342, R6/46, R6/2868, R6/1310, R6/1268.

En fait, la plupart des signatures figurant sur les fiches d'indemnités journalières pour cette activité semblaient fausses parce qu'elles semblaient être écrites de la même écriture. Exemples :

Exemples de fiches d'indemnités journalières comportant des signatures suspectes¹⁶²



- **Fausse factures et factures excessives de carburant :** la soumission comportait deux factures de carburant¹⁶³ et une facture d'entretien de véhicule¹⁶⁴. Les deux factures de carburant ont été émises en juillet 2009 par la station Total Camp Digue. L'une des factures de cette station¹⁶⁵ faisait état de la vente de 481 tickets de carburant pour un montant total de 5 565 USD¹⁶⁶. Or le BIG a appris du directeur de Total, au siège de l'entreprise à Bamako, que de tels tickets de carburant ne pouvaient pas être achetés dans les stations-service, mais étaient vendus au siège. Ces reçus de carburant étaient donc plus que susceptibles d'être faux. En outre, la dépense incluait deux factures de la station Total Camp Digue correspondant à un volume excessif de carburant (pas de

¹⁶² De gauche à droite, R6/2903 et R6/2873.

¹⁶³ R6/2940, 2941.

¹⁶⁴ R6/2932.

¹⁶⁵ R6/2941.

¹⁶⁶ Soit 2 406 810 FCFA ou 5 565 USD.

tickets), de 1 414 litres¹⁶⁷ et 618 litres¹⁶⁸ au total, en juillet 2009. Il est matériellement impossible de remplir le réservoir d'un véhicule d'une telle quantité de carburant en une fois.

- **Factures d'hôtel suspectes :** Le groupe de dépenses comprenait aussi une facture non datée de l'« Hôtel Atlantique » à Gao¹⁶⁹. Le BIG a trouvé d'autres reçus correspondant à un hôtel de Gao ayant un nom similaire, l'« Hôtel Atlantide ». Le BIG a découvert un site Internet au nom « Hôtel Atlantide », dont le numéro de téléphone correspondait à celui de la facture, renforçant ainsi les soupçons sur le caractère frauduleux de cette dernière.

En outre, trois factures d'hôtel datant de septembre 2009, portant l'en-tête des Établissements Hôteliers SIBY, à Mopti¹⁷⁰, ont été présentées. Lorsque le BIG a appelé le numéro figurant sur la facture, ce dernier n'était pas en service. Par ailleurs, le BIG a découvert des copies identiques à ces factures sur le bureau de C., du PNLT, parmi un groupe de documents dont le caractère frauduleux a été établi de façon indépendante.

- **États de dépenses présentés jusqu'à un an après le décaissement des fonds :** Bien que la totalité des fonds aient été versés, en espèces, en faveur du PNLT en février 2009, la plupart des dépenses étaient datées de juillet à octobre 2009, un relevé a été émis en septembre 2009 et un bordereau de livraison le 21 octobre 2009, soit une année entière après que le budget pour cette dépense a été approuvé et que la totalité des fonds a été décaissée¹⁷¹. Même si l'on peut imaginer qu'une année soit nécessaire pour réaliser cette étude, le fait que le montant ait été retiré dans son intégralité dès le départ, plutôt qu'en tranches réparties dans l'année, est suspect.
- **Factures non cohérentes avec les budgets et les états :** La somme des montants figurant dans les factures produites à l'appui de ce retrait était inférieure de 4 642 USD aux sommes effectivement dépensées et rien ne prouve que ces montants ont été remis sur le compte en banque¹⁷². En outre, les états accompagnant les factures font état d'activités pour lesquelles il ne semble pas y avoir de factures. Par exemple, une lettre de mission évoque une formation qui a eu lieu du 2 au 16 janvier 2009 à l'Hôtel Tombouctou. On ne trouve pourtant dans les documents justificatifs ni facture d'hôtel ou de carburant, ni fiches d'indemnités journalières pour cette formation.

¹⁶⁷ Pour un montant de 770 913 FCFA, soit 1 620 USD, dans R6/2875. Cette facture n'était pas datée non plus.

¹⁶⁸ Pour un montant de 337 194 FCFA, soit 708 USD, dans R6/2940.

¹⁶⁹ R6/2931.

¹⁷⁰ R6/2900, 2901 et 2898.

¹⁷¹ Bordereau d'envoi.

¹⁷² 2 209 600 FCFA ; le total de toutes les factures s'élevait à 15 769 797 FCFA.

Autre exemple de retrait frauduleux par le PNLP : en novembre 2008, FENASCOM, le SSR de la série 6 de la subvention Paludisme, aurait organisé une formation de guérisseurs traditionnels à Segou, pour un montant de 4 752 USD¹⁷³. Le BIG a repéré les preuves et les indices suivants de fraude correspondant à cette dépense :

- **Fausse signatures** : Le BIG a identifié des signatures vraisemblablement imitées sur les fiches d'indemnités journalières. Globalement, toutes les signatures paraissaient fausses. En fait, le signataire semble avoir essayé d'imiter à plusieurs reprises des signatures sur une fiche d'indemnités journalières et de présence, sans pour autant y parvenir.

¹⁷³ 2 262 000 FCFA.

Exemple de signatures suspectes et incohérentes sur des fiches d'indemnités journalières et des feuilles de présence¹⁷⁴

R6/0002614
R6/0002616

FENASCOM

Atelier de Formation des Tradithérapeutes et Herboristes sur la lutte contre le paludisme

Localité : Segou
Date : 21.04.2010

Etat de paiement des frais de transport et de perdiem aux

Signatures très vraisemblablement fausses

N°	Prénom & Nom	Localité	Transport	Perdiem	Enargement
1	Toucé Bousa	Segou Penlegana	3'000'FCFA	9'000'FCFA	DH
2	Mamadou Kaman	Segou Penlegana	3'000'FCFA	9'000'FCFA	X
3	Mariam Kone	Segou Penlegana	3'000'FCFA	9'000'FCFA	#
4	Awia Dembele	Segou Penlegana	3'000'FCFA	9'000'FCFA	A
5	Sinta Coulibaly	Segou Penlegana	3'000'FCFA	9'000'FCFA	+
6	Aminata Diabate	Segou	3'000'FCFA	9'000'FCFA	Amf
7	Amadou Diatta	Segou	3'000'FCFA	9'000'FCFA	AP
8	Guindo Eumar	Tominiaran	7'500'FCFA	9'000'FCFA	H
9	Samou Diarra	Tominiaran	7'500'FCFA	9'000'FCFA	AP
10	Dzouane Kamata	Tominiaran	7'500'FCFA	9'000'FCFA	JH
11	Saïf Keita	Tominiaran	7'500'FCFA	9'000'FCFA	JH
12	Yaya Daou	Tominiaran	7'500'FCFA	9'000'FCFA	WP
13	Samba Diarra	Segou	3'000'FCFA	9'000'FCFA	AP
14	Sékou Coulibaly	Niono	7'500'FCFA	9'000'FCFA	WP
15	Songuere Abouba	Niono	7'500'FCFA	9'000'FCFA	WP
16	Abdulkarim Kone	Segou Penlegana	3'000'FCFA	9'000'FCFA	DM
17	Souleymane Diakite	Tominiaran	7'500'FCFA	9'000'FCFA	En
18	Assana Sou	Segou	3'000'FCFA	9'000'FCFA	AP

Mauvaises imitations

Localité	Signature
Segou Penlegana	DH
Segou Penlegana	X
Segou Penlegana	#
Segou Penlegana	A
Segou Penlegana	+
Segou	Amf
Segou	AP
Tominiaran	H
Tominiaran	AP
Tominiaran	JH
Tominiaran	JH
Tominiaran	WP
Segou	AP
Niono	WP
Niono	WP
Segou Penlegana	DM
Tominiaran	En
Segou	AP

- **Hôtel suspect** : La dépense était justifiée par deux factures de l'Hôtel Restaurant Cafétéria de Segou. L'hôtel, contacté au numéro de téléphone figurant sur la facture, a répondu qu'il ne disposait pas de salle de conférence, bien que l'une des factures ait fait état d'une dépense de 378 USD à ce titre¹⁷⁵. Les factures contenaient d'autres indices alarmants de fraude : (i) le numéro de téléphone sur le tampon ne correspondait pas à celui figurant dans l'en-tête ; (ii) le format et l'espacement utilisés ressemblaient à ceux d'autres factures dont le caractère frauduleux avait été

¹⁷⁴ R6/2614 et R6/2616.

¹⁷⁵ 180 000 FCFA.

établi ; (iii) les factures précisaient l'objectif de dépense, ce qu'une entreprise n'aurait pas fait figurer.

- **Pas de fiches d'indemnités journalières ni de carburant pour les organismes de mise en œuvre** : Malgré la présence d'une facture d'hôtel pour cette supposée formation, qui aurait nécessité le séjour sur place d'un chauffeur et de quatre salariés de FENASCOM, de GP/SP, du PNLP et de FEMATH, il n'y avait aucun document faisant état d'indemnités journalières pour ces personnes, ni de facture pour le carburant qu'aurait nécessité ce déplacement.

d) Implication de DRS locales dans des activités frauduleuses

Des DRS locales ont également été complices de manœuvres frauduleuses perpétrées par la DAF et le PNLT. Le BIG a découvert des versements effectués par la DAF directement sur un compte bancaire d'une DRS, par virement télégraphique, au lieu qu'un retrait soit effectué par le préposé aux registres de la DAF. Dans ces situations, il est raisonnable de s'attendre à ce que les prestataires spécialisés dans le domaine fournissent des justificatifs à l'appui des dépenses engagées et que le DRS concerné les fasse suivre à la DAF. Dans certains cas, pourtant, le BIG a découvert que les fonds perçus par le DRS étaient justifiés par de faux documents fabriqués par la direction du PNLT à Bamako.

Le BIG a également trouvé des chèques destinés à une région donnée, établis directement à l'ordre de F., le préposé aux registres de la DAF, tandis que les justificatifs correspondants présentaient des indices de fraude perpétrée par le PNLT à Bamako. Dans ces cas, les fonds ne sont jamais arrivés à destination, dans la région ; par conséquent, on ne sait pas si le personnel régional a été complice du détournement.

Ci-après, un exemple détaillé d'un virement frauduleux à une DRS :

Le BIG a repéré un virement télégraphique de 14 077 USD¹⁷⁶ envoyé au DRS de la région de Sikasso¹⁷⁷, destiné à « organiser une séance annuelle de plaider à l'échelon régional [...] dans deux mosquées, une église et un lycée »¹⁷⁸. Le fait que le transfert de fonds se soit fait par virement télégraphique indique que l'argent est passé des comptes bancaires contrôlés par la DAF directement à la région, vraisemblablement sans que le personnel de la DAF ou du PNLT n'en ait connaissance.

¹⁷⁶ 6 700 830 FCFA.

¹⁷⁷ L'agent fiduciaire, SEC Diarra, a déclaré que ces fonds avaient été envoyés directement au DRS de Sikasso.

¹⁷⁸ R4g/0008717.

Malgré ce financement direct du terrain, le BIG a découvert que pratiquement tous les justificatifs de dépenses de ce groupe émanaient des responsables du programme du PNLT à Bamako. Les preuves de falsification sont énumérées ci-dessous¹⁷⁹.

- **Fiches d'indemnités journalières sur les ordinateurs du PNLT et faux tampons et signatures :** Le BIG a découvert que 24 fiches d'indemnités journalières sur 26 à avoir été soumises étaient identiques à des fiches se trouvant dans l'ordinateur qui aurait été celui de B., l'un des responsables ayant signé le budget global de cette dépense. Toutes les fiches d'indemnités journalières correspondant à ce retrait étaient revêtues de tampons correspondant, à l'identique, à ceux découverts dans la cachette de C., en particulier des tampons du directeur du bureau du DRS de Sikasso et du chef national de division du PNLP. Le BIG a également trouvé au moins 13 noms, sur certaines fiches d'indemnités journalières, dont les signatures avaient apparemment été imitées, car elles ne correspondaient pas à celles figurant au regard du même nom, sur d'autres fiches¹⁸⁰. En fait, la totalité des signatures sur les fiches d'indemnités journalières semblaient avoir été écrites de la même main, ce qui mettait en cause leur authenticité. Enfin, les signatures autorisées, du comptable et du directeur régional, étaient également imitées.

¹⁷⁹ R4g/0008713 - R4g/8798. Le décompte de pages ne tient pas compte des versos, qui sont inclus dans cette série de Bates.

¹⁸⁰ Dr Isack Mamby Toure, Dr Aisatta Cisse, Modibo Maiga, Dr Adama Diakite, Dr Aliou Diallo, Mme Diara Nana Traore, M. Adama Berthe, El hadj Mamadou Toure, El hadj Sidi Sangare, Mme Salimata Traore, M. Sekou Samake, Mme Coulibali Salimata, et M. Oumar Cisse apparaissent dans les documents R4g 8749, 8751 et 8721, ainsi que dans de nombreuses pages relevant des séries 1,6 et 7.

Fiche d'indemnités journalières trouvée dans l'ordinateur qui aurait été utilisé par B.¹⁸¹

Fiche identique, présentée avec la dépense¹⁸²

MINISTÈRE DE LA SANTÉ REPUBLIQUE DU MALI
DIRECTION NATIONALE DE LA SANTÉ UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI
SIKASSO

Etat de paiement des perdriens à la campagne de plaidoyer contre la stigmatisation liée à la tuberculose dans la grande mosquée de Kaboila 1 réalisée le 16 août 2009

N°	Prénoms et Noms	Localité	Montant	Emargements
1	El hadji Ousmane SANOGO	KABOILA 1	5000	
2	El hadji Toumani DIABY	KABOILA1	5000	
3	El Hadji Ousmane BERTHE	KABOILA 1	5000	
4	El Hadji Soukalo TRAORE	KABOILA 1	5000	
5	El Hadji Zeidou BERTHE	KABOILA 1	5000	
6	Mme Nafissatou KONE	KABOILA 2	5000	
7	Mme Salimata SANOGO	KABOILA 1	5000	
8	Abdoulaye DOUMBIA	KABOILA 1	5000	
9	Mr Adama DIABY	KABOILA 1	5000	
10	El hadji Moumine BAMBA	KABOILA 1	5000	
11	El hadji Gacoussou BERTHE	KABOILA 1	5000	
12	Mr aguibou DIARRA	KABOILA 1	5000	
13	Mr Djibril CISSE	KABOILA 2	5000	
14	Mr mandou BERTHE	KABOILA 2	5000	
15	Mme CISSE korotoum SANGARE	KABOILA2	5000	
16	Mme DIABY Habibatou TOURE	KABOILA 1	5000	
17	Mr Oumar KONE	KABOILA 1	5000	

MINISTÈRE DE LA SANTÉ REPUBLIQUE DU MALI
DIRECTION NATIONALE DE LA SANTÉ UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI
SIKASSO

Etat de paiement des perdriens à la campagne de plaidoyer contre la stigmatisation liée à la tuberculose dans la grande mosquée de Kaboila 1 réalisée le 16 août 2009

N°	Prénoms et Noms	Localité	Montant	Emargements
1	El hadji Ousmane SANOGO	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
2	El hadji Toumani DIABY	KABOILA1	5000	<i>[Signature]</i>
3	El Hadji Dramane BERTHE	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
4	El Hadji Soukalo TRAORE	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
5	El Hadji Zeidou BERTHE	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
6	Mme Nafissatou KONE	KABOILA 2	5000	<i>[Signature]</i>
7	Salimata SANOGO	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
8	Abdoulaye DOUMBIA	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
9	Mr Adama DIABY	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
10	El hadji Moumine BAMBA	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
11	El hadji Gacoussou BERTHE	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
12	Mr aguibou DIARRA	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
13	Mr Djibril CISSE	KABOILA 2	5000	<i>[Signature]</i>
14	Mr mandou BERTHE	KABOILA 2	5000	<i>[Signature]</i>
15	Mme CISSE korotoum SANGARE	KABOILA2	5000	<i>[Signature]</i>
16	Mme DIABY Habibatou TOURE	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>
17	Mr Oumar KONE	KABOILA 1	5000	<i>[Signature]</i>



¹⁸¹ HD3-Etat Atelier.xls. Ce fichier contenait aussi les fiches d'indemnités journalières de Kayes et Mopti, ainsi que la facture d'un restaurant de Mopti.

¹⁸² R4g/8727.

Fiche d'indemnités journalières présentée avec la dépense¹⁸³ Tampons trouvés dans la cachette de C.

N°	Nom	Localité	Montant	Signature
84	El hadj Samba DICKO	WAYERMA	5000	[Signature]
85	Mme Kone Baminata DIABY	KABOILA 2	5000	[Signature]
86	Mr Lassina TRAORE	WAYERMA	5000	[Signature]
87	Mr Bourama KONE	KABOILA 2	5000	[Signature]
88	Mr Cheick Seydou HAIDARA	KABOILA 1	5000	[Signature]
89	Mr Ioseni CISSE	KABOILA 2	5000	[Signature]
90	Mr Tahirou BENGALY	WAYERMA	5000	[Signature]
91	Mr Mamoutou SANOGO	KABOILA 2	5000	[Signature]
92	Mr Sidi KANTE	WAYERMA	5000	[Signature]
93	Mr Keletigui SANOGO	WAYERMA	5000	[Signature]
94	Mr Bourama KONATE	KABOILA 1	5000	[Signature]
95	Mr Mohamed BERTHE	KABOILA 1	5000	[Signature]
96	Mr Fousseyni DIABATE	KABOILA 1	5000	[Signature]
97	Mr Salif BAMBA	KABOILA 1	5000	[Signature]
TOTAL			485000	

Arrêté le présent état à la somme de: QUATRE CENT QUATRE VINGT CINQ MILLE (485 000) FRANCS CFA

Le Comptable: Mr Boukadar [Signature] [Tampon]

Le Directeur Régional de la Santé: Dr Bacary KAMPO [Signature] [Tampon]

Sikasso, le 27 Juin 2009

Le Comptable: Mr Boukadar YARO [Signature] [Tampon]

Le Directeur Régional de la Santé: Dr Bacary KAMPO [Signature] [Tampon]

Tampons utilisés par le PNLT

Signatures imitées (authentiques ci-dessous)

¹⁸³ R4g/8731.

- **Faux ordres de mission** : L'ordre de mission justifiant cette transaction était identique à un fichier informatique trouvé dans l'ordinateur de B., qui contenait une série de modèles d'ordres de mission. Il semblerait que ces modèles aient servi à créer de nombreux ordres de missions à différentes dates. L'espacement et la grammaire employés dans le corps du modèle, qui semblent incomplets, suggèrent que les modèles étaient destinés à être modifiés et réutilisés.

Ordre de mission sur l'ordinateur utilisé par B.¹⁸⁴

Ordre de mission identique, présenté avec la dépense¹⁸⁵



- **Fausse factures de fournisseurs** : Les factures des fournisseurs Bouya Oil, Tata Hotel Sikasso et Mme Fall Founemouso correspondaient, à l'identique, à de faux modèles découverts dans les ordinateurs utilisés par C. et par B.

¹⁸⁴ HD3: ordre mission camm.doc, p.3.

¹⁸⁵ R4g/8776.

Document trouvé sur des ordinateurs qui auraient été utilisés par des responsables du PNLT¹⁸⁶

Facture identique accompagnant la dépense¹⁸⁷

000010

TATA HOTEL SIKASSO

Chambres climatisées, Chaîne de restauration, Tourisme encadré, Bar, Buffet, Internet, Wifi

Tél : 21 62 04 11

Nom et prénom : Pr Isak Mamby TOURE

Structure de prise en charge : CAMM

Mode de règlement : en espèce N°Chambre : 67

Sikasso, le 19/08/09

FACTURE N° 959/09

	Quantité	Prix unitaire	Montant
Chambre climatisée	06	25 000	150 000
Déjeuner	-	-	-
Dîner	-	-	-
Service de café	-	-	-
Bar	-	-	-
Téléphone	-	-	-
Blanchisserie	-	-	-
Autres	-	-	-
TOTAL			150 000

Arrêté le présent état à la somme de : Cent Cinquante Mille Francs CFA

Pour Acquit Le Gérant



R4g/0008769

TATA HOTEL SIKASSO

Chambres climatisées, Chaîne de restauration, Tourisme encadré, Bar, Buffet, Internet, Wifi

Tél : 21 62 04 11

Nom et prénom : Pr Isak Mamby TOURE

Structure de prise en charge : CAMM

Mode de règlement : en espèce N°Chambre : 67

Sikasso, le 19/08/09

FACTURE N° 959/09

	Quantité	Prix unitaire	Montant
Chambre climatisée	06	25 000	150 000
Déjeuner	-	-	-
Dîner	-	-	-
Service de café	-	-	-
Bar	-	-	-
Téléphone	-	-	-
Blanchisserie	-	-	-
Autres	-	-	-
TOTAL			150 000

Arrêté le présent état à la somme de : Cent Cinquante Mille Francs CFA

Pour Acquit Le Gérant

La soumission comprenait aussi des factures portant le nom des prestataires Le Globe, Oumar Diallo et Aliou Traore, tous liés à des cas de fraude avérée¹⁸⁸. Alors que ces documents n'étaient pas strictement identiques à de faux documents identifiés comme tels, le fait qu'ils apparaissent parmi un grand nombre d'autres documents dont le caractère falsifié était démontré renforce la probabilité pour qu'ils soient faux eux aussi.

- **Déficit des dépenses facturées** : La DAF a fourni au BIG de faux justificatifs pour un montant de 10 930 USD¹⁸⁹ sur cette dépense ; par conséquent, des dépenses à hauteur de 3 154 USD ne sont pas justifiées¹⁹⁰.

¹⁸⁶ HD2 Docx.Hotel les Dattiers.docx.pdf, p. 10.

¹⁸⁷ R4g/8769.

¹⁸⁸ R4g/8758, R4g/8765, R4g/8767.

¹⁸⁹ 5 202 590 FCFA.

¹⁹⁰ 1 501 115 FCFA.

4. Corrélation entre détournements de fonds, irrégularités dans les dépenses et dépenses non justifiées

Comme le montrent les preuves, la DAF et les responsables des programmes ont contourné plusieurs étapes des consignes à respecter en matière de dépenses. Pour commencer, la DAF n'a pas émis de chèques ni correctement procédé aux transferts de fonds en faveur des programmes. Ensuite, au lieu de collecter les justificatifs au fur et à mesure de la mise en œuvre des programmes, les responsables ont soit fabriqué de faux justificatifs, soit omis de les joindre. Enfin, le comptable de la DAF a dissimulé certains retraits dans ses états comptables.

En effet, le BIG a observé d'importants points communs entre les fraudes bancaires, les détournements de fonds à la DAF et les irrégularités dans les dépenses engagées au titre des programmes : sur le montant de 1,3 million USD retiré de façon injustifiée des comptes bancaires des programmes par la DAF, près de 90 % du montant a été soit justifié par de faux documents, fabriqués par le personnel des programmes (34 %) ¹⁹¹ soit n'a été justifié par aucune pièce comptable (55 %) ¹⁹² .

Les caractéristiques de ces chevauchements de la fraude à la DAF et au sein des programmes donnent une idée de la nature et de l'ampleur de la coordination entre les différentes institutions chargées de gérer les subventions du Fonds mondial. En ce qui concerne l'imbrication de la fraude entre la DAF et le PNLT, pour laquelle le BIG a découvert des preuves mettant en évidence la perception frauduleuse de fonds par le comptable de la DAF et la production de fausses factures par les responsables du PNLT sur leurs ordinateurs, il est raisonnable d'en déduire qu'il y a eu un certain degré de coordination entre les deux institutions en vue d'opérer des détournements de fonds. Dans le cas du PNLP, il pourrait y avoir eu aussi collaboration, compte tenu (i) des aveux de A., le comptable de la DAF, aux forces de police maliennes, selon lesquels il aurait partagé des fonds détournés avec D., le directeur du PNLP, et (ii) des faits observés par le BIG selon lesquels A. aurait produit de faux reçus de fournisseurs, correspondant aux dépenses pour lesquelles D. aurait imité les signatures (voir la partie IV.A.3.a, plus haut).

Le fait que plus de la moitié des retraits qui démontrent que des fonds bancaires ont été détournés n'était accompagnée d'aucun justificatif est également extrêmement significatif. Dans ces cas, il est possible aussi que la DAF ait détourné les fonds sans que les autres institutions n'en aient eu connaissance ou y aient participé. L'absence de documents justificatifs, qui auraient dû être présentés dans le cadre de la mise en œuvre des programmes, suscite encore davantage de doutes sur la question de savoir si ces retraits ont été affectés aux objectifs auxquels ils étaient destinés. Quoi qu'il en soit, le PR n'a pas prouvé le contraire jusqu'à présent.

¹⁹¹ Trente quatre pour cent de ce montant était également justifié par de faux documents, tandis que 55 % des dépenses engagées n'étaient justifiées par aucun document.

¹⁹² 621 millions FCFA.

5. Autres retraits non justifiés

Le BIG a découvert 381 retraits correspondant à un montant de 1 746 573 USD au total, qui n'étaient accompagnés d'aucun justificatif¹⁹³. Sur cette somme, des retraits de 711 638 USD comportaient des preuves de fraude bancaire et de détournement de fonds, comme cela est décrit plus haut dans le présent rapport. Sur les retraits non justifiés restants, d'un montant de 1 034 935 USD, qui n'ont pas été effectués par ou remis au comptable de la DAF, le BIG n'a pas pu conclure de façon déterminante qu'ils étaient de nature frauduleuse ; plus de 70 % d'entre eux dataient de deux à cinq ans au moment de l'enquête, c'est-à-dire qu'ils avaient été effectués entre 2004 et 2008. Ces avances consenties de si longue date soulèvent de graves inquiétudes quant à la question de savoir si ces fonds ont été affectés à l'usage qui leur était destiné.

Retraits non justifiés, par année

Year	CFA	USD	# of withdrawals
2009	111,814,462	234,904	36
2008	147,125,873	309,088	69
2007	156,114,836	327,972	57
2006	54,234,704	113,938	20
2005	23,339,000	49,032	7
	492,628,875	1,034,935	2,174

En outre, pratiquement 25 % des retraits non justifiés ont été faits par F., le préposé aux registres de la DAF. Alors qu'il était, certes, autorisé à procéder à de tels retraits, son habitude qui consistait à remettre des espèces au comptable de la DAF soulève de graves préoccupations sur la question de savoir si les retraits effectués par lui-même (dont les quittances ne présentaient aucune anomalie) ont été affectés à l'usage qui leur était destiné.

En dépit des indices extrêmement suspects décrits plus haut, les services juridiques du Fonds mondial ont indiqué, dans une note de service datée du 13 novembre 2010¹⁹⁴ que « toute incapacité à tenir à jour ou à présenter des documents justificatifs de frais engagés au titre des programmes [...] constitue une infraction à l'[article 13, alinéa (a), des Conditions contractuelles générales (CCG) des accords de subvention du Fonds mondial] » et que le PR « peut être tenu de rembourser les subventions dont les usages ne sont pas correctement justifiés », selon l'article 27 des CCG¹⁹⁵. À la lumière de ce qui précède, et parce que la totalité des preuves fait état de fraudes et de détournements de fonds à grande échelle, dans

¹⁹³ 831 368 763 FCFA. L'AGF, SEC Diarra, a calculé que la somme s'élevait à 727 318 083 FCFA. Compte tenu des efforts que cela nécessiterait, il n'a pas été fait de rapprochement entre ces deux montants.

¹⁹⁴ « Response to OIG recommendations concerning grant agreement provisions » (Réponse aux recommandations du BIG concernant les dispositions des accords de subventions).

¹⁹⁵ Réponse à la question 4, pp. 3-4.

les subventions pour le Mali, le BIG a intégré les retraits non justifiés par des pièces comptables à son estimation globale de pertes.

B. SURFACTURATION ET DETOURNEMENT DE FONDS

Outre la fraude bancaire et comptable, le BIG a trouvé des preuves montrant que des fournisseurs de produits onéreux, comme du matériel médical ou informatique, ou des motocyclettes, ont lourdement surfacturé le programme ou l'ont facturé deux fois¹⁹⁶. Le BIG a également appris de sources anonymes que le produit de certaines de ces transactions a été partagé entre fournisseurs et responsables des programmes.

Compte tenu des montants importants en jeu dans un nombre restreint de transactions, les forces de police maliennes ont centré leur enquête sur ces fournisseurs. Pour sa part, le BIG n'a pas mené d'enquête sur les transactions elles-mêmes, du fait qu'il a voulu accorder la prééminence à l'enquête de la police nationale, mais il a appris, par ses sources, que les fournisseurs concernés avaient été placés en détention ou avaient fui le pays.

1. Surfacturation d'équipement médical par le PNLT et des fournisseurs

Le BIG a découvert qu'en contrevenant aux règles de passation des marchés, le programme Tuberculose s'est vu facturer certains équipements médicaux plus de 200 % leur prix, soit environ 270 000 USD. Sont concernés quatre achats d'équipement médical de la série 7 auprès du fournisseur Akama S.A., pour un montant de 658 329 USD¹⁹⁷.

Surfacturation d'équipement médical

N° de la facture	Date	Numéro de facture	FCFA	USD	N° Bates	Appel d'offres ?
1	N/D	001/08/DAF-MS	3 948 000	\$ 8 294	R7/0004156	oui
2	N/D	002/08/DAF-MS	9 991 868	\$ 20 991	R7/0004184	oui
3	10 juin 2009	003/06-09-MS-DAF	75 850 440	\$ 159 350	R7/0004344	non
4	16 sept. 2009	005/07-09-MS-DAF	223 574 118	\$ 469 694	R7/0004398	non

Avant que la police ne se saisisse de l'affaire, le BIG a rencontré le propriétaire d'Akama S.A. dans les locaux de l'entreprise (qui étaient aussi sa résidence personnelle). Ce dernier n'a pas fourni la preuve au BIG qu'il dirigeait une entreprise bien établie, spécialisée dans

¹⁹⁶ Le BIG n'a pas analysé systématiquement les prix correspondant à l'ensemble des dépenses engagées au titre des subventions. Le BIG est tombé sur ces problèmes de surfacturation en analysant d'autres situations. Le présent rapport ne décrit toutefois pas ce problème de surfacturation sur l'ensemble de la subvention.

¹⁹⁷ 313 364 426 FCFA.

l'équipement médical, car il n'a pas été en mesure de citer d'autres ventes d'équipement que les quatre ventes au projet Tuberculose.

Le propriétaire a donné au BIG l'identité de son propre fournisseur pour l'un des quatre contrats de vente, une entreprise française appelée Labo-Moderne. Labo-Moderne, à son tour, a apporté au BIG la preuve de la vente, à Akama S.A., de l'équipement faisant l'objet de la facture n° 4 uniquement. En comparant les prix, le BIG a découvert que la majoration de prix pratiquée par Akama S.A. pour ladite facture s'élevait à 276 280,11 USD, soit une marge bénéficiaire de 238 %¹⁹⁸.

Marge bénéficiaire sur l'équipement médical

N° de réf. de l'équipement	Quantité	Prix d'achat unitaire payé par le fournisseur (euros)	Prix d'achat payé par le fournisseur en FCFA (1 euro = 656 FCFA)	Prix de vente unitaire (FCFA) sur la facture n° 4 de Akama S.A. (FCFA)	Différence de prix (FCFA)	Marge (%)
AR1240B	3	3501	2 296 656,00	6 760 000,00	4 463 344,00	194 %
XE1820	3	508,5	333 576,00	686 000,00	352 424,00	106 %
SML234	9	23,22	15 232,32	35 000,00	19 767,68	130 %
INLMR	3	494,1	24 129,60	1 975 500,00	1 651 370,40	509 %
RR1020	3	322,2	211 363,20	37 000,00	425 636,80	201 %
MS3100	3	439,2	288 115,20	867 000,00	578 884,80	201 %
ED350	3	614,7	403 243,20	1 214 000,00	810 756,80	201 %
KL8690	6	3359,7	2 203 963,20	10 901 799,00	8 697 835,80	395 %
GF3033	12	9252	6 069 312,00	9 087 527,00	3 018 215,00	50 %
LB3650	3	227,7	149 371,20	450 000,00	300 628,80	201 %
DHX200	3	304,2	199 555,20	1 136 000,00	936 444,80	469 %
MIKRO200	3	999,9	655 934,40	2 155 500,00	1 499 565,60	229 %
AH1110	3	194,4	127 526,40	385 000,00	257 473,60	202 %

Avec un tel écart, on ne peut pas dire que l'argent du Fonds mondial a servi à acheter du matériel médical à un « prix raisonnable », conformément aux dispositions de l'Accord de subvention¹⁹⁹. En partant du principe qu'une marge bénéficiaire raisonnable s'établit à 30 % et que l'équipement faisant l'objet des trois autres factures a été effectivement livré²⁰⁰, le

¹⁹⁸ 131 509 332,86 FCFA.

¹⁹⁹ Article 18 de l'Accord de subvention Tuberculose.

²⁰⁰ Labo-Moderne a informé le BIG qu'il n'avait pas vendu le matériel répertorié dans les factures 1 à 3 à Akama S.A. De son côté, Akama S.A. a fourni au BIG les noms d'autres fournisseurs ayant déclaré au BIG qu'ils n'avaient pas non plus vendu à cette entreprise l'équipement énuméré dans les factures 1 à 3.

BIG estime que, pour l'ensemble de l'équipement médical acheté par le programme auprès de ce fournisseur, la surfacturation est de 270 754 USD²⁰¹.

Il convient aussi de noter que deux achats sur les quatre (factures 3 et 4) ont été faits auprès d'un fournisseur exclusif, sans qu'il soit procédé à aucun appel d'offres. Selon les informations obtenues auprès d'un témoin anonyme, le directeur de la DAF (G.) a décidé de ne pas lancer d'appel d'offres standard parce qu'il a estimé qu'il était urgent d'obtenir l'équipement. Depuis, G. a été placé en détention par les autorités maliennes, en raison de son rôle dans les achats faits auprès d'Akama. Lorsque le BIG a demandé à examiner physiquement l'équipement médical acheté et ayant fait l'objet de la facture n°4 d'Akama en juillet 2010, il a découvert que, certes, cet équipement existait, mais qu'il se trouvait encore dans son emballage d'origine dans un entrepôt du PNLT une année entière après l'achat.

En ce qui concerne les factures 1 et 2, le BIG a découvert des documents mettant en évidence une procédure d'appel d'offres, mais toutes les offres contenaient des indices laissant supposer le caractère frauduleux de la procédure. Les deux mêmes entreprises, Etragfa SARL et Fayida SARL, auraient fait une offre. Or des signes très suspects de fraude ont été constatés, à savoir :

- Les appels d'offres supposés ont été émis à la même date, le 1^{er} décembre 2008²⁰². Il est malaisé de déterminer pourquoi le PNLT a choisi d'acheter des équipements médicaux en organisant deux appels d'offres le même jour, surtout sachant que ce sont les mêmes fournisseurs qui ont répondu à ces derniers.
- Les modèles utilisés par Etragfa SARL et Fayida SARL pour leur offre présentaient des similitudes en termes de formulation et de formatage.
- Les offres des deux entreprises portaient la même date, le 2 décembre 2008, et ces deux dates étaient écrites de la même écriture. Les offres d'Akama S.A. relatives à cet achat, ainsi que les factures correspondantes, n'étaient pas datées.
- Le BIG a appelé le numéro de téléphone figurant sur les offres portant le nom d'Etragfa SARL. La personne qui a répondu a déclaré que son entreprise avait cessé son activité depuis 2008 et a refusé de rencontrer le BIG.
- Le BIG a rencontré l'autre soumissionnaire, Fayida SARL, et a découvert qu'il ne s'agissait pas d'une entreprise commerciale mais d'une organisation à but non lucratif connue sous le nom de Fondation Fayida. Le bureau dans lequel s'est rendu le BIG ne semblait pas être destiné à la vente d'équipement médical. Le BIG a présenté les deux offres qui auraient été faites par l'entreprise au directeur général adjoint de cette dernière. Bien que ce dernier ait garanti l'authenticité des documents, il n'a pas été en mesure de produire une copie similaire de l'offre, ni aucune facture qui aurait permis de certifier l'authenticité des documents présentés.

²⁰¹ 128 878 811,42 FCFA.

²⁰² Ces appels d'offres étaient signés tous les deux de G., le directeur de la DAF.

Les achats d'équipement médical effectués auprès d'Akama S.A. au titre de la série 7 de la subvention Paludisme semblent avoir requis l'exécution, par la DAF, de virements irréguliers entre les comptes des séries 4 et 7 de la subvention Paludisme. Le BIG a identifié quatre virements non autorisés entre les comptes bancaires de la série 4 de la subvention Paludisme et de la série 7 de la subvention Tuberculose²⁰³. Ces virements étaient les suivants :

Virements

From	To	Date	Amount in CFA	Amount in USD
R7	R4	10/8/08	50,000,000	105,042
R7	R4	11/13/08	50,000,000	105,042
R4	R7	2/9/09	50,000,000	105,042
R4	R7	6/22/09	100,000,000	210,084

Il semble que le dernier virement, de 100 000 000 FCFA, effectué le 22 juin 2009, de la série 4 à la série 7 de la subvention Paludisme, était destiné à couvrir un solde négatif du compte de la série 7, d'un montant de 49 137 719 FCFA, dû au paiement, le 18 juin 2009, de la facture n° 3 à Akama SA, d'un montant de 75 850 440 FCFA. Ces virements sont contraires aux dispositions de l'Accord de subvention. Il convient de noter que ces virements inconsidérés avaient été repérés à l'époque où ils avaient été exécutés et que le Secrétariat du Fonds mondial en avait été dûment notifié par le LFA.

Concernant les autres virements, le BIG s'est procuré deux virements télégraphiques datant de 2008, revêtus de la signature de E., Secrétaire général du Ministère de la Santé, et de G., le directeur de la DAF. Le BIG a évoqué ces virements non autorisés²⁰⁴ avec G.²⁰⁵. G. n'a pas été en mesure de justifier ces virements, mais il a déclaré que les responsables du PNLT avaient suggéré à la DAF d'exécuter ces opérations²⁰⁶. Le nouvel agent fiduciaire externe, SEC Diarra, a apporté au BIG la preuve que d'autres virements ont, depuis, été effectués, pour rembourser ces deux comptes des montants correspondants²⁰⁷.

Nonobstant les nombreuses constatations énumérées ci-dessus, l'acquisition d'équipement médical pour la série 7 de la subvention Paludisme contrevenait à l'Accord de subvention, car le bénéficiaire principal n'avait pas présenté de plan de gestion des achats et des stocks au Fonds mondial. L'accord de subvention stipule ce qui suit²⁰⁸ :

« Le décaissement par le Fonds mondial ou l'utilisation, par le bénéficiaire principal, de subventions du Fonds mondial pour financer l'achat de produits sanitaires [dont de l'équipement médical et de laboratoire] [...] est subordonné [...] à la fourniture, par le bénéficiaire principal, au Fonds mondial, d'un plan relatif à

²⁰³ Rien ne permet d'établir que la DAF ait demandé l'autorisation au Fonds mondial de procéder à ces virements, ni qu'elle l'en ait informée.

²⁰⁴ Les demandes sont datées du 7 novembre 2008 et du 7 octobre 2008.

²⁰⁵ Au moment où la conversation s'est déroulée, G. était responsable par interim de la DAF.

²⁰⁶ Réunion du 16 novembre 2010 avec un responsable de la DAF.

²⁰⁷ Réunion du 16 novembre 2010 avec SEC Diarra.

²⁰⁸ Le personnel du Secrétariat en a informé le BIG le 23 août 2010.

l'achat, à l'utilisation et à la gestion de l'approvisionnement des produits sanitaires correspondant au programme concerné [...], ainsi qu'à l'autorisation écrite, par le Fonds mondial, du Plan de gestion des achats et des stocks. »²⁰⁹

Le LFA et l'équipe régionale du Fonds mondial avaient eu connaissance de cette infraction au moment où elle a eu lieu ; le LFA a indiqué au BIG que les fonds dépensés au titre de cet achat n'avaient pas encore été remboursés au Fonds mondial.

2. Surfacturation de matériel informatique par le PNLT et des fournisseurs

Le BIG a établi que le matériel informatique acheté auprès des fournisseurs ESIMAT et Groupe CO.M.ES au titre de la série 7 de la subvention Tuberculose avaient été surfacturés d'au moins 246 %, soit 34 000 USD. Cette observation porte sur trois factures d'achat d'ordinateurs et de périphériques par appels d'offres auxquels répondaient toujours les trois mêmes entreprises : ESIMAT, Groupe CO.M.E.S. et G-ICEF SARL²¹⁰ :

Surfacturation de matériel informatique

Fournisseur retenu	Date	N° de facture	FCFA	USD	N° Bates
Groupe CO.M.ES	12/31/2008	01/MS/09	9 900 000	20 789,37	R7/0000024
Groupe CO.M.ES	12/31/2008	002/MS/09	9 989 200	20 976,68	R7/0000103
ESIMAT	12/31/2008	020/2009	9 970 200	20 936,71	R7/0000070
TOTAL			29 859,200	62 720,76	

Une comparaison entre le prix de vente et le prix de revient des produits énumérés dans ces factures prouve que ces derniers n'ont pas été achetés à « un prix raisonnable ». Si l'on part du principe qu'une marge bénéficiaire raisonnable représente 30 % du prix de vente au détail standard, et si l'on tient compte des prix les plus élevés observés l'année de l'établissement de la facture²¹¹, on peut en déduire que le Programme a surpayé ce matériel informatique d'environ 16 000 000 FCFA, soit 34 000 USD²¹². Un exemple scandaleux porte sur la vente, par ESIMAT, au PNLT, pour 3 646,95 USD²¹³, d'un numériseur optique Epson V700 de très grande qualité, dont le prix de vente au détail en 2008 était de 549 USD²¹⁴, soit une différence de prix de 664 %.

²⁰⁹ Annexe A, Section B, par. 4.

²¹⁰ R7/0000002-R7/0000029.

²¹¹ Le BIG a trouvé ces prix par une recherche Internet.

²¹² La marge du revendeur était généralement incluse dans les prix de détail qui ont été trouvés. Toutefois, la majoration appliquée à la plupart des produits était comprise entre 102 % et 511 %, même en tenant compte d'une marge bénéficiaire de 30 % sur le prix de vente final.

²¹³ R7/0000070.

²¹⁴ http://reviews.cnet.com/scanners/epson-perfection-v700-photo/4505-3136_7-31779762-2.html?tag=rwvBody.

Matériel vendu au PNLT par le Groupe CO.M.ES ²¹⁵						
Article	Quantité	Prix unitaire fournisseur (FCFA)	Prix unitaire fournisseur (USD)	Prix unitaire au détail (USD)	Différence	Majoration (%)
Ordinateurs portables Toshiba avec connexion par satellite	8	650 000	1270,46	730,00	540,46	174 %
Caméscopes DVD SONY DCR-DVD 110e	3	495 000	1039,47	471,55	567,92	220 %
Projecteur Sony VPL-5	1	550 000	1154,96	1050,00	104,96	110 %
HP E427	4	165 000	346,49	129,00	217,49	269 %
Clés USB 8 Go	59	38 500	80,85	25,46	55,39	317 %
Norton Antivirus 2009 (3 licences)	4	49 500	103,94	69,99	33,95	149 %
Office Professionnel 2007	1	242 000	508,18	499,00	9,18	102 %
Clés USB 1 Go DDRD	15	140 000	293,99	66,99	227,00	439 %
Tambours d'impression laser couleur	5	210 000	440,99	82,99	358,00	531 %
Windows XP Professionnel SP3	6	295 800	621,16	152,04	469,12	409 %
Connecteurs RJ45	15	77 500	162,75	36,40	126,35	447 %
Processeurs Intel Pentium IV	2	362 600	761,44	266,00	495,44	286 %
Câbles d'alimentation	10	38 750	81,37	61,52	19,85	132 %
Unité de sauvegarde externe 3800db*	1	2 789 200	5857,14	<i>*Les prix n'ont pas pu être comparés.</i>		

Matériel vendu au PNLT par ESIMAT						
Article	Quantité	Prix unitaire fournisseur (FCFA)	Prix unitaire fournisseur (USD)	Prix unitaire au détail (USD)	Différence	Majoration (%)
Microsoft Office édition 2007	13	504 200	1058,78	499	559,78	212 %
Numériseur Epson V700	1	1 736 700	3646,95	549	3097,95	664 %
Serveur Exchange 2007	1	1 678 900	3525,58	699	2826,58	504 %

Le fait que l'ordre, la formulation et l'espacement des mots, sur les offres présentées par ESIMAT, Groupe CO.M.ES et G-ICEF SARL étaient identiques, paraît suspect (voir ci-dessous) :

²¹⁵ 01/MS/09 et 002/MS/09.

Rapport d'enquête sur les subventions Paludisme (1 & 6) et Tuberculose (4 & 7) du Mali

Offre Esimat

Offre Groupe CO.M.ES

Offre G-ICEF SARL

ESIMAT
ETABLISSEMENT SIDI MOHAMED TRAORE
Commerce Général
Marché Dibida - BAMAKO
S.P. 205 - TEL: 06 78 16 71
R.C. N°: MA.BKA.2003.A662
N.L.F.: 083316394 H
Compte Bancaire: BMS S.A. N°: 001416010126

RT/000020

Proforma N° 0018/2009

DOIT: PNLT

N°	Description	QTE	P.U.	Montant
1	Ordinateur portable TOSHIBA Sat 1800-TAR - Core T3000 - Mémoire 3Go - Disque Dur 250 Go - (5400g) - DVD Super Multimedia (2 player) - 56K Modem/LAN - W-LAN (802.11B/G) - 1,3 Mégapixel Web cam, Ecran TFT 15,4 pouce - Windows VISTA Home Premium	3	810 000	5 480 000
2	Projecteur numérique SONY DCR-DVD 110E	1	582 500	1 747 500
3	Video projecteur SONY VPL-S 2200 lumens	1	625 000	625 000
4	Appareil photographique numérique HP 4947	30	212 300	6 369 000
5	Cas USB 8 Go	4	48 500	194 000
6	Antivirus NORTON 2009 / 3 postes	4	70 000	280 000
7	Office professionnel 2007	1	322 000	322 000
TOTAL HTVA				13 174 500

Arrête la présente facture proforma à la somme de TREIZE MILLIONS CENT SOIXANTE DIX NEUF MILLE CINQ CENTS FRANCS CFA H-TVA

Fait à Bamako, le 31/12/2008

LE FOURNISSEUR

COMMERCE MALIEN DE L'ESPOIR
Fournitures et Mobiliers de Bureau - Réfectoires et Travaux Publics (BPT)
Sanitaires et Carrosses - Pièces Détachées et Outillage - Import - Export
Bamako, le 31/12/2008

RT/000008

PROFORMA N° 01/MS/09

DOIT: MINISTRE DE LA SANTE / DAF
(Programme National de Lutte contre la Tuberculose)

N°	DESCRIPTION	UNITE	QTE	PRIX UNITAIRE	MONTANT
1	Ordinateur portable TOSHIBA Sat 1800-TAR - Core T3000 - Mémoire 3Go - Disque Dur 250 Go - (5400g) - DVD Super Multimedia (2 player) - 56K Modem/LAN - W-LAN (802.11B/G) - 1,3 Mégapixel Web cam - Ecran TFT 15,4 pouce - Windows Vista Home Premium	»	3	810 000	5 480 000
2	Projecteur numérique SONY DCR-DVD 110E	»	1	582 500	1 747 500
3	Video projecteur SONY VPL-S 2200 lumens	»	1	625 000	625 000
4	Appareil photographique numérique HP 4947	»	30	212 300	6 369 000
5	Cas USB 8 Go	»	4	48 500	194 000
6	Antivirus NORTON 2009 / 3 postes	»	4	70 000	280 000
7	Office professionnel 2007	»	1	322 000	322 000
TOTAL					13 174 500

Arrête la présente PROFORMA à la somme de : NEUF MILLIONS NEUF CENT MILLE FRANCS CFA.

LE FOURNISSEUR

BPT: E 454 Bamako - Mail: Tel.: (229) 20 22 22 25 - Fax: (229) 20 22 22 89 - Email: groupercm@jeunes.com
Marché Dibida - Code Postal: Toussaint Piarre - P.O. Box N° 1 - P.C.F. 20501 - N° Postal: 083304898 - CNR03/01/01000833
Comptes Bancaires: BMS: 001415010196 - BML sa: 369129104 - BCM sa: 20461040500 01

G-ICEF.Sarl
Groupement Pour
L'Informatique
Et La Communication

RT/0000019

Facture PROFORMA

DOIT: PNLT

N°	Description des Articles	Quantité	P.U.	Montant
1	Ordinateur portable TOSHIBA Sat 1800-TAR - Core T3000 - Mémoire 3Go - Disque Dur 250 Go - (5400g) - DVD Super Multimedia (2 player) - 56K Modem/LAN - W-LAN (802.11B/G) - 1,3 Mégapixel Web cam, Ecran TFT 15,4 pouce - Windows VISTA Home Premium	3	810 000	5 480 000
2	Projecteur numérique SONY DCR-DVD 110E	1	582 500	1 747 500
3	Video projecteur SONY VPL-S 2200 lumens	1	625 000	625 000
4	Appareil photographique numérique HP 4947	30	212 300	6 369 000
5	Cas USB 8 Go	4	48 500	194 000
6	Antivirus NORTON 2009 / 3 postes	4	70 000	280 000
7	Office professionnel 2007	1	322 000	322 000
TOTAL HTVA				11 628 000

Arrête la présente facture proforma à la somme de onze millions six cent vingt huit mille CFA

Fait à Bamako, le 31/12/2008

LE FOURNISSEUR

BOM: MA.BKA.0017.550 - N.L.F. Bamako: 0833131517 - N° Compte Bancaire: 204 0123353 AN BOM SA
Téléphone: (00223) 20 22 22 25 - Fax: (00223) 20 22 22 89
BP: E: 4227 - Immeuble Marica-DIBIDA - Rue Emery-Fage (BAMAKO) - MALI

Formulation et espacement identiques

Des sources ont informé le BIG que les dirigeants de ces entreprises ont fui le pays lorsque les autorités maliennes ont lancé une enquête sur cette affaire.

3. Détournement de fonds, par le PNLT et certains fournisseurs, lors de l'achat de motocyclettes

Le BIG a découvert que deux factures portant le nom de deux fournisseurs indépendants de motocyclettes, Issa Sow et Salif Bocoum, portaient sur des ventes différentes de motocyclettes qui avaient le même numéro d'immatriculation.

Issa Sow facture

Salif Bocoum facture

R4/0005452

ISSA SOW & FRERES
Commerçant de motos & divers
Imm. Gaoussou Haidara Rue Famolo Coulibaly Porte N° 77
Tél. 222 29 33 - Cell : 636 95 01 / 673 94 69 - E-mail : issafmoto@yahoo.fr B.P : 2363
COMPTÉ N° : 2 2 7 0 4 9 3 4 4 0 1 - 3 2 BANK OF AFRICA
BAMAKO-MALI

FACTURE N° : 1846

BKO : 03 /07/2008

DOIT : D.A.F. MINISTERE DE LA SANTE
MARCHÉ N° : 0385 DGMP 2008

QTE	DESIGNATION	P. U	MONTANT
24	MOTO MARQUE : YAMAHA TYPE : DT 125 (DE02X) CHASSIS N° : DE02X - 041955 / DE02X - 043016 / DE02X - 041939 DE02X - 043485 / DE02X - 043613 / DE02X - 041932 DE02X - 043857 / DE02X - 043192 / DE02X - 041513 DE02X - 041558 / DE02X - 043011 / DE02X - 043013 DE02X - 045129 / DE02X - 041958 / DE02X - 041947 DE02X - 041946 / DE02X - 041933 / DE02X - 043020 DE02X - 041944 / DE02X - 041511 / DE02X - 043022 DE02X - 043512 / DE02X - 042071 / DE02X - 043608	1 695 000 F CFA	40 680 000 F CFA
04	MOTO MARQUE : YAMAHA TYPE : V 80 (4GC) CHASSIS N° : 4GC - 061214 / 4GC - 060527 4GC - 060533 / 4GC - 061137 TOUS JAPON D'ORIGINE	1 200 000 F CFA	4 800 000 F CFA
TOTAL			45 480 000 F CFA

ARRETE LA PRESENTE FACTURE ALA SOMME DE : Quarante Cinq Millions Quatre Cent Quatre Vingt Mille Francs CFA

POUR ACQUIT

LE FOURNISSEUR

ISSA SOW & FRERES
AUTO - MOTO
Imm. Gaoussou Haidara Rue Famolo Coulibaly Porte N° 77
Tél. 222 29 33 Bamako - Mali

R4/0005493

SALIF BOCOUM
EQUIPEMENT GENERAL IMPORT - EXPORT
B.P: 2230 Tél/FAX : 222-91-69 -Cell: 678-78-71
N° Fiscal:083201368A RC: MA.BKO.2003.A.2732/ Cpte BOA 227 0610 7901-50

Facture N°008 /08

DOIT : DAF MINISTERE DE LA SANTE / MARCHÉ N° 159/DGMP-2008

DESIGNATIONS	UNITE	QUANTITE	PRIX UNITAIRE	MONTANT FCFA
MOTOS Yamaha DT-125	1	20	1 900 000	38 000 000
MOTOS Yamaha V-80 Dame	1	5	1 300 000	6 500 000
CASQUES	1	25	30 000	750 000

R4/0005499

NUMERO CHASSIS DES MOTOS (Marché n° 159/DGMP/2008)

YAMAHA DT 125

1	DE02X-042519
2	DE02X-042541
3	DE02X-040234
4	DE02X-042364
5	DE02X-040280
6	DE02X-040233
7	DE02X-042518
8	DE02X-039905
9	DE02X-041955
10	DE02X-042540
11	DE02X-041944
12	DE02X-042362
13	DE02X-041956
14	DE02X-041102
15	DE02X-039916
16	DE02X-041927
17	DE02X-039915
18	DE02X-041912
19	DE02X-041930
20	DE02X-041103

YAMAHA DAME 80

1	4GC-064687
2	4GC-064694
3	4GC-064691
4	4GC-064660
5	4GC-064690

Fournisseurs différents, numéros d'immatriculation identiques

La vente de ces motocyclettes semble aussi avoir donné lieu à d'autres détournements de fonds : les autorités maliennes ont récemment arrêté le propriétaire d'Issa Sow, accusé de s'être entendu avec C., le directeur de la planification du PNLT, pour vendre deux

motocyclettes au marché noir et pour partager le produit de la vente. Au total, la perte de ces deux motocyclettes a coûté environ 7 552 USD au programme²¹⁶.

Il convient aussi de noter que les rapports sur l'état d'avancement du Fonds mondial faisaient état de préoccupations concernant le retard dans l'achat de motocyclettes. Ni le LFA, ni le personnel concerné du Secrétariat, qui géraient les subventions à l'époque, ne ce sont inquiétés de ces retards laissant entendre qu'il y avait entente, fraude ou d'autres formes de détournement de fonds.

C. ACHATS FRAUDULEUX

Le BIG a également repéré des situations où les principes généraux d'équité et de mise en concurrence en matière d'achats n'ont pas été respectés. L'article 18 (a) des accords relatifs aux quatre subventions énonce que les achats doivent respecter les critères suivants :

(a) Les contrats doivent être attribués, dans la mesure du possible, par mise en concurrence.

(c) Les contrats ne sont attribués qu'à des prestataires responsables qui ont les capacités de mener ceux-ci à bien.

(d) Les biens et les services sont fournis à un prix n'excédant pas un prix raisonnable (déterminé, par exemple, par la comparaison de devis et en fonction des prix du marché).

Le BIG a repéré de multiples cas d'infraction à une ou à plusieurs de ces dispositions.

Le cas du fournisseur Anne Marie Diallo, qui semble avoir remporté au moins 50 contrats, d'un montant de 46 329 USD, portant sur la restauration et les boissons des séries 4, 6 et 7 de la subvention Paludisme, illustre très bien ce cas de figure. En effet, les offres portant le nom de ce fournisseur étaient, en règle générale, toujours accompagnées d'offres émanant de deux entreprises prétendument concurrentes, la Cantine de la Paix et Mariam Sidibé. Le BIG a remarqué que les trois documents de soumission comportaient de nombreuses similitudes (voir ci-dessous) :

²¹⁶ 3 595 000 FCFA. Selon ces factures, le prix s'établissait en moyenne à 1 789 750 FCFA par motocyclette.

Images des trois offres concurrentes, signées par B.



Lorsque le BIG a contacté la responsable d'Anne Marie Diallo, cette dernière lui a répondu que les trois entreprises étaient dirigées par la même famille²¹⁷. Lorsqu'elle a été priée d'expliquer comment l'entreprise procédait pour l'élaboration de ses factures, aucun des cafés Internet où elle a emmené le BIG n'a été en mesure de produire des modèles de factures (soit le responsable du café était absent, soit les ordinateurs étaient en panne). Interrogée sur le nombre de factures émises pour le programme, la responsable n'a pas su répondre si ces dernières étaient de l'ordre de la dizaine, de la centaine ou de plusieurs milliers.

Par ailleurs, dans certains autres cas, le BIG a pu démontrer que les offres concurrentes étaient frauduleuses sans pour autant pouvoir réunir suffisamment de preuves de façon à établir que la facture correspondante était fautive elle aussi, voire que les biens ou les services correspondants n'avaient pas été fournis. Malgré la présence d'indices alarmants dans les documents de soumission de l'entreprise ayant remporté l'appel d'offres, le BIG n'a pas inclus les montants correspondant ces opérations au montant global de la fraude, mais les a rangés dans la catégorie des violations aux accords de passation des marchés. L'exemple ci-après illustre cette situation :

²¹⁷ Lorsque des entreprises appartenant à la même famille participent au même appel d'offres, cela suscite des doutes sur la validité de cette démarche.

Un représentant du fournisseur Mohamed Moussa Camara Impact Informatic (MMCII) a confirmé, le 30 mars 2010, que les signatures figurant sur six offres différentes²¹⁸, portant le nom de son entreprise, étaient fausses. Un représentant du fournisseur prétendument concurrent et ayant prétendument participé à plusieurs appels d'offres, Kanu Burotic, a également indiqué que les offres portant le nom de son entreprise étaient fausses et que sa société n'avait jamais participé à un appel d'offres ni en avait jamais remporté aucun en rapport avec les programmes du Fonds mondial²¹⁹. Lorsque le BIG a pris contact avec Ibrahim Tapo Debo Electric, le fournisseur qui « remportait » régulièrement les appels d'offres, face à ces deux autres fournisseurs, le responsable de l'entreprise a soutenu que les documents portant le nom de sa société étaient authentiques. Lorsque le BIG lui a fait remarquer que ce magasin ne semblait vendre que des produits électroniques et que les factures signalaient la vente de fournitures de bureau, comme des stylos ou du papier, le responsable a affirmé qu'il pouvait procurer à ses clients toutes les fournitures dont ces derniers avaient besoin. Il a également déclaré que les factures pouvaient être signées par n'importe quel salarié de l'entreprise. Ce fournisseur a donné une facture vierge au BIG ; cette dernière se présentait de façon différente de toutes les factures prétendument présentées par ce fournisseur dans le cadre des programmes de subventions.

²¹⁸ R7/3271, R7/1124, R7/1863, R7/1124, R7/1863, R7/1934.

²¹⁹ R7/1933, R7/1127, R4a/62, R7/3349, R7/ 3270.

D. LABORATOIRE DE LA TUBERCULOSE INOPERANT

Le BIG constate également que des subventions du Fonds mondial d'un montant de 122 106 USD ont été consacrées à la construction d'un laboratoire inutilisable (et pratiquement vide), au titre de la série 4 de la subvention Tuberculose²²². Les détails qui ont été divulgués dans cette affaire sont en cours d'examen par les autorités maliennes ; par conséquent, le BIG n'a pas été en mesure de mener son travail d'enquête jusqu'à son aboutissement.

Le PNLT s'était engagé à construire un laboratoire ayant pour but de renforcer le contrôle qualité des examens effectués aux niveaux périphériques, dans le but d'identifier les nouveaux patients TPM+, de réaliser les analyses de sensibilité aux patients MDR sous traitement et d'aider à l'exécution d'analyses réalisées dans le cadre de l'étude nationale prévue initialement dans la série 4²²³. Une entreprise de bâtiment, du nom de Ecetram a été retenue pour la construction du laboratoire, et 51 435 USD²²⁴ ont été versés, dans un premier temps, à celle-ci, pour la construction, en juin 2008. Un deuxième paiement, de 70 678 USD²²⁵ a été effectué en faveur de cette entreprise en août 2008. Enfin, en juin 2009, le solde, qui s'élevait à 30 000 USD, devait être réglé par une contribution nationale.

Dès 2007, les rapports des responsables du Fonds mondial ont fait état d'inquiétudes sur les importants retards dans la construction du laboratoire, en raison de problèmes liés à la procédure de passation des marchés²²⁶. Un mémorandum entre les membres du personnel du Secrétariat chargés de surveiller les subventions, met également l'accent sur ce retard. En juin 2010, le personnel actuellement employé au Secrétariat a visité le laboratoire et en a conclu que ce dernier ne répondait pas aux exigences minimales de sécurité et que, par conséquent, il ne pouvait pas être utilisé. Il a également été noté que le bénéficiaire principal n'avait pas prévu les coûts supplémentaires liés au matériel de ventilation nécessaire dans ce type de laboratoire, conformément aux normes de l'OMS en la matière²²⁷. L'équipement du laboratoire se trouve actuellement dans un entrepôt et certains prétendent qu'il n'est plus utilisable.

L'examen du laboratoire par le BIG a permis d'identifier les points suivants : (1) rien ne permet d'établir qu'un appel d'offres a été lancé pour confier les travaux à une entreprise du nom d'Ecetram ; (2) l'ingénieur d'études dont le nom figure sur les dessins et le plan du laboratoire a déclaré au BIG n'avoir jamais été engagé pour concevoir ce laboratoire en particulier et que le plan joint au contrat concernait un autre laboratoire, n'ayant rien à voir avec celui-ci. Le BIG s'est également entretenu avec le directeur de l'Institut national de la

²²² 58 122 369 FCFA.

²²³ Entretien avec le personnel du Secrétariat.

²²⁴ 24 483 044 FCFA.

²²⁵ 33 642 200 FCFA.

²²⁶ Note de suivi transmise par le Secrétariat et rapport sur l'état d'avancement de la série 4.

²²⁷ Entretien avec le personnel du Secrétariat.

recherche en santé publique (INRSP), qui a déclaré avoir réquisitionné le laboratoire. Il a informé le BIG que le laboratoire n'était pas utilisable étant donné qu'il ne répondait pas aux normes permettant d'effectuer des analyses sur la tuberculose en toute sécurité. Il a ajouté qu'après avoir demandé ce laboratoire au Ministère de la Santé et avoir insisté sur les normes auxquelles devrait répondre l'installation, il n'avait plus été invité aux réunions de planification et de construction dudit laboratoire²²⁸. Étant donné que l'installation ne pouvait être utilisée en toute sécurité dans le but prévu, il a informé le BIG qu'il avait chargé un cabinet de consultants indépendants d'examiner l'installation et d'apporter des conseils sur sa mise aux normes. Il a demandé 84 000 USD au Fonds mondial pour pouvoir exploiter le laboratoire.

Le BIG s'est rendu au laboratoire à l'été 2010 et a constaté, en effet, que l'installation n'était pas utilisée et que la construction était de qualité inférieure :

Photos du laboratoire prises en été 2010



²²⁸ À noter que le personnel du Secrétariat a informé le BIG qu'à l'occasion de son propre entretien avec le directeur, à l'occasion de la visite initiale du Secrétariat au laboratoire quelques mois auparavant, le directeur n'avait manifesté aucun intérêt pour le laboratoire et affirmé au Secrétariat que cela ne le concernait pas.

V. CARENCES AU NIVEAU DU CONTROLE FIDUCIAIRE

Au Mali, cinq structures – la DAF, les auditeurs externes, le LFA, la CCM et le personnel du Fonds mondial – formaient l'appareil fiduciaire qui aurait dû veiller à ce que les fonds soient affectés aux buts prévus. Cependant, l'examen par le BIG de documents clés diffusés par ces structures, ainsi que les entretiens qu'il a eu avec le personnel clé de ces structures démontrent qu'aucune de ces dernières – à l'exception d'un audit externe de 2009 – n'a soupçonné, ni repéré les signes alarmants d'un détournement éventuel de fonds²²⁹. Il y a donc des enseignements à tirer concernant chaque structure fiduciaire, de façon à renforcer l'appareil fiduciaire du Fonds mondial pour les subventions futures. La présente partie souligne (i) le rôle et les responsabilités de chaque structure fiduciaire, (ii) la perception, par le Fonds mondial, de la solidité de chacune d'entre elles, (iii) les problèmes identifiés sur la durée des subventions et (iv) les carences structurelles qui peuvent avoir empêché chacune d'entre elles de repérer les fraudes et les abus.

Il convient de noter que les observations du BIG portent uniquement sur la surveillance fiduciaire de quatre subventions au Mali entre 2005 et le milieu de l'année 2010. Le BIG préconise de mettre en place les garanties suivantes²³⁰ :

- Renforcer le mandat et donner la priorité aux entreprises qui surveillent les dépenses dans les pays afin d'améliorer la prévention et la détection de la fraude ;
- Réfléchir à la façon de renforcer le rôle des organismes de coordination nationale en matière de surveillance des subventions ;
- Surveiller plus étroitement les activités présentant un risque élevé de fraude, comme la formation ;
- Réaffecter une partie des subventions à l'évaluation et au renforcement des contrôles financiers au niveau des pays ;
- Étoffer les effectifs du Fonds chargés de la gestion financière, y compris les gestionnaires de portefeuille.

²²⁹ Selon un expert de GMS Consulting, le groupe de consultants engagé pour les subventions Mali, les premières observations effectuées par le Ministère de la Santé se basaient sur un système d'audit également utilisé par d'autres donateurs. Ce système n'avait jamais, à ce jour, été utilisé pour les subventions du Fonds mondial.

²³⁰ Voir le communiqué de presse du Fonds mondial datant du 4 février 2010, à l'adresse http://www.theglobalfund.org/en/announcements/?an=an_110209.

A. DIRECTION DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES (DAF)

1. Rôle et responsabilités de la DAF

La DAF avait été chargée de gérer les aspects fiduciaires des subventions du Fonds mondial. Par conséquent, les responsables de la DAF étaient tenus de signer conjointement les chèques de retrait pour les programmes, de gérer la comptabilité des programmes, de tenir à jour la documentation relative aux dépenses et de superviser les achats et la conclusion de contrats importants auprès des fournisseurs.

2. Contrôles de la DAF par le Fonds mondial

Le Secrétariat du Fonds mondial avait conscience que des carences existaient au niveau de la DAF et que les performances de cette administration n'étaient pas conformes aux normes fixées depuis 2003. Les premières évaluations de la DAF par le Secrétariat figurent dans le premier examen des performances de la subvention, pour la série 1 Paludisme. Dans l'évaluation initiale des fonctions de la DAF effectuée par le LFA en 2003, aucune note (à savoir « x ») n'avait été attribué à la gestion et aux systèmes financiers, tandis que la gestion des achats et des approvisionnements était notée « C1 »²³¹. Lors de l'examen en vue du renouvellement de la subvention de la série 1 Paludisme, en 2005, il avait été noté que, jusqu'à une période récente, la DAF « gérait les fonds de façon manifestement inefficace²³² ». À l'été 2005, lorsque la première subvention Tuberculose fut lancée (série 4), l'évaluation des performances pour cette subvention faisait état de la nécessité pour la DAF d'améliorer la coordination avec le PNL de façon à « clarifier ses procédures internes en vue d'améliorer sa transparence financière à long terme et l'efficacité de ses procédures de passation des marchés », mais aussi en vue d'« optimiser les décaissements et les achats »²³³.

Une fois de plus, en 2006, le LFA exprimait ses inquiétudes concernant le fait que la DAF retardait les achats au titre de la série 4 de la subvention Tuberculose, en faisant la recommandation suivante : « Il est nécessaire que la [DAF] clarifie ses procédures internes de façon à améliorer la transparence financière de ses opérations et de parvenir à une gestion saine des procédures d'achat. De telles mesures sont essentielles à la réussite du programme. »²³⁴ De même, le LFA avait signalé que le transfert de responsabilités comptables à la DAF, qui a eu lieu en 2006, avait entraîné des retards au niveau des achats : « Depuis ce transfert de responsabilités, les procédures d'achat ont été retardées (plus de six mois pour acheter 20 motocyclettes, quatre mois pour choisir un vérificateur des comptes, etc.). » Le LFA faisait aussi observer que la DAF « ne fait pas preuve de transparence et son personnel

²³¹ Voir Rapport sur les performances de la subvention, p. 4.

²³² Voir Rapport sur les performances de la subvention, p. 29

²³³ Voir Rapport sur les performances, p. 39.

²³⁴ DR5, MAL-405-GO3-T, novembre 2006.

n'a pas l'expérience requise dans la gestion de subventions du Fonds mondial. »²³⁵ En 2007, le LFA faisait remarquer que les retards au niveau des achats n'avaient pas été résolus, mais que « les procédures internes de la [DAF] n'ont pas changé et l'inefficacité persiste²³⁶ »

En 2008, le personnel sortant du Secrétariat a rédigé une note de suivi à l'attention de l'équipe suivante indiquant que la DAF « traitait des questions financières qui avaient entraîné d'importants retards [sic], en particulier concernant l'achat [de motocyclettes] et la construction du nouveau laboratoire de la tuberculose, qui a duré plus de trois ans²³⁷. » La CCM et le programme Tuberculose ont par ailleurs porté plainte contre le fait que la DAF n'a pas fourni une présentation exacte des dépenses réelles, ce qui a retardé l'accès aux fonds²³⁸.

Les rapports 2009 du LFA sur la DAF signalaient toujours des problèmes similaires :

Le LFA a de nouveau constaté que le récipiendaire principal (DAF) rencontre toujours des difficultés... Ses procédures internes n'ont pas été modifiées et il reste des éléments inefficients, ainsi que le montre la partie LFA 1D-4²³⁹.

À ce jour, la procédure d'établissement des rapports financiers en place à la [DAF] n'est pas efficace. Le PNLN n'a pas accès aux informations financières actualisées relative au programme et ne peut par conséquent pas remettre de données financières dans les délais prévus au Fonds mondial. Il convient de renforcer la capacité de la [DAF] à gérer l'aspect financier de la subvention du Fonds mondial, en affectant une personne à cette tâche, et/ou de conférer davantage de responsabilités en la matière au PNLN en prévoyant des effectifs adaptés²⁴⁰.

Il importe de corriger les insuffisances relevées dans la comptabilité de la [DAF] en accroissant les services d'audit interne²⁴¹.

3. Carences du système de surveillance de la DAF

L'examen de la DAF par le BIG a mis en évidence les carences fiduciaires suivantes :

- **Le comptable de la DAF avait déjà été condamné pour des délits financiers**

Conformément aux premières recommandations émises par le LFA après l'octroi de la série 1 de la subvention Paludisme, la DAF a recruté un comptable pour effectuer toutes les tâches comptables concernant les subventions Tuberculose et Paludisme. Plusieurs témoins anonymes ont signalé au BIG que, avant d'être embauché à ce poste par la DAF, A. avait été

²³⁵ DR4, MAL-405-GO3-T, août 2006.

²³⁶ DR8 Section 3, MAL-405-GO3-T, octobre 2007.

²³⁷ Les notes de suivi remises par le personnel du Secrétariat ne comprenaient pas d'autres observations sur la DAF.

²³⁸ Entretien avec le personnel du Secrétariat.

²³⁹ DR 13 Section 1D2 ; MAL-405-GO3-T ; octobre 2009

²⁴⁰ Id.

²⁴¹ Id.

condamné à plusieurs années de prison pour détournement de fonds. Le LFA a confirmé cette information à partir de conversations menées avec d'autres personnes à Bamako.

- **La DAF n'a pas réussi à séparer clairement les responsabilités**

A., le comptable de la DAF, était chargé de nombreuses activités qui n'étaient pas compatibles entre elles en ce qui concerne les contrôles internes. Il lui appartenait ainsi de rassembler les pièces justificatives des dépenses et de les enregistrer dans les livres comptables et il avait également accès aux chèquiers, aux relevés de comptes et aux chèques payés²⁴². L'absence de surveillance des activités de A. et le fait qu'il pouvait accéder à l'ensemble des informations a contribué à la mise en place d'un environnement qui lui permettait de détourner les fonds de la subvention en courant peu de risque de se faire prendre. Le Ministère de la Santé a d'ailleurs confirmé que les chèques falsifiés par A. remontent à août 2007 au moins, soit deux ans avant que AE2C, le cabinet chargé de l'audit externe, n'ait découvert la fraude²⁴³.

- **La DAF n'a pas réussi à effectuer correctement les opérations comptables de base**

L'équipe d'audit du BIG a découvert que la DAF avait enregistré dans sa comptabilité moins de 20 % des 8,7 millions USD qui ont été retirés et dépensés directement par les programmes PNLT et PNLP. Le BIG, le LFA et les auditeurs externes ont également noté que A. avait rarement effectué des rapprochements bancaires pendant toute la durée des deux programmes, une opération comptable basique mais indispensable qui permet notamment de déceler des écarts entre le solde bancaire et celui des livres comptables.

- **La DAF n'a pas mené de missions d'audit correctes**

Le BIG a constaté que pendant la durée des quatre subventions, l'équipe d'audit interne de la DAF avait réalisé un seul audit (au cours de la première année de la série 4). L'Accord de subvention ne prévoit pas expressément la tenue d'audits internes, mais le BIG a néanmoins souligné que si davantage d'analyses internes avaient été menées, les fraudes auraient peut-être été détectées et les pertes qu'elles ont occasionnées auraient pu être alors réduites²⁴⁴.

²⁴² Voir la procuration établie par E. pour A. le 20 novembre 2007.

²⁴³ Les carences de la DAF en matière de comptabilité et la défaillance des contrôles pourraient entraîner la violation de l'article 7a de l'Accord de subvention selon lequel « le récipiendaire principal tiendra les livres et les registres de l'Accord selon les principes comptables généralement acceptés dans le pays hôte ou selon tout autre principe comptable que le Fonds mondial et le récipiendaire principal auront conjointement décidé au préalable et par écrit d'utiliser. »

²⁴⁴ L'absence de rapports d'audit correspond à une violation de l'article 7b de l'Accord de subvention, selon lequel « le récipiendaire principal mènera des audits financiers annuels des dépenses du programme (...) [et] il remettra au Fonds mondial un rapport de chaque audit réalisé (...) dans les six mois suivant la fin de la période sur laquelle l'audit aura porté. »

B. AUDITS EXTERNES

1. Objectif des audits externes

Selon l'article 13 des Conditions générales du Fonds mondial, « le récipiendaire principal chargera un auditeur indépendant de réaliser des audits financiers annuels des recettes et dépenses du programme » et « veillera à ce que les audits annuels des recettes et dépenses du programme des sous-réциpiendaires des fonds accordés au titre des subventions soient effectués. » Il appartient au PR de sélectionner « un auditeur indépendant jugé acceptable par le Fonds mondial » et de « remettre » les rapports d'audit « dans les six mois qui suivent la période sur laquelle a porté l'audit. »²⁴⁵

Selon les lignes directrices du Fonds mondial relatives aux audits internes des états financiers des réциpiendaires principaux et des sous-réциpiendaires, les audits externes répondent à l'objectif suivant²⁴⁶ :

Les audits annuels constituent des éléments importants du processus permettant de garantir une utilisation adéquate de l'argent alloué par le Fonds mondial et servent à étayer les décisions relatives au décaissement des fonds et au renouvellement des subventions dans le cadre des principes de financement fondés sur les résultats établis par le Fonds mondial. Ils permettent de garantir raisonnablement au Fonds mondial que les fonds qui ont été décaissés ont été utilisés conformément à ce qui était prévu au titre de l'Accord de subvention, du budget qui a été approuvé et du cadre de performances²⁴⁷.

2. Retards importants dans l'établissement des rapports d'audit externe

À la suite des recherches effectuées par le BIG, le Secrétariat a remis au BIG des copies des rapports d'audit externe relatifs aux quatre subventions suivantes :

- Série 1 - du 1^{er} août 2005 au 28 février 2007²⁴⁸
- Série 4 - du 1^{er} août 2005 au 31 juillet 2006²⁴⁹

²⁴⁵ Article 7 de l'Accord de subvention du Mali.

²⁴⁶ Le BIG est conscient du fait que cette politique a été actualisée au fil des ans et que les auditeurs n'ont peut-être pas respecté cette procédure pendant toute la durée des subventions. Disponible à l'adresse :

https://intranet.theglobalfund.org/sites/Operations/EAP/PrivateZone/Papua/Annual%20Reports/Guide%20lines%20for%20%20Annual%20Audits%20of%20Financial%20Statements%20_EXTERNAL%20USE.PDF

²⁴⁷ Lignes directrices du Fonds mondial relatives aux audits annuels des états financiers des réциpiendaires principaux et des sous-réциpiendaires, para. 2.3

²⁴⁸ Rapport d'audit SOCAGIM SARL daté du 23 août 2007

- Série 4 - du 1^{er} août 2006 au 31 août 2007²⁵⁰
- Série 6 - du 1^{er} novembre 2007 au 31 octobre 2008²⁵¹

Pendant la mise en œuvre des subventions, le LFA et le Secrétariat ont noté que la DAF ne s'était pas correctement assurée que des audits externes des subventions étaient menés régulièrement et conformément aux conditions d'octroi des subventions. Par exemple, le rapport d'audit portant sur la période close au 31 octobre 2008, concernant la série 6 de la subvention Paludisme, n'a pas été rendu avant octobre 2009, soit avec un retard de 10 mois. De même, l'audit externe relatif à la série 4 de la subvention Tuberculose portant sur la période du 1^{er} août 2006 au 31 août 2007 a fait l'objet d'un appel d'offres organisé par la DAF le 15 octobre 2007 dans le cadre d'une procédure fermée (la DAF a établi une petite liste d'entreprises auxquelles il a été proposé de répondre à l'appel d'offres). Contacté par le BIG, SCAE, le cabinet qui avait remporté l'appel d'offres, a indiqué avoir présenté son offre le 25 octobre 2007. L'ouverture des offres a été effectuée le 30 octobre 2007 et la DAF a informé SCAE le 17 janvier 2008 qu'il avait gagné l'appel d'offres²⁵². Or, SCAE a déclaré au BIG ne pas avoir été invité à commencer ses travaux avant près d'un an, le 15 décembre 2008, étant donné que la DAF n'était pas prête à accueillir les auditeurs et que l'état de ses livres et registres ne permettait pas un audit.

Le Secrétariat est intervenu activement pour assurer un suivi des rapports d'audit effectués en retard et veiller à ce que les audits externes soient réalisés et les rapports correspondant présentés au Fonds mondial. Par exemple, le personnel du Secrétariat a pris l'initiative d'ajouter au tableau de bord de la subvention une condition à remplir avant de signer la deuxième phase de l'Accord de subvention et imposant la remise du rapport d'audit portant sur la deuxième année de la série 6 de la subvention Paludisme. Dans les lettres à la direction correspondant aux décaissements 12 et 13, le personnel du Secrétariat a par ailleurs précisé qu'aucun autre décaissement ne serait effectué au titre de la série 4 de la subvention Tuberculose tant que les rapports d'audit en attente n'auraient pas été remis.

Bien que les lignes directrices du Fonds mondial stipulent que le Fonds mondial « se réserve le droit de suspendre ou d'arrêter les décaissements effectués aux bénéficiaires principaux ou de prendre à leur encontre tout autre type de sanctions prévu par l'Accord de subvention s'il n'est pas fourni au Fonds mondial un audit des comptes », le BIG n'a trouvé aucun élément attestant de discussions évoquant la possible suppression des décaissements ou la prise de sanctions à la suite des retards dans l'établissement des rapports d'audit²⁵³.

²⁴⁹ Rapport d'audit SEC Diarra daté du 20 mars 2007

²⁵⁰ Rapport d'audit SCAE daté du 12 janvier 2009

²⁵¹ Rapport d'audit AEC2C daté du 18 septembre 2009

²⁵² E-mail d'un partenaire au sein de SAEC au BIG, 12 décembre 2010.

²⁵³ Lignes directrices du Fonds mondial relatives aux audits annuels des états financiers des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires, para. 2.6

3. Principales conclusions des rapports d'audit externe

Le BIG a examiné les quatre rapports d'audit externe qui ont été fournis et constaté qu'ils signalaient des problèmes de même nature que ceux notés par le LFA au fil des ans et que ceux relevé par la présente enquête. Voici quelques-unes des conclusions concernant le LFA auxquelles sont parvenus les rapports d'audit externe :

- rapprochements bancaires pas effectués systématiquement²⁵⁴
- mauvaise tenue des registres des chèques bancaires²⁵⁵
- mauvaise séparation des responsabilités entre les services de comptabilité et de trésorerie²⁵⁶
- absence de documentation relative aux dépenses²⁵⁷
- irrégularité dans la procédure relative à l'achat des motocyclettes et plus généralement, absence de procédures d'achat²⁵⁸
- inventaire incorrect des actifs fixes²⁵⁹.

Compte tenu de la fraude généralisée qui a été mise à jour depuis, l'on pouvait s'attendre à ce que les rapports d'audit externe révèlent davantage de problèmes. Il est toutefois difficile de pouvoir évaluer la qualité d'un audit sans examiner dans le détail les procédures réellement suivies par les auditeurs. Sans ces informations supplémentaires, le BIG n'est pas en mesure de mettre en cause la validité et l'efficacité de ces audits externes. Cependant, d'une manière générale, le BIG a estimé que trois des quatre rapports avaient été relativement bien préparés et fournissaient des informations pertinentes²⁶⁰. Par ailleurs, ainsi que cela est expliqué plus loin, le BIG pense que le rapport d'audit externe commandé par le Ministère de la Santé a permis de révéler les fraudes bancaires perpétrées par A., le comptable de la DAF.

²⁵⁴ Rapport d'audit AEC2C du 18 septembre 2009. Rapport d'audit SEC Diarra du 20 mars 2007, p. 36.

²⁵⁵ Rapport sur les contrôles internes effectués sur la série 6 de la subvention Paludisme remis par AE2C le 10 septembre 2009.

²⁵⁶ Id.

²⁵⁷ Commentaires du LFA sur le rapport d'audit du 28 octobre 2009 consacré à la série 6 de la subvention Paludisme et portant sur la période close en octobre 2008. Voir également le rapport d'audit SEC Diarra du 20 mars 2007, p. 5.

²⁵⁸ Rapport d'audit SCAE du 12 janvier 2009, p. 4. Voir également le rapport d'audit SEC Diarra du 20 mars 2007, p. 33.

²⁵⁹ Rapport d'audit SEC Diarra du 20 mars 2007, p. 11, 35.

²⁶⁰ Le BIG a estimé que le rapport d'audit SOCAGIM-SARL sur le PNL relatif à la période close au 28 février 2007 était extrêmement sommaire et qu'il ne comportait aucune analyse significative.

4. Mise en évidence des fraudes par les auditeurs externes

Le BIG a constaté que si le Ministère de la Santé a pris l'initiative d'avertir le Fonds mondial des fraudes commises par A., le comptable de la DAF, c'est en fait un auditeur externe qui a découvert les fraudes. Dans son rapport du 18 septembre 2009, AE2C a rendu un avis sans réserve sur les registres et les livres du PNLT en raison de l'existence d'un grand nombre de dépenses non justifiées. AE2C a notamment indiqué dans la partie portant sur les insuffisances relevées que l'un des chèques avait été encaissé par le comptable et que la DAF menait une enquête interne à ce sujet²⁶¹.

5. Rapports d'audit externe établis après l'intervention du BIG

Parallèlement à l'enquête menée par le BIG, le Fonds mondial a reçu plusieurs rapports d'audit externe d'un intérêt significatif relatifs aux séries 4, 6 et 7 des subventions. Établis par le même auditeur externe et terminés entre décembre 2010 à janvier 2011, ils portaient sur les subventions et les périodes suivantes :

- série 6 Paludisme, du 1^{er} novembre 2008 au 31 octobre 2009
- série 4 Tuberculose, du 1^{er} août 2008 au 31 juillet 2009
- série 4 Tuberculose, du 1^{er} août 2007 au 31 juillet 2008
- série 7 Tuberculose, du 1^{er} août 2008 au 31 juillet 2009.

Comme l'on pouvait s'y attendre, après les enquêtes menées par le BIG et les instances locales chargées de l'application des lois, l'auditeur externe a rendu un avis défavorable dans chacun des derniers rapports et indiqué que l'état des livres et des registres ne lui permettait pas de certifier les états financiers. Les rapports établis après l'enquête du BIG ont apporté peu d'informations supplémentaires sur les fraudes et les irrégularités comptables dont ont souffert ces subventions, mais ils ont néanmoins corroboré les conclusions du BIG sur les dépenses non justifiées. Ces exemples illustrent les limites d'un audit classique. Il convient de réaliser des enquêtes de comptabilité judiciaire approfondies pour pouvoir révéler pleinement la nature et l'ampleur des fraudes, identifier les différents responsables, préciser l'étendue des pertes et savoir ce qu'il est advenu des fonds détournés.

²⁶¹ En p. 5, le rapport d'audit AEC2C du 18 septembre 2009 indique : « dans le lot d'avances ci-dessus, figure le chèque numéro 0154323 émis le 28/07/2008 pour un montant de 2 500 000 et encaissé au profit de A. le 06 août 2008. A l'issue de notre intervention, des mesures administratives ont été prises à l'encontre du comptable en attendant les conclusions des investigations. »

C. AGENT LOCAL DU FONDS

1. Contexte

Compte tenu de l'organisation en place, l'Agent local du Fonds (LFA) est comme « les yeux et les oreilles » du Fonds mondial dans les pays où celui-ci intervient. Le Fonds mondial a fait appel à deux entreprises différentes pour occuper cette fonction pendant toute la durée des quatre subventions versées au Mali. KPMG a été le LFA de 2005 à fin 2008, lorsque le Fonds mondial a lancé un nouvel appel d'offres pour le poste, qui a été remporté par l'Institut tropical et de santé publique suisse (Swiss TPH)²⁶². Il semble néanmoins que la continuité des opérations menées par le LFA ait été assurée car le principal consultant KPMG à Bamako, qui avait effectué sur place la plupart des tâches du LFA, a été embauché par Swiss TPH pour la même fonction. La majeure partie de l'examen mené par le BIG porte sur les travaux réalisés par Swiss TPH de 2008 à 2010.

2. Fonctions et responsabilités du LFA

Les fonctions et les responsabilités du LFA sont décrites dans le Manuel du LFA du Fonds mondial²⁶³. Ainsi que cela est indiqué dans ce manuel, « le LFA représente un élément fondamental du système de surveillance et de gestion du risque du Fonds mondial. »²⁶⁴ Il est demandé au LFA de :²⁶⁵

- fournir « des conseils professionnels fondés et indépendants » sur « la capacité du PR à gérer la mise en œuvre des activités entreprises au titre des subventions (y compris la capacité du PR à superviser la mise en œuvre des activités menées par les sous-réциpiendaires) »,
- émettre des recommandations sur le décaissement des fonds des subventions,
- examiner les performances de la subvention lors du renouvellement de celle-ci, au moment de la phase II et surtout,
- *fournir en continu au Secrétariat des informations pertinentes sur des questions ou des risques susceptibles d'affecter les performances de la subvention. (Italiques ajoutées)*

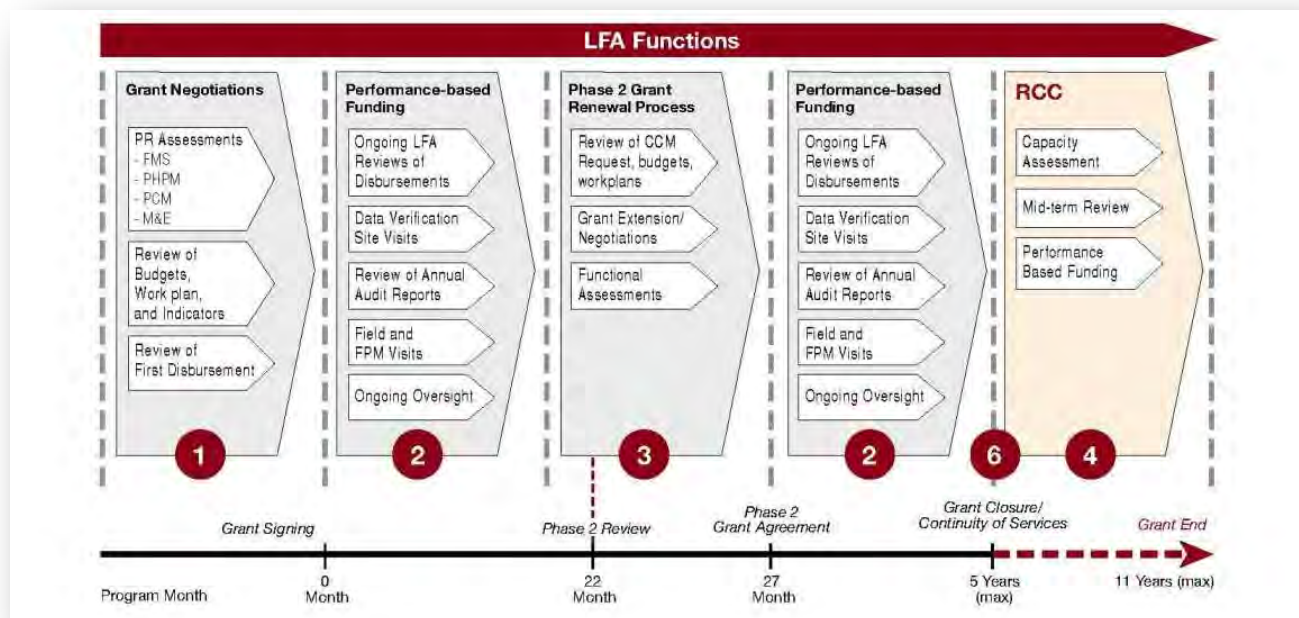
²⁶² Le Fonds mondial a organisé cette année-là de nouveaux appels d'offres pour l'ensemble des subventions.

²⁶³ La dernière version date de mai 2008. Le BIG est conscient du fait que les procédures indiquées ont pu évoluer au fil des ans et que le LFA a pu ne pas les appliquer pendant toute la durée des subventions.

²⁶⁴ Manuel du LFA, Section 6, p. 10

²⁶⁵ Manuel du LFA, Section 6, p. 10

Fonctions du LFA, extrait du Manuel du LFA²⁶⁶



De par ses fonctions de principal agent du fonds, le LFA est chargé de mener un certain nombre d'activités qui ont pour objectif d'avertir le Fonds mondial d'un possible risque de mauvaise gestion, d'irrégularités, de fraudes ou de corruption. Elles reposent sur les principes suivants :²⁶⁷

- évaluation de la gestion financière assurée par le PR pendant la négociation de la subvention,
- examens continus des rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement (DR/PU),
- établissement de rapports financiers améliorés²⁶⁸,
- examen des rapports d'audit annuels.

Dans le cadre de l'évaluation de la gestion financière du PR,

le LFA est chargé de déterminer si le PR dispose de la capacité à assurer la gestion financière (ou peut y accéder) et des systèmes : (i) à même d'enregistrer correctement les transactions et les soldes, y compris ceux soutenus par le Fonds

²⁶⁶ Manuel du LFA, Section C, p. 33

²⁶⁷ Voir le document du Conseil d'administration intitulé « Fiduciary Arrangements for Grant Recipients » (Accords fiduciaires pour les bénéficiaires des subventions)

²⁶⁸ Les rapports financiers améliorés n'ont été introduits qu'en 2008, et le personnel du Secrétariat n'en est donc pas responsable avant cette date.

mondial, (ii) à même de verser les fonds aux sous-réциpiendaires et aux fournisseurs au moment prévu et de façon transparente et responsable, (iii) pouvant garantir un contrôle interne adapté, (iv) pouvant contribuer à la préparation régulière d'états financiers fiables, (v) à même de préserver les actifs du PR et (vi) soumis à des mécanismes d'audit acceptables²⁶⁹.

Dans le cadre de l'examen de l'état d'avancement du programme,

le LFA est chargé de recevoir et d'examiner les DR/PU, puis de compléter le formulaire de recommandations et d'examen de l'état d'avancement pour la poursuite des décaissements. [Il doit à cet effet] confirmer que les informations bancaires sont correctes²⁷⁰.

Dans le cadre de l'établissement de rapports financiers améliorés²⁷¹,

le LFA est chargé d'examiner le modèle complété pour chaque période de rapport afin de vérifier que les informations financières ont été extraites correctement des registres et des systèmes financiers²⁷². Le LFA peut procéder à trois types de vérifications : 1) audit ascendant, des données primaires aux rapports agrégés 2) vérifications croisées des données du programme et d'autres sources d'information, telles que les dépenses et les données relatives aux stocks 3) contrôles impromptus des services et produits réellement livrés aux bénéficiaires²⁷³.

Bien que le LFA « ne soit pas chargé de la réalisation de l'audit du PR », dans le cadre de la vérification des audits annuels, il lui est demandé de fournir :²⁷⁴

des conseils pertinents et actualisés au Fonds mondial sur les questions soulevées par le rapport d'audit du PR susceptibles d'avoir une incidence sur la subvention et sur les questions soulevées par le rapport d'audit des sous-réциpiendaires susceptibles d'avoir une incidence sur la subvention²⁷⁵.

Le Manuel du LFA établit une distinction entre surveillance et fourniture d'une assistance technique, une fonction que le LFA n'est pas chargé d'assumer :

le LFA ne fournit pas d'assistance technique ou d'aide à la construction des capacités au PR ou aux sous-réциpiendaires sur les principaux aspects de la mise en œuvre des subvention, pour éviter tout conflit d'intérêt. Apporter de l'aide ou des conseils de

²⁶⁹ Manuel du LFA Section 1.4, p. 36

²⁷⁰ Manuel du LFA, mai 2008, Section 1.3, p. 42, disponible à l'adresse : http://www.theglobalfund.org/documents/lfa/LFA_Manual_en.pdf

²⁷¹ Les rapports financiers améliorés ont été introduits par le Fonds mondial en 2008

²⁷² Manuel du LFA, Section 2.3, p. 44

²⁷³ Manuel du LFA, Section 3.3, p. 45

²⁷⁴ Manuel du LFA, Section 7.1, p. 46

²⁷⁵ Manuel du LFA, Section 7.4, p. 47

manière à favoriser le respect des conditions d'établissement de rapports exigées par le Fonds mondial n'est pas considéré comme de l'assistance technique ou de la construction de capacités²⁷⁶.

3. Examen des LFA par le Fonds mondial

Les gestionnaires de portefeuille du Fonds (FPM) interrogés par le BIG se sont déclarés satisfaits des performances des deux LFA. Le Fonds mondial contrôle régulièrement les LFA et évalue leurs performances en fonction des indicateurs suivants : (i) exhaustivité, précision et clarté, (ii) analyse et cohérence, (iii) utilité des recommandations, (iv) ponctualité/réactivité/communication, (v) vérification des produits et services livrés et (vi) clarification²⁷⁷. Swiss TPH a ainsi obtenu la note 3, « satisfait aux critères requis », pour l'ensemble de ces indicateurs.

4. Questions soulevées par le LFA

À partir de l'examen des DR/PU et des autres rapports soumis par le LFA au Fonds mondial, le BIG a constaté que KPMG et Swiss TPH ont évoqué à plusieurs reprises des éléments mettant en évidence des risques importants au sein des programmes Paludisme et Tuberculose. Les questions ainsi abordées et transmises au Fonds mondial portaient sur (i) la surveillance des sous-récepteurs par le PR, (ii) le fait que le PR n'ait pas soumis dans les délais prévus de rapports corrects sur les dépenses, (iii) le fait que le PR n'ait pas conservé de documents justificatifs, et (iv) les problèmes importants rencontrés avec la DAF.

Malgré ces observations, les LFA n'ont pas indiqué, que ce soit de manière implicite ou explicite, que ces éléments pouvaient induire un risque de fraude ou de détournement des fonds.

Les LFA ont en particulier effectué les constatations suivantes :

Questions de contrôle

- *Les comptes, les registres et les documents justificatifs relatifs aux activités du programme ne sont pas systématiquement conservés, y compris les dépenses et les résultats du programme qui font l'objet de rapports réguliers au Fonds mondial²⁷⁸.*
- *Les procédures de contrôle interne et les modalités d'audit ne permettent pas de garantir que les actifs des subventions ne peuvent être utilisés à mauvais escient ou détournés²⁷⁹.*

²⁷⁶ Manuel du LFA, Section 6, p. 10

²⁷⁷ Manuel du LFA, mai 2008, p.30

²⁷⁸ Commentaires du LFA sur le rapport d'audit AE2C du 28 octobre 2009, p. 2

²⁷⁹ Id.

- *Bien que le processus actuel d'établissement des rapports fonctionne, nous remarquons qu'il n'est pas suffisant. Le Ministère de la Santé doit résoudre les points suivants : (a) certains rapports sont fournis oralement au lieu d'être remis par écrit, (b) il n'existe pas de système de communication bien établi entre le niveau central, les services sanitaires du district et la communauté. Sans un véritable système de communication, les changements de personnel et la perte du savoir institutionnel constituent des risques potentiels²⁸⁰.*
- *Le PR gère les séries 4 et 7 des subventions mais doit impérativement éviter d'effectuer des transferts de fonds entre les deux programmes. Si les délais prévus pour l'établissement des rapports étaient respectés, le PR pourrait éviter les situations de solde négatif, comme ce fut le cas à la fin du trimestre 14²⁸¹.*

Gestion des sous-réциpiendaires

- *Le PR ne suit pas attentivement les activités du sous-réциpiendaire. Le LFA a relevé plusieurs cas dans lesquels les informations financières et relatives au programme n'avaient pas été transmises au PR et avaient dû être demandées directement au GPSP et à la PPM. Ces difficultés ont entraîné des retards dans la finalisation de l'analyse de l'état d'avancement du programme menée par le LFA. Le PR doit améliorer la communication et la coordination avec les sous-réциpiendaires²⁸².*
- *Le LFA a constaté que le PR ne suit pas attentivement les activités du sous-réциpiendaire. Les premiers fonds ont été décaissés en faveur du Groupe Pivot à la fin du deuxième trimestre. Ainsi que le précisent les conditions préalables à l'octroi de cette subvention, le PR doit montrer rapidement quels sont les outils et les procédures à utiliser pour les gérer et présenter notamment le rôle de la Direction de l'administration et des finances (DAF) du Ministère de la Santé²⁸³.*

Vérifications sur site

- *Le LFA a noté que certains objectifs, censés être suivis et vérifiés, n'avaient pas fait l'objet de rapports. Le personnel local des centres sanitaires des districts attend souvent que les missions de suivi et de coordination rassemblent les données trimestrielles, alors qu'ils devraient eux-mêmes compiler leurs propres données. Cela confirme que le système en place n'est pas utilisé de manière à permettre le suivi et la collecte de ces informations. Ces opérations dépendent totalement des performances de l'équipe centrale du personnel²⁸⁴.*

²⁸⁰ DR9 Section 1D5, MAL-405-GO3-T ; février 2008

²⁸¹ DR12 Section 3, MAL-405-GO3-T ; juillet 2009

²⁸² DR3, MAL-607-G04-M ; août 2009

²⁸³ DR3, MAL-708-G06-T ; juillet 2009

²⁸⁴ DR9 Section 3, MAL-405-GO3-T ; février 2008

Ponctualité des rapports périodiques et des audits externes

- *Le PR n'a pas fourni de rapport d'audit depuis fin août 2007. Les rapports d'audit auraient dû suivre l'exercice du PR et être transmis le 30 juin 2008 (pour la période allant jusqu'à décembre 2007) et le 30 juin 2009 (pour l'exercice 2008)²⁸⁵.*
- *Le PR doit s'efforcer d'établir dans les délais fixés les rapports sur ses résultats trimestriels²⁸⁶.*
- *Le PR doit remettre son rapport au LFA en fonction des délais prévus par le Fonds mondial, tels qu'ils sont précisés dans l'Accord de subvention²⁸⁷.*
- *Le PR doit remettre son rapport au LFA en fonction des délais prévus par le Fonds mondial, tels qu'ils sont précisés dans l'Accord de subvention. Ce rapport était attendu le 15 septembre et a été soumis le 3 novembre²⁸⁸.*
- *Le PR doit s'efforcer de remettre ses rapports trimestriels régulièrement²⁸⁹.*
- *Près de deux ans après le début du programme, aucun audit externe n'avait encore été réalisé. Dans le cadre du PNL, il n'a pas été mené non plus d'audit interne pour vérifier l'utilisation des fonds²⁹⁰.*
- *Le PR doit remettre son rapport au LFA en fonction des délais prévus par le Fonds mondial, tels qu'ils sont précisés dans l'Accord de subvention. Ce rapport était attendu en mai 2009²⁹¹.*

Exactitude des rapports

- *Ainsi que l'indiquent les sections 1C et 2 du LFA, le PR a commis une erreur lors de l'établissement des rapports sur les dépenses. Le LFA recommande que le PR évalue les contrôles financiers en place et vérifie que les données financières et l'ensemble des rapports subissent différents niveaux d'analyse afin de garantir qu'ils soient correctement pris en compte. En outre, comme le précise la section D n°5 du LFA, le PR doit envisager de confier à un spécialiste externe la gestion financière de cette subvention²⁹².*
- *Ainsi que l'indiquent les sections 1C et 2 du LFA, le PR a commis une erreur lors de l'établissement des rapports sur les dépenses. Le LFA recommande que le PR évalue les contrôles financiers en place et vérifie que les données financières et l'ensemble des rapports subissent différents niveaux d'analyse afin de garantir qu'ils soient correctement pris en compte. En outre, comme le précise la section D n°5 du LFA, le*

²⁸⁵ DR12 Section 3, MAL-405-GO3-T ; juillet 2009

²⁸⁶ DR10 Section 3, MAL-405-GO3-T ; novembre 2008

²⁸⁷ DR5 Section 3, MAL-405-GO3-T ; novembre 2006 ; Section 3

²⁸⁸ DR5, MAL-405-GO3-T ; novembre 2006

²⁸⁹ Id.

²⁹⁰ Id.

²⁹¹ Id.

²⁹² DR6 Section 3, MAL-405-GO3-T ; février 2007

PR doit envisager de confier à un spécialiste externe la gestion financière de cette subvention²⁹³.

- *Le PR a commis des erreurs lors du calcul du rapprochement des espèces et des dépenses. Parallèlement aux recommandations émises ci-dessus, il lui est conseillé de prendre les mesures nécessaires afin que ces erreurs ne se reproduisent pas à l'avenir²⁹⁴.*
- *Le rapport ne fournit pas d'informations claires sur les dépenses. Il est impossible de rapprocher les montants examinés par l'auditeur de ceux indiqués par le PR du premier au quatrième trimestre (fin septembre 2008). Il ne semble exister aucun lien manifeste entre les enregistrements comptables relatifs au programme et les rapports financiers du programme remis au Fonds mondial²⁹⁵.*
- *La DAF doit expliquer le montant des dépenses ne comportant pas de justificatifs²⁹⁶.*

Questions concernant la DAF

- *Résultats du personnel de la DAF : la DAF doit renforcer le système d'information concernant le programme Tuberculose, ainsi que le révèlent les difficultés présentées ci-dessous.*
 1. *Le PR n'a pas fourni de rapport d'audit depuis la fin août 2007. La DAF aurait dû avoir transmis des rapports à cette date, mais le PNLT n'a pu nous donner aucune information à ce sujet.*
 2. *Le personnel de la DAF gère les séries 4 et 7 des subventions et le LFA a constaté des transferts de fonds entre les deux programmes. Le PR doit impérativement empêcher que cette situation ne se reproduise à l'avenir. Si les délais prévus pour l'établissement des rapports étaient respectés, le PR pourrait éviter les situations de solde négatif.*
 3. *Le personnel de la DAF a éprouvé des difficultés à présenter dans les délais prévus les données financières relatives à ses dépenses. Compte tenu de son organisation, il s'avère essentiel que le PR coopère avec le personnel de la DAF afin de garantir que la procédure d'établissement des rapports est correcte. Cette procédure demeure à ce jour inefficace²⁹⁷.*
- *Le PR souffre d'un manque de communication avec le personnel de la DAF chargé des séries 4 et 7 des subventions. Le PR n'a pu remettre à temps son rapport au LFA parce qu'il lui a été impossible de rassembler les informations financières nécessaires dans les délais prévus. Pour éviter tout retard supplémentaire, nous recommandons que le PR bénéficie d'une assistance technique financière destinée à accélérer l'instauration d'un système solide et à faciliter la communication, les échanges d'informations et la coordination entre le PR et le personnel de la DAF. Ces améliorations sont*

²⁹³ DR5, MAL-405-GO3-T ; novembre 2006

²⁹⁴ DR5, MAL-405-GO3-T ; novembre 2006

²⁹⁵ Commentaires du LFA sur le rapport d'audit, MAL-607-G04-M ; octobre 2009

²⁹⁶ Id.

²⁹⁷ DR 13 Section 3, MAL-405-GO3-T ; octobre 2009

indispensables pour garantir la qualité des rapports et éviter de nouveaux retards dans leur soumission. Le PR demeure à l'heure actuelle incapable de mettre en œuvre un système de ce type²⁹⁸.

- La DAF continue à poser des problèmes. Certains ont été résolus, tels que l'achat des motocyclettes et des véhicules, mais d'autres existent toujours, comme le retard pris dans la construction du laboratoire national. Les procédures internes n'ont pas été revues et il reste de nombreuses sources d'inefficience²⁹⁹.*
- Le LFA a une nouvelle fois relevé les difficultés rencontrées par la DAF. Certains problèmes ont été résolus (l'achat de motocyclettes et de véhicules, par exemple), mais d'autres demeurent (procédures d'établissement des rapports, transmission du rapport d'audit 2007/2008). Les procédures internes n'ont pas été revues et il reste de nombreuses sources d'inefficience, ainsi que l'indique la section 1D-4 du LFA³⁰⁰.*
- Au départ, le comptable du PR, dépendant de la Division nationale de la Santé, gérait toutes les transactions financières et les paiements relatifs au programme Tuberculose. Il remplissait relativement correctement ses fonctions et appliquait des procédures généralement efficaces et transparentes. Or, en janvier 2006, le Ministère de la Santé a décidé de confier ces responsabilités au personnel de la DAF. Depuis lors, les procédures d'achat ont connu des retards (plus de six mois pour acheter 20 motocyclettes, quatre mois pour choisir un auditeur, etc.). La DAF manque par ailleurs de transparence et son personnel n'a aucune expérience en matière de gestion des subventions du Fonds mondial. Le LFA recommande que le gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial aborde cette question avec le PR et qu'il envisage de redonner ces responsabilités au comptable du PR ou de définir une autre façon de procéder³⁰¹.*
- Le PNLN ne dispose pas du niveau de contrôle approprié sur le compte bancaire qu'il détient auprès de la DAF. Il doit systématiquement s'adresser à cette dernière pour tous les paiements qu'il veut effectuer et il ne reçoit aucune information sur les mouvements de ce compte³⁰².*
- À ce jour, la procédure d'établissement des rapports financiers en place à la DAF n'est pas efficace. Le PNLN n'a pas accès aux informations financières actualisées relative au programme et ne peut par conséquent pas remettre des rapports financiers dans les délais prévus au Fonds mondial. Il convient de renforcer la capacité de la DAF à gérer l'aspect financier de la subvention du Fonds mondial, en affectant une personne à cette tâche, et/ou de conférer davantage de responsabilités en la matière au PNLN en prévoyant des effectifs adaptés³⁰³.*

²⁹⁸ DR 13 Section 1D4, MAL-405-GO3-T ; octobre 2009

²⁹⁹ DR8 Section 3, MAL-405-GO3-T ; octobre 2007

³⁰⁰ DR 13 Section 1D2; MAL-405-GO3-T; octobre 2009

³⁰¹ DR4, MAL-405-GO3-T ; août 2006

³⁰² Commentaires du LFA sur la phase 2 du rapport d'évaluation, MAL-607-G04-M ; août 2009.

³⁰³ Id.

- *Il convient de remédier aux insuffisances présentées par le service comptable de la DAF du Ministère de la Santé en renforçant les prestations d'audit interne³⁰⁴.*
- *Les dépenses liées à cette subvention s'avèrent très faibles. Comme cela a déjà été souligné, cela tient essentiellement à deux éléments : les retards survenus dans le processus d'achat et dans la construction du laboratoire national. Le PR a résolu les conflits internes existant entre la DAF et la Division nationale de la santé et la coordination entre ces deux services s'est améliorée. Le PR doit toutefois encore résoudre la question des achats. La DAF doit impérativement clarifier ses procédures internes pour améliorer la transparence et la gouvernance du processus d'achat. Il s'agit d'un facteur essentiel à la réussite du programme. Il est vivement recommandé au PR de mobiliser les ressources nécessaires, en collaboration avec la CCM, pour parvenir à remédier à ces retards³⁰⁵.*

5. Aptitude du LFA à déceler les fraudes

Le BIG a constaté qu'il avait été remis au LFA des copies – et non les originaux – des relevés bancaires, qui indiquaient clairement que des opérations suspectes avaient été effectuées sur les fonds, sans que le LFA ne s'en aperçoive ni ne remarque ces dernières, contrairement aux responsabilités qui lui incombent³⁰⁶. S'il les avaient vues, les fraudes commises par le comptable de la DAF auraient pu être décelées dès le début, une grande partie du détournement des fonds aurait pu être évitée et les fraudes auraient pu être stoppées. Il aurait été également plus facile de récupérer les fonds détournés. Si les fraudes avaient été détectées plus tôt, l'enquête aurait pu être menée plus rapidement après qu'elles aient été perpétrées, les produits des délits auraient pu être plus facilement identifiés et par conséquent, plus facilement recouvrés.

La section C.3.1 du Manuel du LFA précise que le LFA doit vérifier l'exactitude et l'exhaustivité du DR/PU préparé par le PR. Il doit s'assurer lors de cette vérification que « les informations relatives aux comptes bancaires sont correctes »³⁰⁷.

Comme cela a été décrit précédemment, l'un des procédés utilisé par A., le comptable de la DAF, consistait à falsifier les relevés bancaires du programme pour cacher les détournements de fonds qu'il effectuait. Les documents reproduits ci-dessous, fournis au BIG par le LFA, sont des exemples de ces extraits de compte. Sur le premier, alors que l'Ecobank indique systématiquement le nom du bénéficiaire du chèque, l'on voit que le nom de A. a été supprimé en regard des chèques n° 3138611 et FT3138613, respectivement de 3 808 770 et 3 668 600 FCFA. L'enquête menée a permis au BIG de découvrir que ces chèques ont été encaissés par A., le comptable de la DAF. À ce jour, la DAF n'a pas été en mesure de prouver

³⁰⁴ Id.

³⁰⁵ DR5, MAL-405-GO3-T ; novembre 2006

³⁰⁶ Le LFA a déclaré au BIG qu'il n'avait pas été autorisé à obtenir les originaux des relevés bancaires car le PR était un organe d'État.

³⁰⁷ Manuel du LFA, Section C.3.1 p. 42

que ces sommes ont été utilisées à bon escient. Une analyse plus attentive de ce relevé aurait permis de soulever la question de l'absence des noms pour ces deux chèques.

Relevé bancaire de la Série 4 sur lequel le nom de A. a été supprimé

EXTRAIT DE COMPTE

DATE 11:32:30 01 FEB 2009 PAGE 1

DU 01.01.09 AU 31.01.09

COMPTE NUMERO : 100675004012 XOF COMPTE COURANT
DNS/R.P.C.TUBERCULOSE SELON DOTS

CLIENT 6754
DNS-PAGE1 PHASE 2

DATE	TRANSACTION	REFERENCE	DATE VAL.	DEBIT	CREDIT	SOLDE
31.01.09	SOLDE D'OUVERTURE					269,871,015
09.01.09	PRELEVEMENT ? ET CHQ1138611		08.01.09	-3,808,770		266,062,245
09.01.09	PRELEVEMENT ? ET CHQ1138613		08.01.09	-3,668,600		262,393,645
02.01.09	PRELEVEMENT PT CH2896347 FAV ICHIARA DIALLO		09.01.09	-67,885		262,325,760
02.01.09	PRELEVEMENT PT CH2896348 FAV ICHIARA DIALLO		09.01.09	-67,885		262,257,875
02.01.09	PRELEVEMENT PT CH2896349 FAV ICHIARA DIALLO		09.01.09	-67,885		262,189,990
05.01.09	TRANSFERT 111110002 BCEAO - Bamako (CR) EBM-STAR 114-09 BMS SO DNS-RPC FV DRSP-KIDAL - NS PRS XOF2875 YR REP 7454-MS-DAF	FT0901500226	14.01.09	-162,875		262,027,115
14.01.09	TRANSFERT 111110002 BCEAO - Bamako (CR) ERM-STAR 113-09 BDM SO DNS-RPC FV RACULT FOLLEROU MOPTI - NS PRS XOF 2875 YR REP 7447-MS-DAF	FT0901500224	14.01.09	-3,330,965		258,696,150
31.01.09	SOLDE DE CLOTURE					258,696,150

La falsification est encore plus flagrante sur le deuxième relevé : deux transactions ont été entièrement supprimées. Le simple fait que la page soit déséquilibrée aurait dû inciter le LFA à s'interroger sur l'authenticité du document. Il aurait en outre dû constater que des transactions avaient été supprimées dans la mesure où le solde de clôture indiqué en bas de page est supérieur à la somme des différents montants figurant au-dessus.

Relevé bancaire de la série 4 sur lequel des transactions ont été supprimées

EXTRAIT DE COMPTE DATE 13:49:23 05. MAY 2009 PAGE 1

DU 01.03.09 AU 31.03.09

COMPTE NUMERO : 100675404032 XOF COMPTE COURANT
 S/S/A.P.C.TUBERCULOSE SELON DOTS

CLIENT 6754
 S/S-PASSET PHASE 2

DATE	TRANSACTION	REFERENCE	DATE VAL.	DEBIT	CREDIT	SOLDE
01.03.09	SOLDE D'OUVERTURE					85,307,574
03.03.09	PRELEVEMENT RT CH3138645 KASSIM DOUMBIA		03.03.09	-67,885		85,240,089
03.03.09	DEBIT DIVERS EBM-STAR 1106-09 A 1107-09 FV DIV BENEF SALAIRES FEV 09 + NS FRS XOF 5750	0110018001	03.03.09	-1,310,958		83,929,131
06.03.09	CHEQUES RECUS DE LA COMPENSE ROT CH 3138653 FAV CHARLES SANOGO		06.03.09	-1,761,750		82,167,381
06.03.09	CHEQUES RECUS DE LA COMPENSE ROT CH 3138652 FAV CHARLES SANOGO		06.03.09	-900,000		81,267,381
10.03.09	PRELEVEMENT RT CH03138651 FAV ICHJAKA DIALLO		10.03.09	-4,458,940		76,808,441
31.03.09	SOLDE DE CLOTURE					61,244,021

(A red circle highlights the transaction on 10.03.09, with a red question mark next to it.)

6. Gestion des documents par le LFA

Afin de réunir davantage d'informations et de documents récents sur les transactions frauduleuses qui ont été commises, le BIG a rencontré le LFA (Swiss TPH) pour consulter les documents de travail internes qui lui avaient servi à vérifier les DR/PU³⁰⁸. Il a voulu en particulier examiner les dépenses vérifiées par le LFA dans le cadre de son évaluation de l'exactitude des montants des « dépenses réelles » indiqués dans les DR/PU. Or, il a constaté que bien que le LFA ait conservé certaines photocopies des documents analysés, il n'avait pas gardé ses documents de travail attestant de la nature et de la portée de l'examen des dépenses. Le LFA n'a pas été en mesure d'indiquer précisément quelles dépenses il avait vérifiées ni quelles conclusions il avait tirées de ces vérifications. En raison de l'absence de ces documents, le BIG n'a pu mener à bien son analyse ni savoir si Swiss TPH avait vérifié l'une des transactions frauduleuses. Si Swiss TPH avait conservé les documents appropriés, et

³⁰⁸ Voir l'enregistrement de l'entretien avec le LFA, 16 décembre 2010.

adopté notamment un système permettant d'assurer le suivi des dépenses vérifiées, il est probable qu'il aurait pu détecter les opérations frauduleuses beaucoup plus tôt, en particulier en ce qui concerne les opérations ne comportant encore à ce jour aucun justificatif³⁰⁹.

Selon la section B.5.1 du Manuel du LFA, « les LFA sont tenus de définir et de tenir à jour leur propre système d'assurance qualité afin de garantir que les tâches qu'ils accomplissent et que les produits qu'ils remettent au Fonds mondial sont d'une qualité acceptable. » Le BIG estime que Swiss TPH n'a pas répondu à ses obligations de respecter des normes fondamentales d'assurance qualité en ne conservant pas les documents attestant des travaux effectués. Le BIG a abordé cette question avec Swiss TPH et note que ce dernier s'efforce actuellement de renforcer son système d'assurance qualité afin que les documents internes appropriés soient désormais conservés à l'appui de l'ensemble des opérations réalisées.

7. Le LFA et l'assistance technique

Le LFA a déploré le manque de précision concernant les limites de ses fonctions de surveillance et celles de l'assistance technique. À la demande du Fonds mondial, il a conseillé le PR dans l'élaboration des rapports. Le personnel du Secrétariat et le LFA lui-même ont signalé que le LFA avait sans doute assumé trop de tâches relevant de l'assistance technique, contrairement à ce que prévoit le Manuel du LFA.

8. Collaboration du LFA avec le BIG

Le BIG a constaté que Swiss TPH a fait montre d'ouverture et de transparence et a pleinement coopéré avec ses équipes à la fois pendant la première phase d'audit interne et pendant l'enquête actuelle³¹⁰. Il a d'une part répondu de manière appropriée et dans les délais prévus à toutes les demandes d'information du BIG et a d'autre part pris l'initiative de fournir toutes les informations pouvant s'avérer utiles au travail du BIG. Sa connaissance des opérations du programme et sa volonté de communiquer franchement toutes les données au BIG ont eu une incidence favorable sur les travaux du BIG au Mali. Aussi convient-il de saluer ses efforts. Il faut aussi souligner que, après avoir passé beaucoup de temps avec les enquêteurs du BIG, le LFA a considérablement accru sa capacité à détecter les fraudes et s'est adressé au BIG beaucoup plus fréquemment. Ses doutes relatifs à des fraudes se sont révélés exacts à plusieurs reprises ces derniers temps, non seulement dans le cadre de cette subvention, mais aussi pour d'autres programmes qu'il gère également. Voir à ce sujet l'annexe 3.

³⁰⁹ Le BIG a indiqué que, étant donné que Swiss TPH n'a conservé aucune trace des opérations vérifiées, il est possible qu'il ait demandé des justificatifs pour une dépense précise mais qu'il ne les ait jamais reçus. C'est en raison de cette absence de document qu'il n'aurait pas été en mesure d'avertir ensuite le PR qu'il lui manquait des pièces justificatives. Le BIG a d'ailleurs constaté qu'aucun justificatif n'avait été fourni à ce jour pour la plupart des transactions.

³¹⁰ Le BIG n'a pas pris contact avec KPMG dans le cadre de cette enquête.

D. INSTANCE DE COORDINATION NATIONALE

1. Contexte

L'instance de coordination nationale (CCM) désigne un partenariat mis en place entre plusieurs parties prenantes dans le pays concerné et propre au schéma de subventions du Fonds mondial. Elle rassemble des représentants des secteurs public et privé, tels que des organismes d'État, des agences multilatérales ou bilatérales, des organisations non gouvernementales, des institutions universitaires, des entreprises privées et des personnes vivant avec les maladies³¹¹.

Au Mali, la CCM a été fondée en 2003. Son mandat a été revu en 2005 et un poste de secrétaire permanent a été créé. Elle comprend 19 membres issus de plusieurs secteurs et a été supervisée à ce jour par trois présidents différents. Le premier (de 2003 à 2005) était un représentant du Ministère de la Santé et les autres représentaient des organisations internationales (l'OMS, l'USAID et l'UNICEF)³¹².

Jusqu'en février 2010, la CCM pouvait recevoir des fonds de la part des PR afin de couvrir ses frais de fonctionnement. Cela est désormais interdit et elle perçoit aujourd'hui une (modeste) aide financière de la part de plusieurs donateurs (l'USAID et l'OMS) et des subventions versées chaque année par le Fonds mondial³¹³.

2. Fonctions et responsabilités de la CCM

La CCM est chargée de (i) coordonner l'élaboration des propositions de subvention et leur soumission au Fonds mondial, (iii) (point particulièrement important dans le cadre du présent rapport) superviser la mise en œuvre de la subvention approuvée par le Fonds mondial et soumettre les demandes de reconduction, (iv) approuver les demandes de renouvellement de programme et de reconduction des financements et (v) assurer la liaison et la cohérence entre les subventions attribuées par le Fonds mondial et les autres programmes nationaux de développement et de santé³¹⁴.

Bien que les CCM aient toujours été chargées de la mise en œuvre des subventions, le Fonds mondial n'avait pas mis l'accent sur cet aspect de leurs responsabilités au cours des premières années de leur fonctionnement car il s'était alors surtout attaché à rendre ces structures pleinement opérationnelles et à recevoir de leur part les propositions de

³¹¹ <http://www.theglobalfund.org/en/ccm/>

³¹² Rapport sur le tableau de bord du Mali du 15 décembre 2009, établi par GMS

³¹³ Politique de financement des CCM depuis février 2010

³¹⁴ <http://www.theglobalfund.org/fr/ccm/>

subvention³¹⁵. Bien que les fonctions des CCM soient gérées en coordination avec l'Unité des partenariats opérationnels et d'appui aux pays, le Fonds mondial n'a créé une Unité CCM chargée de superviser les activités des CCM qu'en 2008 et il encourage l'utilisation des outils de gestion et de surveillance, comme le « tableau de bord », depuis la fin de cette même année³¹⁶. La surveillance des CCM figure de plus en plus parmi les priorités du Secrétariat et du Conseil d'administration du Fonds mondial et en 2010, ce dernier a commencé à élaborer des lignes directrices visant à renforcer la surveillance des CCM³¹⁷.

Au moment de l'enquête du BIG, le Fonds mondial disposait déjà d'un document d'orientation sur la surveillance des CCM³¹⁸, qui stipule notamment :

la surveillance garantit que les activités sont mises en œuvre comme prévu en fournissant des orientations stratégiques aux principaux bénéficiaires, en veillant aux respects des mesures et des procédures définies, en instituant des contrôles financiers (dont des audits indépendants) et en suivant des recommandations clés³¹⁹.

Bien que les lignes directrices n'exigent pas de manière explicite des CCM qu'elles repèrent les risques de fraudes et de malversations et y répondent, elles leur demandent de prêter attention à des questions susceptibles de refléter l'existence de problèmes dans la gestion des subventions³²⁰ :

- *Financement. Où est l'argent ? Est-il versé à temps ? Est-il distribué correctement et rapidement ? Qui en bénéficie ?*
- *Achats. Les médicaments, les moustiquaires, les fournitures de laboratoire, etc., sont-ils livrés au bon endroit ? Les personnes qui les utilisent les reçoivent-ils à temps ? Le système de distribution est-il sûr ? Les patients les reçoivent-ils ?*
- *Mise en œuvre. Les activités sont-elles programmées ? Les services sont-ils fournis aux personnes qui en ont besoin ?*
- *Établissement des rapports. Des rapports complets et exacts sont-ils remis dans les délais prévus ?*

³¹⁵ Étant donné que le Fonds mondial était une organisation nouvellement créée et que les CCM étaient tout aussi récentes, priorité a été donnée au cours des premières années à la mise en œuvre du modèle défini, à savoir principalement recueillir les demandes de subvention et parvenir à un fonctionnement correct minimum.

³¹⁶ Le BIG ne se prononce pas sur les possibilités offertes par le tableau de bord en ce qui concerne la détection des fraudes ou des détournements des fonds versés par le Fonds mondial.

³¹⁷ Le BIG ne se prononce pas sur la teneur de ces nouvelles lignes directrices.

³¹⁸ Document d'orientation sur la surveillance des CCM 202008-05, le BIG est conscient du fait que ce document a pu être mis à jour au fil des ans et que la CCM n'a par conséquent peut-être pas pu s'y conformer pendant toute la durée des subventions.

³¹⁹ Document d'orientation sur la surveillance des CCM, p. 1

³²⁰ Document d'orientation sur la surveillance des CCM, p. 3

- *Assistance technique. Quels éléments freinent la mise en œuvre de la subvention (procédures d'achats, ressources humaines, etc.) ? Quel type d'assistance technique faut-il apporter pour construire les capacités et résoudre les problèmes ? Quels sont les résultats de l'assistance technique ?*

3. Examen de la CCM par le Fonds mondial

D'après le Secrétariat du Fonds mondial, les prestations de la CCM du Mali ont généralement été conformes à celles de la plupart des autres CCM pendant toute la durée des subventions³²¹. Lorsque le Fonds mondial a commencé à s'intéresser plus particulièrement à la qualité des fonctions de surveillance de la CCM, il s'est aperçu de la faiblesse de ses capacités en la matière. En 2008, la CCM du Mali s'est portée volontaire pour participer à un exercice pilote mené par le Fonds mondial et portant sur l'utilisation du « tableau de bord », un outil d'information destiné à aider les CCM à exercer leurs fonctions de surveillance³²². Le consultant chargé de mettre cet outil en place a souligné les carences de la CCM en matière de surveillance : elle ne disposait pas (i) d'un sous-comité chargé de la surveillance, (ii) de procédures de surveillance, (iii) d'un expert responsable de la surveillance, (iv) des ressources nécessaires à la surveillance³²³. Il a également constaté que la capacité d'agir de la CCM était limitée par des luttes d'influence, les donateurs de l'ONU cherchant à s'imposer alors que les représentants de l'État et de la société civile n'intervenaient pas³²⁴. Il a aussi été relevé une absence d'engagement de la part des plus hauts représentants de l'État³²⁵. D'après le consultant, ces différents facteurs ont considérablement diminué la capacité de la CCM à détecter les problèmes de gestion des subventions et à y répondre.

4. Détection des fraudes par la CCM

Le BIG n'a trouvé aucune preuve indiquant que la CCM du Mali avait envisagé la possibilité que les fonds de la subvention n'étaient pas utilisés tels qu'ils auraient dû l'être. Les entretiens menés avec les membres de la CCM ou des personnes en rapport avec elle ont même révélé que la CCM n'avait pas la capacité de détecter ces risques et ne reconnaissait pas que cette tâche relevait de sa responsabilité.

³²¹ L'équipe suivante du Secrétariat a déclaré que cette « CCM n'était ni la pire ni la meilleure ». Cette constatation a été corroborée par le consultant chargé d'améliorer les fonctions de surveillance des différentes CCM dans le monde.

³²² Cet outil offre aux membres des CCM un résumé stratégique et très lisible des principales informations financières, relatives au programme et à la gestion, extraites des sources (DR/PU) mises à la disposition des bénéficiaires principaux des subventions du Fonds mondial. Une description détaillée est disponible à cette adresse :

<http://www.theglobalfund.org/en/ccm/guidelines/#dashboard>. Le BIG ne se prononce pas sur l'efficacité de cet outil.

³²³ Rapport sur la CCM du Mali.

³²⁴ Entretien avec Grant Management Systems.

³²⁵ Entretien avec Grant Management Systems.

Le BIG a constaté que les processus de surveillance de la CCM ne lui permettaient pas de détecter les risques de fraudes ou de malversations. Comme l'a expliqué le consultant chargé de mettre en place le « tableau de bord » dans les CCM, elle se référait uniquement aux informations fournies par les PR (c'est-à-dire les DR/PU) pour évaluer l'avancement de la mise en œuvre des subventions³²⁶. Étant donné que les PR étaient directement impliqués dans les fraudes, le fait qu'elle n'ait pas confronté les données qu'ils lui transmettaient à d'autres sources d'informations - en vérifiant les rapports d'audit internes, les rapports du LFA, les statistiques des performances établies par le système national d'informations, ou en organisant des vérifications aléatoires sur le terrain - a considérablement diminué sa capacité à déceler une mauvaise utilisation des fonds.

Le BIG s'est entretenu avec le président de la CCM sur sa responsabilité de garantir que les fonds soient utilisés conformément ce qui a été prévu. Le président avait alors protesté que le mandat de la CCM ne comprenait pas la surveillance, surtout s'il s'agissait de repérer des risques de fraudes, de malversations ou de toute autre mauvaise utilisation des fonds.

E. FONDS MONDIAL - GESTIONNAIRE DE PORTEFEUILLE DU FONDS ET UNITE FINANCE

1. Contexte

Au sein du Fonds mondial, deux bureaux (« départements») sont chargés de garantir l'utilisation à bon escient des fonds octroyés par le Fonds mondial. Le département des Programmes de pays regroupe les gestionnaires de portefeuille du Fonds (FPM), qui sont responsables de l'administration des subventions³²⁷. Le Département Finance soutient les FPM dans de nombreux aspects de leurs fonctions et s'occupe de la gestion financière.

Jusqu'en 2005, les subventions attribuées au Mali ont été administrées par l'équipe d'Afrique centrale et occidentale. Elles dépendent depuis de l'équipe d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Quatre FPM ont jusqu'à présent géré les subventions maliennes : le premier de 2003 à 2005, le deuxième de 2005 à 2008, le troisième pendant quelques mois de fin 2008 à mi-2009, et le quatrième de mi-2009 à aujourd'hui³²⁸. [REDACTED]

³²⁶ Les CCM sont autorisées à consulter les rapports du LFA et les rapports d'audit indépendant et à rapprocher les données des PR de celles des systèmes nationaux d'informations. La CCM du Mali n'a toutefois pas exploité cette possibilité. Ainsi que l'a indiqué GMS dans son rapport sur le Mali, le système national d'informations « présente lui-même des insuffisances structurelles », qui ont encore diminué la capacité de la CCM à vérifier les données du PR par rapport à des sources indépendantes.

³²⁷ Les FPM sont soutenus par les agents du programme (PO).

³²⁸ [REDACTED]

2. Fonctions et responsabilités des FPM

Ainsi que l'indique le service des ressources humaines du Fonds mondial sur les avis de vacance de poste des FPM, ces derniers sont chargés de superviser la mise en œuvre des subventions, de gérer les risques du programme et d'assurer les fonctions suivantes³²⁹ :

négociation des subventions : conduire le processus de négociation de la subvention et gérer les différentes étapes du cycle de la subvention et l'équipe pluridisciplinaire du Secrétariat ;

administration et décaissement de la subvention : examiner et analyser les demandes de décaissement, les rapports du LFA et les informations contextuelles relatives au pays et à la subvention, déterminer les montants à décaisser à intervalles réguliers, gérer le suivi et l'évaluation du processus de mise en œuvre de la subvention et des principaux événements liés à celle-ci ;

gestion et analyse du programme : mener une analyse approfondie des performances et du programme, *identifier et gérer les risques* (italiques ajoutées) et proposer des mesures en concertation avec le responsable d'équipe et les autres équipes,

gestion du LFA : gérer, superviser et évaluer le travail sur le terrain du LFA, notamment sa gestion des budgets attribués et des contrats des subventions ;

gestion des informations : rassembler des documents et établir des rapports sur l'élaboration et les résultats de la mise en œuvre des subventions en fonction des demandes d'informations des parties prenantes internes et externes, conserver des profils documentaires et des données à jour sur les portefeuilles des subventions et les programmes par pays afin de couvrir les trois maladies ;

représentation du Fonds mondial : gérer les partenariats, les discussions et la diffusion d'informations dans les pays (État, organisations non gouvernementales, organisations multilatérales, secteur privé, etc.) en encourageant les interventions appropriées et en mobilisant des efforts de grande ampleur dans les pays concernés ; favoriser l'existence de CCM efficaces et actives en garantissant une gouvernance adaptée des programmes ;

politique et stratégie : contribuer à l'élaboration de la politique et de la stratégie de l'organisation, l'élaboration des politiques opérationnelles, des procédures et des outils ;

³²⁹ Avis de vacance de poste transmis au BIG par les RH et précisant les responsabilités officielles du personnel du Secrétariat.

soutien et supervision : soutenir les événements et les initiatives prises par l'équipe du pays, notamment la préparation des budgets et des plans de travail, et superviser le personnel affecté.

3. Fonctions et responsabilités de l'Unité Finance

Selon l'avis publié en 2010 par le service des ressources humaines du Fonds mondial³³⁰ pour le poste d'analyste financier a sein de l'équipe financière du programme, l'Unité Finance soutient les FPM par le biais des activités suivantes :

signature et reconduction des subventions : examiner les données financières et opérationnelles (budgets, plans de travail et aspects financiers de la mise en œuvre) avant la signature d'une nouvelle subvention ou pour la reconduction d'une subvention ;

aspects financiers de l'administration des subventions : conseiller les équipes des programmes des pays sur les aspects financiers de l'administration des subventions, avec notamment des visites dans les pays et l'apport d'informations et de conseils financiers (oraux et écrits) aux équipes des programmes des pays et aux acteurs présents sur le terrain ;

formation et analyse : soutenir les projets dans des domaines tels que l'élaboration des politiques, l'analyse des données et la formation ;

examen de la conformité : vérifier la conformité des décaissements des subventions, notamment par le biais de contacts avec les équipes des programmes des pays destinés à garantir la qualité des documents relatifs aux décaissements ;

décaissement : soutenir le suivi et l'établissement de rapport relatifs au processus de décaissement et participer à la conception d'outils destinés à appuyer ce processus ;

examen des rapports financiers améliorés : examiner la qualité des rapports financiers améliorés transmis par les pays mettant en œuvre les subventions, appuyer le suivi et analyse des données des rapports financiers améliorés remis par les pays ;

gestion des connaissances : superviser la création de systèmes de gestion des connaissances financières appropriés pour soutenir le processus de gestion des subventions.

³³⁰ Le BIG est conscient du fait que l'étendue des responsabilités de l'Unité Finance a pu évoluer au fil des ans. *Disponible à l'adresse* : https://intranet.theglobalfund.org/Careers/Vacancies/FinanceAnalyst_G03_IRC553.doc

4. Évaluation des subventions par le Fonds mondial

Le BIG a constaté qu'aucun des documents fondamentaux (rapports sur les performances de la subvention, lettres à la direction) ou des documents internes (notes de suivi) [REDACTED] n'a évoqué la possibilité de l'existence de fraudes ou de malversations pendant toute la durée des subventions examinées ici. Les entretiens avec le personnel du Secrétariat ont confirmé que le Fonds mondial n'avait pas correctement pris en compte les risques de fraudes et de détournement des subventions.

a) Tuberculose

Le personnel du Secrétariat du Fonds mondial qui a supervisé le programme Tuberculose a déclaré qu'il s'agissait d'un programme « modèle »³³¹. Selon lui, les personnes en charge du PNLT, en particulier B., le coordonnateur, étaient « exceptionnellement compétentes et motivées »³³². D'après les notes transmises par le Secrétariat, le taux de dépenses du programme était satisfaisant, de même que les économies réalisées³³³. Le Secrétariat a également déclaré que le système de suivi et d'évaluation³³⁴, élaboré et géré par le PNLT lui-même, qui a organisé des missions de supervision pour collecter les statistiques nécessaires aux indicateurs de performances du programme, était « le meilleur du pays »³³⁵. Le Secrétariat avait néanmoins relevé quelques problèmes avec le PNLT, notamment le fait que les rapports sur l'état d'avancement du programme étaient régulièrement transmis en retard au LFA, que les rapports remis par les régions n'étaient pas systématiquement établis en

³³¹ Citation des propos du personnel du Secrétariat. Point de vue confirmé par GMS, le consultant chargé de renforcer les capacités de surveillance de la CCM en 2008.

³³² Opinions exprimées par le personnel du Secrétariat.

³³³ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat.

³³⁴ Extrait du Manuel pour le suivi et l'évaluation du Fonds mondial :

dans le cycle classique des subventions, les fonds sont levés, puis utilisés pour mettre en œuvre des activités, qui doivent ensuite faire l'objet d'un rapport afin qu'un nouveau financement puisse être attribué. Dans le cas des subventions accordées par le Fonds mondial, la fourniture d'éléments attestant des performances du programme constitue une condition requise pour tous les versements suivant le décaissement initial. Le cycle se répète de la même manière jusqu'à l'arrivée à terme de la subvention. Le système de suivi et d'évaluation évalue les performances et fournit les données permettant de déterminer dans quelle mesure le financement peut être reconduit. Il est impossible d'attribuer un financement fondé sur les performances sans disposer d'un système de suivi et d'évaluation fiable.

Manuel pour le suivi et l'évaluation du Fonds mondial, module 1, p. 3 disponible (en anglais) à l'adresse : http://www.theglobalfund.org/documents/me/ME_Manual_Module_1_en.pdf

³³⁵ Citation des propos du personnel du Secrétariat.

bonne et due forme³³⁶ et que le système de gestion des documents du programme présentait de nombreuses lacunes³³⁷.

Série 4 : bien qu'il ait pris en compte les inquiétudes du Ministère de la Santé lors de sa première évaluation du PR, le rapport des performances de la subvention (GPR) réalisé par le Fonds mondial indique que le PNLT « paraît satisfaire aux critères de niveau B1 » en ce qui concerne les systèmes et la gestion financière. Le Fonds mondial souligne que l'expérience acquise par le PNLT lors de l'administration d'un vaste projet (2,3 millions USD) pour la Royal Netherlands Chemical Society « devrait garantir la mise en œuvre de systèmes opérationnels et relatifs au programme adaptés pour la subvention ». Selon le GPR, le LFA « n'a pas constaté de carences importantes ni de faits particuliers » lors des contrôles internes³³⁸. Lors des examens préalables à la décision de passer à la phase II de la subvention en 2007, le Fonds mondial a indiqué que le Ministère de la Santé « avait présenté un état d'avancement du programme satisfaisant et des activités de gestion financières saines », que « tout le personnel technique central possédait les compétences nécessaires à une mise en œuvre et à une gestion efficaces de la subvention », qu'il existait une bonne collaboration entre la CCM et les autres partenaires et que les équipes techniques effectuaient régulièrement des visites de supervision dans les régions et les communautés³³⁹. En 2008, lorsqu'il a transmis à son successeur l'administration de la subvention, le FPM a écrit au sujet du PNLT : « l'équipe chargée de la gestion de la subvention/du programme est très compétente et dynamique et déploie ses meilleurs efforts pour surmonter les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre »³⁴⁰. Le GPR a également noté que la DAF devait collaborer davantage avec le PNLT pour « l'exécution optimale des décaissements et des achats » et qu'elle devait « clarifier ses procédures internes pour améliorer sa transparence financière sur le long terme et l'efficacité de ses procédures d'achat »³⁴¹.

La dernière note de performance attribuée à la série 4 de la subvention Tuberculose, en novembre 2010, a été B1, ou « adéquate » car le PR avait atteint un niveau situé entre 60 et 89 % pour les objectifs évalués par les indicateurs de performance³⁴². Ces indicateurs portaient notamment sur les éléments suivants :

³³⁶ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat, discussion sur la série 4 de la subvention Tuberculose.

³³⁷ Conclusions du Secrétariat en décembre 2009 à l'issue de sa visite dans les bureaux du PNLT. Il lui a été rarement possible d'obtenir les documents qu'il avait demandés et le personnel du programme se présentait souvent aux réunions sans aucun document.

³³⁸ Rapport sur les performances de la subvention, p. 5

³³⁹ Rapport sur les performances de la subvention, p. 39

³⁴⁰ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat, discussion sur la série 4 de la subvention Tuberculose.

³⁴¹ Rapport sur les performances de la subvention, p. 39

³⁴² Rapport sur les performances de la subvention, p. 42

Note	Indicateurs de performance de la série 4 de la subvention Tuberculose
108 %	Nombre de membres du personnel formés à la stratégie DOTS
100 %	Nombre de techniciens de laboratoire formés à la microscopie de la tuberculose au niveau régional ou national
120 %	Nombre de patients atteints de la tuberculose recevant une aide nutritionnelle
120 %	Nombre de leaders d'opinion sensibilisés à la tuberculose par des sessions d'information d'une journée
0 %	Nombre d'administrateurs du programme Tuberculose formés ou ayant participé à un congrès international

Série 7 : lors de la première évaluation en vue de l'octroi de la subvention suivante, la série 7, le PNLT a obtenu la note globale A2, ainsi que la note A2 pour les domaines institutionnels et du programme et les systèmes et la gestion financière³⁴³. Lorsque le deuxième FPM a transmis à son successeur la gestion de la subvention du Mali, la série 7 venait juste de commencer. Il indique dans sa note de suivi : « compte tenu des performances élevées réalisées par le PR lors de la série 4, nous estimons qu'aucun problème majeur ne devrait empêcher la réussite de la mise en œuvre de la subvention »³⁴⁴. La dernière note de performance attribuée à cette subvention, en novembre 2010, a été B2, ou « inadéquate, mais a démontré son potentiel » car le PR avait atteint un niveau situé entre 30 et 59 % pour les objectifs évalués par les indicateurs de performance³⁴⁵. Ces indicateurs portaient notamment sur les éléments suivants³⁴⁶ :

Note	Indicateurs de performance de la série 7 de la subvention Tuberculose
100 %	Nombre de techniciens de laboratoire des secteurs privé et public formés à la microscopie de la tuberculose au niveau régional ou national
95 %	Nombre de cas de tuberculose à frottis d'expectoration positif ayant suivi un traitement dans son intégralité
25 %	Nombre d'agents sanitaires formés à la stratégie DOTS
0 %	Nombre de cas de tuberculose multirésistante traités selon les directives de l'OMS

b) Paludisme

Contrairement à ce qu'il avait constaté pour le programme Tuberculose, le Fonds mondial a rapidement remarqué les lacunes considérables présentées par le PNLP, le PR chargé de la gestion des subventions Paludisme. Le premier administrateur du PNLP, qui a supervisé la série 1, a été remplacé avant la série 6 parce que les performances enregistrées par la série 1 avaient été jugées beaucoup trop faibles³⁴⁷. Or, même après ce changement, les FPM ont indiqué que le personnel du programme PNLP ne paraissait pas impliqué et ne faisait pas

³⁴³ Rapport sur les performances de la subvention, p. 4

³⁴⁴ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat, discussion sur la série 7 de la subvention Tuberculose.

³⁴⁵ Rapport sur les performances de la subvention, p. 27

³⁴⁶ Rapport sur les performances de la subvention, p. 27

³⁴⁷ Entretien avec le personnel du Secrétariat.

montre de grandes capacités³⁴⁸. Le taux de dépenses du programme était très bas et son système de suivi et d'évaluation, insuffisant³⁴⁹.

Série 1 : dès le début de la subvention, le GPR du Fonds mondial a soulevé le fait que le logiciel comptable du Ministère de la Santé ne présentait pas les conditions de sécurité requises et que les dépenses « n'étaient pas toujours clairement identifiées, que les systèmes financiers régionaux étaient manuels et que les rapports étaient souvent remis en retard »³⁵⁰. Il a noté également que la CCM « ne fonctionnait pas correctement »³⁵¹. Il n'a été attribué aucune note (seulement un « x ») au contexte, aux systèmes et à la gestion financière, et aux aspects institutionnels et du programme. Le plan de gestion des achats et des stocks a été noté C1³⁵². Lors de l'examen préalable au renouvellement de la subvention, lors de la phase 2, le Fonds mondial a constaté que si l'un des deux sous-réциpiendaires, PSI, réalisait ses objectifs et avait démontré sa capacité de gestion, le PNLP présentait « une gestion très insuffisante et était en retard sur le calendrier prévu pour les décaissements et les objectifs »³⁵³. Il a également souligné que « l'administration technique du programme national souffrait aussi de nombreuses carences (ressources limitées et importante rotation du personnel) »³⁵⁴. Dans sa note de suivi, le deuxième FPM du Mali a précisé au sujet de la série 1 que la phase 2 avait « reçu une approbation conditionnelle en raison des faibles performances réalisées jusqu'alors et des problèmes importants au niveau du système d'information et de la collecte des données, qui ne permettent pas de compléter correctement les indicateurs du cadre de performances. PSI est intervenu en tant que sous-réциpiendaire pour l'achat et la distribution de MILD, ce qui a permis à la demande de subvention de ne pas être rejetée. »³⁵⁵

À la fin de la subvention, le Secrétariat du Fonds mondial lui a attribué la note globale de B1, « adéquate », car le PR avait atteint un niveau situé entre 60 et 89 % pour les objectifs évalués par les indicateurs de performance. Ces indicateurs portaient notamment sur les éléments suivants :

³⁴⁸ Entretien avec le personnel du Secrétariat.

³⁴⁹ Entretiens avec le personnel du Secrétariat. Points de vue confirmés par GMS.

³⁵⁰ Rapport sur les performances de la subvention, p. 4

³⁵¹ Rapport sur les performances de la subvention, p. 4

³⁵² Rapport sur les performances de la subvention, p. 4

³⁵³ Rapport sur les performances de la subvention, p. 28

³⁵⁴ Rapport sur les performances de la subvention, p. 29

³⁵⁵ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat, discussion sur la série 1 de la subvention Paludisme.

Note	Indicateurs de performance de la série 1 de la subvention Paludisme
120 %	Nombre de fournisseurs du district et des centres de santé communautaires formés à la prise en charge des cas de paludisme dans le cadre de la PCIME (3 formateurs par région : Kayes, Sikasso, Bamako, Koulikoro et Mopti)
32 %	Nombre de formateurs intervenant auprès des praticiens traditionnels formés à la promotion des pratiques familiales de base relatives au paludisme (7 formateurs pour les régions de Sikasso et Bamako et 15 pour les districts de Kayes et Mopti)
13 %	Nombre de travailleurs communautaires formés dans les 7 districts
100 %	Nombre d'agents formés à la prise en charge des épidémies dans les sites sentinelles à risque
120 %	Nombre de moustiquaires distribués aux femmes enceintes et aux enfants de moins de 5 ans
96 %	Pourcentage de cas de paludisme simple ou grave parmi les enfants de moins de 5 ans correctement pris en charge dans les centres de santé

Série 6: le Secrétariat du Fonds mondial a constaté que le programme enregistrait des résultats insuffisants, en raison des faibles dépenses engagées. Lors du changement d'équipe, le personnel sortant du Secrétariat a indiqué : « ce programme a connu d'importants retards en ce qui concerne l'établissement des rapports et le PR est en retard de plusieurs mois pour la soumission de la demande du deuxième décaissement et de la mise à jour du premier programme. Il n'existe par conséquent aucune information sur le taux des dépenses ou l'état d'avancement du programme. Le PR a déclaré au LFA qu'il disposait d'un stock de médicaments suffisant pour poursuivre les traitements prévus et que c'est la raison pour laquelle il n'avait pas déposé d'autres demandes de décaissement. Les achats constituent la principale activité de ce programme³⁵⁶. »

La dernière note de performance attribuée à la subvention, en novembre 2010, par le Fonds mondial était B1, « adéquate », ce qui signifie que les résultats obtenus pour les objectifs évalués par les indicateurs de performance se situaient entre 60 et 89 %. Ces indicateurs portaient notamment sur les éléments suivants :

Note	Indicateurs de performance de la série 6 de la subvention Paludisme
100 %	Nombre de praticiens traditionnels formés au paludisme (2 par district)
91 %	Nombre de personnes ayant bénéficié de visites à domicile et de réunions de formation
9 %	Nombre de formateurs formés au soin du paludisme et à son traitement au niveau régional et des districts
34 %	Nombre d'enfants de moins de 5 ans touchés par un paludisme sans complication et traités avec les CTA dans les centres de santé disposant de fournitures

5. Capacité du Fonds mondial à détecter les fraudes et à y remédier

Le BIG s'est entretenu avec le personnel du Secrétariat qui a supervisé les subventions Paludisme et Tuberculose du Mali et a examiné les documents qu'il avait fournis. Il a constaté

³⁵⁶ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat, discussion sur la série 6 de la subvention Paludisme.

que le personnel semblait avoir manqué des moyens et de la capacité à détecter les risques de fraude ou de malversation et qu'il n'était pas préparé ni particulièrement incité à répondre correctement à ces risques s'il les détectait. Ces observations concernent principalement les actions menées par le personnel du Fonds mondial de 2005 à la mi-2010.

- **Le personnel du Secrétariat n'a pas considéré les problèmes soulevés par le LFA comme des risques de fraude ou de malversation.**

Alors qu'il a été averti à de nombreuses reprises de l'existence de problèmes fiduciaires (présentés plus haut) par les rapports d'audit externe et le LFA pendant toute la durée de la subvention, le personnel du Secrétariat a déclaré au BIG qu'il n'avait jamais pensé que ces avertissements pouvaient induire des risques de fraude, de détournement de fonds ou d'une autre malversation. Il a estimé que ces problèmes provenaient de l'insuffisance de la capacité institutionnelle des acteurs chargés de la mise en œuvre des subventions. Il a par exemple mentionné que les retards relatifs à l'achat des motocyclettes et du laboratoire de la part de la DAF étaient « bizarres » et que le responsable « n'avait jamais compris pourquoi », mais qu'il pensait qu'ils étaient dus à des « capacités insuffisantes ». De même, lorsque le personnel s'est aperçu qu'il n'existait pratiquement aucun système de gestion des documents pour le PNLT, il a été fait appel à un consultant pour apporter une assistance technique en la matière au PNLT. Le Secrétariat n'a pas considéré que ces problèmes pouvaient refléter un dysfonctionnement des programmes.

- **Les spécialistes du financement au Fonds mondial n'ont pas eu accès aux rapports d'audit externe ni aux rapports réalisés par le LFA sur les audits.**

Lors de la publication des rapports d'audit, le Fonds mondial appliquait une procédure selon laquelle le LFA – spécialiste du financement – examinait ces rapports, puis établissait un rapport récapitulatif à l'attention Fonds mondial. Les FPM, spécialistes du financement des programmes, recevaient alors les rapports d'audit et le rapport réalisé par le LFA. Le personnel du Secrétariat a déclaré au BIG avoir examiné les rapports récapitulatifs du LFA, puis en avoir lui-même rédigé un résumé qu'il a transmis à l'Unité Finance (regroupant les spécialistes du financement du Secrétariat). Celui-ci n'a effectivement reçu ni les rapports d'audit eux-mêmes ni les rapports récapitulatifs du LFA, mais uniquement les résumés de ces derniers établis par les FPM. L'Unité Finance dépendait donc des rapports réalisés par les spécialistes des programmes pour avertir ces derniers d'éventuels problèmes financiers concernant les subventions. Le BIG a constaté que les rapports sont directement soumis à l'Unité Finance depuis 2011.

- **Le Fonds mondial n'a pas adopté de mesures d'atténuation appropriées des risques fiduciaires pesant sur les subventions.**

Le Fonds mondial n'a pas adopté de mesures d'atténuation suffisantes lorsqu'a été indiquée une augmentation des risques fiduciaires pesant sur les subventions. Lorsque ces problèmes ont été portés à l'attention du personnel du Secrétariat, celui-ci avait la possibilité de les signaler aux acteurs chargés de la mise en œuvre des subventions au moyen de lettres à la

direction, d'en discuter de manière bilatérale avec le ministère ou la CCM et, si nécessaire, de suspendre le décaissement des montants estimés injustifiés. Le personnel du Secrétariat a informé le BIG que pour la plupart des problèmes, tels que les insuffisances en matière de contrôle systématique, les retards dans les achats et l'établissement des rapports, il avait écrit des lettres à la direction et organisé des discussions bilatérales. Il a toutefois souligné que les responsables de la mise en œuvre des subventions apportaient toujours une réponse « très lente » et « inefficace » aux questions soulevées. S'il leur arrivait de répondre au Secrétariat par courrier électronique, les problèmes étaient en fait rarement réglés et seraient de nouveau signalés par le LFA lors du DR/PU suivant. Le Secrétariat a par exemple recommandé dès 2009 à la CCM de recruter un directeur compétent, mais cela n'avait pas encore été fait à la publication du présent rapport. L'absence de réactivité du personnel malien aux problèmes signalés aurait dû alerter le Secrétariat sur le fait qu'il ne traitait pas les risques de manière appropriée.

Ce manque de réactivité de la part du Fonds mondial a également concerné d'autres risques fiduciaires : alors qu'il s'était rendu compte des lacunes de la DAF dès le début de son engagement au Mali en 2003, ses tentatives destinées à améliorer le fonctionnement de celle-ci, avec notamment des lettres à la direction, se sont avérées peu fructueuses et les problèmes ont duré jusqu'en 2010.

Le BIG a également noté que, lors de l'évaluation des subventions, le Secrétariat du Fonds mondial n'avait pas revu ses mesures d'atténuation des risques liés aux dépenses des activités de type formation. Alors que le Fonds mondial exige désormais un plan détaillé des formations envisagées, avant 2010, il en examinait uniquement les programmes généraux³⁵⁷.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

³⁵⁷ [Redacted footnote text]

fraude et de corruption. Il ne disposait d'aucune directive, qu'il s'agisse de formations, de mesures définies ou de manuels de gestion, sur la manière d'évaluer le niveau de risque d'une subvention ou d'identifier des facteurs susceptibles de révéler un détournement des fonds.

- **La transmission de la gestion des subventions du Mali entre les différentes équipes du personnel du Secrétariat n'a pas été dûment effectuée.**

Lorsque la nouvelle équipe du personnel du Secrétariat a repris la gestion des subventions du Mali, elle n'a pas été informée par l'équipe précédente des problèmes susceptibles de traduire des fraudes ou des malversations³⁵⁸. L'un des responsables a déclaré que lors de la transmission du portefeuille concernant le Mali, il avait travaillé avec un administrateur provisoire des dossiers maliens, mais qu'il s'était principalement intéressé à la négociation de la série 48 du programme Sida, une nouvelle subvention accordée au pays. En ce qui concerne l'examen des performances des subventions Paludisme et Tuberculose, le personnel du Secrétariat s'est limité à un survol des documents relatifs aux subventions de l'année précédente et n'a pas étudié les rapports du LFA ou les rapports d'audit externe établis pendant toute la durée des programmes. Le responsable a également précisé que le personnel avait reçu la plupart des informations de terrain de la part du LFA.

Le BIG a constaté en outre que le système de gestion des documents laissé par l'équipe précédente du Secrétariat n'avait pas permis à la nouvelle équipe ni au personnel du BIG eux-mêmes de trouver facilement les documents dont ils avaient besoin. Le personnel du Secrétariat a affirmé à plusieurs reprises ne pas avoir connaissance de données essentielles relatives aux subventions antérieures à 2009 – année de sa prise de fonction – comme la manière dont le Fonds mondial avait réagi aux doutes émis par le LFA quant à l'administration des subventions à cette période. Il fallut plusieurs semaines pour obtenir ces informations.

VI. PERTES SUBIES PAR LE FONDS MONDIAL

A. DROIT DE REMBOURSEMENT DU FONDS MONDIAL

L'article 27 de l'Accord de subvention standard du Fonds mondial accorde à celui-ci le droit de demander au PR le remboursement des fonds qui n'ont pas été utilisés aux fins prévues par le programme ou dont l'utilisation a violé de quelque façon que ce soit les termes de l'Accord³⁵⁹ :

³⁵⁸ Note de suivi transmise par le personnel du Secrétariat

³⁵⁹ Disponible (en anglais) à l'adresse :

http://www.theglobalfund.org/documents/lfa/BeforeGrantImplementation/Standard_Form_Grant_Agreement.pdf

indépendamment de l'existence ou de l'exercice de tout autre mode de recours prévu par le présent Accord, le Fonds mondial peut exiger du récipiendaire principal le remboursement immédiat de tout décaissement qu'il aura réalisé, dans la monnaie dans laquelle il avait été effectué, dans l'un des cas suivants : (i) le présent Accord a été résilié ou suspendu ; (ii) le récipiendaire principal a rompu l'un des termes du présent Accord ; (iii) le Fonds mondial a procédé à un décaissement erroné au profit du récipiendaire principal ; (iv) le récipiendaire principal a fourni de fausses déclarations au sujet des termes couverts par le présent Accord.

L'article 20 de l'Accord de subvention standard du Fonds mondial établit la responsabilité du PR en cas de perte ou de vol d'espèces ou de biens achetés par le Fonds mondial :

le récipiendaire principal sera reconnu comme unique responsable en cas de perte, de vol ou de dégradation des biens achetés par le Fonds mondial (y compris ceux détenus par les sous-réceptaires). Il devra remplacer les biens perdus, volés ou détériorés à ses propres frais, conformément aux conditions d'achat définies par les articles 18 et 19 du présent Accord. Le récipiendaire principal sera par ailleurs tenu comme unique responsable en cas de perte ou de vol d'espèces en sa possession ou en la possession d'agents sous sa responsabilité ou des sous-réceptaires et ne pourra bénéficier d'aucun recours auprès du Fonds mondial en cas de perte ou de vol de cette nature.

Enfin, l'Accord interdit de manière explicite la réalisation d'actes de corruption ou de tout autre acte illégal lors de l'administration des fonds des subventions³⁶⁰ :

le récipiendaire principal ne s'engagera dans aucune pratique considérée, ou susceptible de l'être, comme illégale ou liée à la corruption dans le pays hôte, et veillera à ce que les sous-réceptaires et les personnes qui dépendent de lui ou des sous-réceptaires respectent les mêmes conditions.

B. METHODE DE CALCUL DES PERTES

Compte tenu des clauses juridiques du présent Accord de subvention, le Fonds mondial a le droit d'exiger la restitution des fonds versés, et ce pour de multiples raisons, telles que, mais pas exclusivement : (i) malversations, fraudes et corruption ; (ii) utilisation des fonds sans respect des procédures imposées (par exemple, achat de produits de santé avant la soumission et la réception de l'approbation d'un plan de gestion des achats et des stocks³⁶¹) ; (iii) utilisation des fonds sans documents justificatifs³⁶² ; (iv) gaspillage des fonds³⁶³. Le BIG a relevé des pertes dans chacune de ces catégories.

³⁶⁰ Article 21 de l'Accord de subvention standard

³⁶¹ Violation de l'article 19 de l'Accord de subvention standard

³⁶² Violation de l'article 13 de l'Accord de subvention standard

Il convient de souligner que pour déterminer les pertes dues à des fraudes et à d'autres types de malversation, le BIG s'en est tenu à un niveau de preuve excluant systématiquement les fonds pour lesquels il n'existait pas de preuves suffisantes. Il a ainsi pris en considération les retraits comportant des « preuves crédibles et importantes » de fraude et de détournement³⁶⁴. Il convient par conséquent de préciser que le BIG n'a pas inclus dans ses calculs les retraits sur lesquels pesaient uniquement des soupçons de fraudes (le BIG n'a pu étudier tous les cas qui avaient soulevé des doutes par manque de temps et en raison de contraintes de ressources) ou d'autres types de détournement (achats frauduleux)³⁶⁵. Cette approche prudente entraîne certainement une sous-évaluation de la valeur réelle de la totalité des fraudes qui ont été commises dans le cadre de ces programmes.

C. CALCUL DES PERTES

Après son enquête, le BIG a calculé que les pertes totales pour les quatre subventions du programme s'élevaient à 5,2 millions USD au moins. Il a ajouté à ce montant 606 523 USD de dépenses qui présenteraient des irrégularités ou des fraudes au niveau des procédures d'achats. Le tableau ci-dessous récapitule les différentes catégories qui ont permis de parvenir à ces montants. Un rapide descriptif de ces catégories est ensuite proposé.

³⁶³ Violation de l'article 9 de l'Accord de subvention standard, selon lequel « le bénéficiaire principal veillera à ce que les fonds des subventions soient gérés avec prudence et prendra toutes les mesures nécessaires pour garantir que les fonds des subventions sont utilisés exclusivement pour le programme et conformément aux termes définis par le présent Accord ».

³⁶⁴ Le BIG a pris en compte dans ses calculs les retraits lorsqu'il existait au moins un document (parmi plusieurs) montrant qu'ils présentaient des éléments crédibles et importants attestant d'une fraude.

³⁶⁵ Les doutes émis concernaient les éléments suivants : anomalies dans les signatures d'une même personne sur différents événements de formation, justificatifs établis à une date antérieure ou postérieure à celle du retrait, factures de fournisseur ne comportant ni nom ni données de contact, reçus manuscrits, incohérences entre les montants des fiches d'indemnité journalière et la durée des missions, achats excessifs de carburant avec un seul reçu (par exemple, 1 000 l de carburant sur un seul reçu), cas où le numéro de téléphone ou l'adresse électronique figurant sur la facture d'un fournisseur ne sont pas valides, cas où des factures émises apparemment par le même fournisseur présentent des formats différents, cas où deux fournisseurs différents établissent des factures au même format, cas où un même fournisseur a vendu toute une gamme de produits en établissant différentes factures (par exemple, un fournisseur a vendu du carburant et des fournitures de bureau et loué des salles de réunion), appels d'offres et factures de fournisseurs différents présentant des similitudes (par exemple, police identique, même présentation, même nombre de colonnes et de lignes, mêmes phrases et mêmes fautes de grammaire ou d'orthographe), tampons, signatures et données de contact identiques pour des fournisseurs différents, caractère irréaliste des prix ou d'une gamme de produits figurant sur des factures.

CALCUL DES PERTES

Category	Description	CFA	USD
<i>Findings of Fraud and Misappropriation</i>			
1	Withdrawals tainted by misappropriation from program bank accounts		
1.a	With fabrication of false supporting expenditure documentation	220,606,840	\$ 463,460
1.b	With missing supporting expenditure documentation	338,739,888	\$ 711,638
1.c	Other	47,092,295	\$ 98,933
		606,439,023	\$ 1,274,032
2	Withdrawals tainted by fraudulent supporting expenditure documentation only	714,926,807	\$ 1,501,947
3	Overcharging and misappropriation of program assets		
3.a	Computer equipment and motorbikes	16,000,000	\$ 33,613
3.b	Ill-procured medical equipment from vendor AKAMA SA	313,364,426	\$ 658,329
		329,364,426	\$ 691,942
4	Expenditures tainted by procurement collusion, fraud, or other violations	288,705,065	\$ 606,523
	Total Fraud and Misappropriation	1,939,435,321	\$ 4,074,444
<i>Findings of Loss Other than Fraud</i>			
5	Withdrawals with no supporting expenditure documentation only	492,628,875	\$ 1,034,935
<i>Mismanagement and Waste</i>			
6	Construction of unusable laboratory	58,122,369	\$ 122,106
	TOTAL LOSS TO THE GF	2,490,186,565	\$ 5,231,484
	<i>Funds Repaid to GF in March 2010</i>	140,272,467	\$ 303,897
	TOTAL FUNDS OWED		\$ 4,927,587

Catégorie 1.a - Retraits bancaires suspectés d'être liés à une malversation et à la fabrication de fausses pièces justificatives

Ce montant correspond aux cas pour lesquels le BIG a constaté une activité frauduleuse tant au niveau de la transaction qu'au niveau des pièces censées justifier le retrait. Les activités frauduleuses concernant le retrait en lui-même regroupent les éléments suivants : (i) chèques falsifiés par A, le comptable de la DAF, (ii) chèques établis directement à l'ordre de A, le comptable de la DAF, (iii) chèques encaissés par le préposé aux registres de la DAF, puis remis à A, le comptable de la DAF, (iv) chèques encaissés par le préposé aux registres mais pour lesquels il n'existe aucune preuve que les fonds ont été remis au programme (doute sur l'authenticité de la signature de la quittance ou absence de quittance), (v) chèques pour lesquels les relevés bancaires ont été falsifiés. Ces anomalies bancaires ont été rapprochées d'éléments attestant que les justificatifs des dépenses étaient frauduleux, qui ont été apportés par les fournisseurs eux-mêmes ou trouvés sur les ordinateurs des personnes concernées.

Catégorie 1.b - Retraits bancaires suspectés d'être liés à une malversation et à l'absence de pièces justificatives

Ce montant correspond aux cas de retraits identiques à ceux de la catégorie 1.a, mais pour lesquels la DAF n'a pu fournir aucune pièce justificative.

Catégorie 1.c - Autres

Le BIG a constaté que ces retraits bancaires présentaient les mêmes anomalies que ceux enregistrés dans les catégories 1.a et 1.b, mais le niveau de preuve retenu ne lui a pas permis de les considérer comme frauduleux. Cependant, il a noté que nombre des dépenses de cette catégorie présentaient des éléments laissant fortement supposer l'existence d'une fraude. Le Ministère de la Santé a en outre confirmé le caractère frauduleux de certains de ces retraits et procédé à leur remboursement.

Catégorie 2 - Retraits suspectés d'être liés à des pièces justificatives frauduleuses

Le BIG n'a pas relevé d'anomalies au niveau de ces transactions bancaires, mais a constaté des fraudes en ce qui concerne les dépenses prétendument en rapport avec ces retraits. Comme indiqué précédemment, selon la méthode adoptée par le BIG, si l'une ou plusieurs dépenses en rapport avec une activité étaient confirmées comme étant frauduleuses, l'activité dans sa totalité était considérée comme entachée de fraude et le retrait, comptabilisé dans les pertes. Le BIG a noté que la plupart des retraits de cette catégorie ont été effectués par F., le préposé aux registres de la DAF, ou correspondaient à des paiements à l'attention des DRS locales.

Catégorie 3.a - Surfacturation des ordinateurs et double facturation des motocyclettes

Cette catégorie regroupe les cas de surfacturation identifiés par le BIG concernant l'achat d'ordinateurs et le prix de deux motocyclettes qui a été facturé deux fois.

Catégorie 3.b - Matériel médical acheté auprès de AKAMA SA sans avoir suivi les procédures d'achat requises (et comprenant une surfacturation grossière)

Cette catégorie comprend quatre achats distincts de matériel médical effectués auprès de AKAMA SA. Le BIG a constaté que le Ministère de la Santé avait procédé à ces achats sans avoir rempli le plan de gestion des achats et des stocks requis par le Fonds mondial. Les achats ont en outre été effectués sur la base d'un fournisseur unique, parce qu'il était prétendument urgent de se procurer le matériel. Le BIG s'est aperçu que ce n'était pas un motif plausible étant donné que le matériel n'était toujours pas utilisé et encore dans son emballage d'origine lors de son enquête, soit plus d'un an après l'achat. Enfin, le BIG s'est rendu compte récemment que le prix payé avait été augmenté de manière grossière.

Catégorie 4 - Autres dépenses suspectées de collusion, de fraudes ou d'autres violations du contrat

Cette catégorie regroupe les dépenses pour lesquelles le BIG a établi que le processus d'achat comportait des irrégularités ou était entaché de corruption. Elle comprend les cas pour lesquels le BIG a pu prouver que les offres concurrentes (qui n'ont pas été retenues) soumises en réponse à un appel d'offres étaient frauduleuses. Le BIG n'a toutefois pas pu prouver que l'offre retenue était fautive et n'a pu déterminer si le bien ou le service concerné avait été effectivement fourni au programme. Il est probable que les programmes aient subi des pertes dans ces derniers cas (soit en raison d'une surfacturation ou à la suite de l'absence totale de fourniture du bien ou du service attendu), mais le BIG n'a pu en calculer le montant. C'est la raison pour laquelle le montant de ces dépenses n'a pas été inclus dans le montant total des pertes.

Catégorie 5 - Autres retraits sans pièces justificatives

Selon l'article 7a de l'Accord de subvention du Mali, « le récipiendaire principal tiendra à jour les livres comptables, les dossiers, les documents et toutes les pièces relatives à l'Accord de manière à montrer l'intégralité des coûts qu'il aura supportés dans le cadre de l'Accord et l'état d'avancement du programme. »

L'Unité des Services juridiques du Fonds mondial a précisé dans une note interne³⁶⁶ du 13 novembre 2010 que « le fait de ne pas conserver ou de ne pas pouvoir fournir de pièces attestant des coûts supportés dans le cadre du programme (...) constitue une violation de la [section (a) de l'articles 13 des conditions contractuelles générales des Accords de subvention du Fonds mondial] » et que le PR « peut être tenu de rembourser les fonds des subventions dont l'utilisation ne comprend pas les pièces justificatives adéquates », conformément à l'article 27 des conditions contractuelles générales³⁶⁷. Compte tenu de ces éléments et du fait que l'ensemble des données attestent d'une fraude de grande ampleur et de malversations touchant les subventions du Mali, le BIG a inclus les retraits sans pièces justificatives dans les pertes.

Catégorie 6 - Construction d'un laboratoire inutilisable

Comme cela est décrit précédemment dans le présent rapport, cette catégorie comprend les coûts relatifs à la construction d'un laboratoire ne répondant pas aux normes en vigueur, qui n'a pas été utilisé dans le cadre du programme depuis sa construction début 2008.

³⁶⁶ « Réponse aux recommandations du BIG sur les dispositions de l'Accord de subvention »

³⁶⁷ Réponse à la question 4, p. 3-4.

Enfin, des preuves laissent penser que le Fonds GAVI pourrait avoir été victime des mêmes procédés que ceux mis à jour par l'enquête et décrits dans le présent rapport, et, selon la presse malienne, des responsables médicaux et des comptables de la région de Ségou ont été arrêtés pour des actes similaires fin 2010³⁷⁰.

VIII. SYNTHÈSE DE CONCLUSION

Le BIG a constaté qu'entre mai 2004 (peu après le début de la première subvention) et avril 2010, des hauts responsables, identifiés plus haut, et des membres du personnel des agences chargées de la gestion financière et de la mise en œuvre des programmes (la Direction de l'Administration et des Finances (DAF), le programme national de lutte contre la tuberculose et la lèpre (PNLT) et le programme national de lutte contre le paludisme (PNLP)) – leurs actes étant soutenus par ou connus de certains bureaux régionaux du Ministère de la Santé (*Directions régionales de Santé*, DRS), ainsi que de certains fournisseurs – ont mis en place des pratiques généralisées destinées à détourner les fonds et les ressources des programmes du Fonds mondial et ont escroqué ce dernier et les programmes concernés de 5,2 millions USD, soit 53 % des 9,7 millions USD des fonds des subventions examinés³⁷¹. Le BIG a noté que plus de 4,1 millions (42 %) des fonds sur lesquels portait l'enquête ont été perdus à la suite d'actes de fraude ou de malversation financière. Les pratiques identifiées étaient les suivantes : (i) détournement et vol des fonds des subventions par le biais de faux relevés de banque, de documents falsifiés et fictifs, de transferts non autorisés et inappropriés et de détournements, dont des versements directs au comptable, (ii) fraude, par le biais de la fabrication de fausses pièces justificatives, (iii) surfacturation et détournement généralisé des actifs des programmes, (iv) procédures d'achat entachées de collusion généralisée, et autres violations de l'Accord de subvention. Plus de 100 000 documents frauduleux ont servi à la mise en œuvre de ces pratiques.

L'enquête du BIG a en outre établi que 1,1 million USD au moins (11 % des montants examinés) des fonds constituait une perte violant les clauses de l'Accord de subvention du Fonds mondial, les retraits ne comportant pas de justificatifs (et ce malgré les demandes répétées à ce sujet et les nombreuses occasions de les fournir qui ont été offertes), et parce que des fonds ont été dépensés pour construire un laboratoire de la tuberculose qui demeure inutilisé et quasiment vide et ne répond pas aux normes de sécurité. Le matériel acheté pour le laboratoire est resté dans son emballage sur une étagère pendant plus d'un an et pourrait ne plus être utilisable aujourd'hui.

³⁷⁰ Article disponible à l'adresse : <http://www.maliweb.net/category.php?NID=68336>

³⁷¹ L'enquête du BIG comprenait l'examen des dépenses effectuées jusqu'au 31 décembre 2009. SEC Diarra, l'agent fiduciaire externe recruté récemment, a informé le BIG qu'il avait trouvé de nouvelles preuves de fraudes – notamment la surfacturation de biens et services et la surévaluation du temps passé dans des missions de supervision – dans des documents présentés par le PNLP au premier trimestre 2010, soit après le début de l'enquête du BIG.

Le BIG estime que les LFA n'ont pas assumé correctement leurs responsabilités consistant à apporter une vision financière adaptée et qu'ils ont fait preuve de négligence en ne décelant pas, et en n'avertissant pas le Fonds mondial et le BIG, les pratiques généralisées de facturation frauduleuse, et en ne remarquant pas les innombrables faux documents qui étaient présentés pour demander les décaissements au titre des programmes. Les LFA n'ont pas non plus identifié le risque que nombre des événements de formation financés par les programmes n'ont jamais eu lieu et étaient liés à des pratiques généralisées de facturation frauduleuse, et que de nombreux retraits effectués par le préposé aux registres et le comptable n'ont comporté aucun justificatif pendant des années. Le BIG tient néanmoins à remercier le LFA actuel pour son excellent travail de coopération et la vigilance dont il a fait preuve pour déceler des fraudes après avoir passé du temps avec les enquêteurs du BIG pour connaître leurs méthodes en la matière.

Le BIG a relevé qu'environ [REDACTED] Unité Finance, n'avaient pas assumé leurs responsabilités d'administration en ne tenant pas à jour un compte-rendu réel des activités des programmes, notamment le suivi de la mise en œuvre effective des événements financés, en ne remarquant pas que nombre des activités financées par les programmes n'ont pas eu lieu et/ou étaient suspectées d'être associées à des fraudes généralisées, des vols, des détournements, des pertes, des dépenses non justifiées et des pratiques frauduleuses, et en n'effectuant pas un contrôle adapté des PR, des sous-réциpiendaires et des fournisseurs dans leurs activités liées aux programmes.

Le BIG estime que les réциpiendaires principaux, le PNLT, le PNLN, et de nombreux responsables des différentes entités citées dans le présent rapport ont intentionnellement et en toute connaissance de cause provoqué la perte de montants substantiels des fonds des programmes, par le biais de fraudes, de détournements, de vols et de dépenses ne comportant pas de pièces justificatives, et qu'ils n'ont pas fourni une surveillance et une gestion financière adaptés et responsables.

Le BIG pense que l'instance de coordination nationale (CCM) a également fait preuve de négligence dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et n'a pas effectué un contrôle fiduciaire suffisant et adapté des programmes, alors qu'elle était tenue de le faire.

Le BIG tient à saluer l'action menée par les autorités de la République du Mali et leur engagement à poursuivre en justice toutes les parties responsables des fraudes, notamment avec l'arrestation d'au moins 13 personnes, et se félicite de la coopération étroite dont elles ont fait preuve à ce jour.

IX. RECOMMANDATIONS

Compte tenu des conclusions de son enquête, le BIG émet les recommandations suivantes :

A : Le Secrétariat doit s'efforcer de recouvrer, auprès de toutes les parties responsables d'avoir détourné les fonds des subventions du Fonds mondial, et en

recourant à tous les moyens légaux possibles, toutes les pertes subies par le Fonds mondial et les programmes à la suite des fraudes généralisées, des malversations, des délits, et des violations de l'Accord de subvention, tels qu'ils ont été indiqués dans le présent document, soit un montant s'élevant actuellement à 4,9 millions USD.

B : Le Secrétariat doit conditionner tout nouveau décaissement à la République du Mali à un engagement total de la part des autorités nationales à poursuivre en justice toutes les parties responsables des fraudes et des malversations et à soutenir les futurs travaux du BIG menés dans le cadre de son enquête au Mali.

C : Le Secrétariat doit strictement interdire, et ce dès maintenant, à toute entité ou personne ayant des responsabilités dans l'administration des fonds, ou chargée de leur conservation ou de leur contrôle, d'utiliser les retraits en espèces effectués sur les comptes du programme, sauf en cas de nécessité absolue. Tous les bénéficiaires des fonds, notamment les fournisseurs, seront réglés directement par chèque ou par virement lors des achats de biens et de services pour les programmes du Fonds mondial.

D : Il sera exigé des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires qu'ils établissent une liste des fournisseurs autorisés, complète et soigneusement vérifiée, auprès desquels les programmes peuvent acheter des biens et des services en toute sécurité. Il sera possible d'effectuer des achats auprès d'autres fournisseurs uniquement en cas d'urgence et en recourant à des procédures fiables et pouvant être vérifiées. Il sera stipulé dans l'Accord de subvention que les règlements en faveur des fournisseurs autorisés doivent être enregistrés correctement dans les livres et registres comptables et que le nom desdits vendeurs doit notamment être enregistré dans le système comptable.

E : Des clauses particulières doivent être ajoutées immédiatement à l'Accord de subvention des tous les programmes qui autorisent l'utilisation des fonds pour des « événements de formation ». Dans ce cas, l'Accord de subvention devra comprendre une annexe précisant que les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires doivent établir des programmes trimestriels de formation et de supervision, qu'ils devront soumettre au LFA afin d'être autorisés à émettre les factures correspondant aux dépenses concernées. Par ailleurs, l'accord passé avec le LFA, et le mandat de celui-ci, devront être modifiés de manière à ce qu'il soit demandé au LFA d'effectuer régulièrement des visites imprévisibles de ces événements et activités programmées chaque trimestre et de mettre en place d'autres mesures viables à long terme afin de s'assurer que les événements de formation ont lieu et que les factures soumises pour ces événements sont légitimes.

F : Le Conseil d'administration devrait revoir le fait de considérer le montant et le rythme des décaissements des fonds des subventions comme un indicateur-clé des résultats du personnel du Secrétariat, privilégier la qualité, plutôt que la quantité, des

décaissements, et mettre l'accent sur la nécessité de s'assurer que les fonds sont réellement utilisés (par le biais d'un suivi continu) aux fins prévues par la subvention.

[REDACTED]

X. ANNEXE 1

[REDACTED]

From: [REDACTED]
Sent: Friday, 18 March 2011 17:57
To: [REDACTED]
Cc: [REDACTED]
Subject: Re: Mali: TB and Malaria

[REDACTED]

thanks again for having given us the opportunity to consult on Tuesday 16 March 2011 in camera the draft report of the OIG investigation into the TB and Malaria grants in Mali and for providing us with the hard copy of the pages 113 to 117 (findings relating to the LFA).

Please note that since January 2010, the former Swiss Tropical Institute (STI) has changed its name and acts now as Swiss TPH (Swiss Tropical and Public Health Institute). We thus would welcome if Swiss TPH is being used at the level of the report and not STI.

As institution mandated with LFA services in Mali since end of 2008, we were invited to provide short comments on OIG findings relating to the LFA services.

We observe that the investigative report lists two main critics in relation to the LFA. They are:

1. The LFA did not detect at the level of the bank statements clear evidence of manipulation of fund and did not flag manipulation in contravention of its responsibilities
2. "The OIG sought to review the specific expenditures that the LFA tested as part of its responsibility of assessing the accuracy on the actual expenditures ... The OIG found that while the LFA did maintain some photocopies of the supporting documentation it reviewed, it did not maintain adequate working papers documenting the nature and scope of its expenditure testing. The LFA was unable to adequately substantiate which expenditures it reviewed and the conclusions it drew on each item tested..."

On 15 and 16 December 2010 the OIG visited the Swiss TPH in Basel and the two main observations were discussed with the OIG team. A "Record of Conversation" underlined the results of these exchanges. In consequence, we do have not to add further aspects than those listed at the level of the "Record conversation" dated 27 December 2010.

With regard to internal quality assurance system so to ensure adequate internal documentation, the Swiss TPH would like to stress that a) a risk assessment system by Principal Recipient is in place since January 2011 as well as b) internal guidelines for the verification of PU/DRs which have been finalised in the last quarter of 2010 and are in use since. In this context we also scan in Mali all invoices since March 2010 that the LFA considers as not eligible as supporting documentation of the PU/DRs and we use the new Swiss TPH checklist that allows us to structure our controls.

Last but not least we welcome that the draft OIG investigative report refers to the open, transparent and full cooperation of the LFA with the OIG and the substantial increase in the LFA's ability to detect frauds. Against a background that LFAs are often substantially criticized for the quality of their work, we highly commend these remarks.

Best regards

[REDACTED]

[REDACTED]

Senior Public Health Specialist
Swiss Centre for International Health, Swiss Tropical and Public Health Institute



Record of Conversation

Participants:

- Swiss Tropical and Public Health Institute: [REDACTED]
- TGF OIG: [REDACTED]

Date: 15 and 16 December 2010

Location: STI Headquarters: 57 Socinstrasse, Basel Switzerland

On December 15 and 16 2010, OIG Investigators [REDACTED] met with representatives of the Swiss Centre for International Health of the Swiss Tropical and Public Health Institute (“Swiss TPH”) to discuss various issues relating to Swiss TPH’s role of Local Fund Agent (“LFA”). Persons met included [REDACTED], Swiss TPH’s team member on the ground in Bamako, [REDACTED] Financial Specialist based in Basel and [REDACTED], Public Health Specialist based in Basel.

Challenge of LFA “dual” roles

The STI team noted that in many situations, it was being forced into what it felt were difficult and possibly incompatible roles in the fulfillment of its duties as LFA¹. Swiss TPH noted that it was having difficulty fulfilling both the role of “auditor” and that of “technical assistant” / guidance institutions. The main challenge lies in the fact that Swiss TPH is tasked, in large part, with ensuring a constructive working relationship with the PR particularly in the preparation of reporting to TGF (eg. the PUDRs). This process, which according to [REDACTED] often turns in a handholding exercise, can be rendered quite difficult in those instances in which he is required by TGF to also follow up on problems/issues that he has raised to the Secretariat. Swiss TPH notes that since it appears that LFAs are being asked more and more to act as auditors, and in some cases even forensic auditors (a role initially not attributed to a LFA), this has an automatic confrontational effect on the “constructive relationship” that must be forged to act as an effective technical advisor.

Swiss TPH notes in general that the Terms of Reference of the LFA needs to be made clearer and that saying that the LFA should be the “eyes and ears” is not sufficient. This observation specifically applies to services related to the verification of program implementation such as the review of procurement process of PRs, hiring/contracting of staff and consultants or Sub-Recipient’s operations.

¹ This issue was raised by all three STI staff at various times during the 2 day discussion



Expenditure Testing

█████ stated that one of the main purposes of OIG's visit to Swiss TPH was to review its internal working papers to better understand the nature and scope of its expenditure testing. In particular, █████ noted that the goal was to determine whether Swiss TPH's testing had included any of the expenditure transactions that are now known to have been fraudulent. █████ stated that expenditure testing was performed on the basis of bank statements provided by the DAF. █████ reviewed the statements for the relevant PUDR period and ensure that the amount included on the PUDR as "actual expenditures" matched the total withdrawals on the bank statement during that same period. The process was then to select withdrawals from the bank statement covering approximately 50% of total value and request the PR to provide the supporting documents substantiating those withdrawals.

█████ stated that he did not maintain any internal working papers identifying the specific expenditures reviewed as part of the PUDR reviews. █████ did provide OIG, however, with a binder of supporting expenditure documents that he stated were provided by the PR as part of his expenditure testing. █████ stated that while these documents could serve as the basis for determining some of the transactions tested by the LFA, that it could not be considered as a substitute for clear and well-documented working papers evidencing work performed. █████ stated that the creation and maintenance of internal working papers is a basic quality assurance concept, which should have been in place, despite not being specifically spelled out in the LFA manual. █████ further noted that the LFA's failure to document and track its expenditure testing in a systematic fashion may have resulted in its inability to properly follow up on requests for which no documentation was ever received.

█████ further noted OIG's view that Swiss TPH should have identified the flagrant bank statement forgeries. █████ noted that some of the cases where merely the name of withdrawer was removed seemed less obvious but those instances in which entire sections of bank statements were whited-out should have raised suspicion, even based on a cursory review. █████ indicated that with the benefit of hindsight, the forgeries were indeed glaring but that at that time, given that short amount of time given to LFA's to complete the PUDR review, as well as the multitude of tasks to complete, that the forgeries probably did not jump out at him.

█████ noted that many of the bank transactions not whited-out evidenced that █████, the DAF accountant, withdrew money from the bank accounts. With the benefit of hindsight, █████ indicated that indeed this would appear to be an internal control violation and a segregation of duties issue. However, at the time, █████ was advised by the DAF that when the regisseur █████ was not available², that █████

² █████ further indicated that █████ was virtually never present at any of the meetings in which the LFA participated. These were almost always attended by █████



was authorized to act in his stead for such banking operations. ■■■ indicated that the practice of accountants withdrawing program funds was rampant across the region within TGF grants. So, the mere fact that ■■■ was withdrawing bank funds himself was not in and of itself a glaring red flag.

■■■ indicated that Swiss TPH takes a holistic view of the PUDR testing and it is not clear to them what, if any, audit-type testing needs to be done. He indicated that additional clarification on the audit testing to be performed by LFA's would be helpful. As a general comment also, ■■■ indicated that in light of all of the developments of the last year, it was clear that LFAs should be asked to perform "ex-ante" verifications, not merely "ex-post". This in turn requires however clear guidance from the side of the Global Fund on which expenditures should be verified "ex-ante". Swiss TPH also stated that over 2010, internal guidelines for the verification of PU/DRs have been elaborated for LFA teams in the 18 countries where the Swiss TPH acts as LFA. These PU/DR guidelines provide instructions on how to document the testing of expenditures and they are now in use.

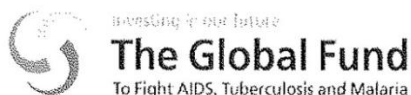
■■■ also indicated his view that the PUDR is currently a "disbursement" tool when in fact it should probably also be used as a "verification" tool in line with more standardized testing procedures to be performed by the LFA.

Bank Withdrawals and Vendor Payments

■■■ voiced his view that the practice of many PRs to withdraw program funds in cash and spend that cash for vendor services was problematic and no longer really necessary. PRs have historically taken the position that their countries operated on a cash basis and that it would be unduly burdensome to write checks to local vendors. ■■■ stated his view that today, all second tier regional cities in Mali had major banking institutions and that writing checks to vendors for even small purchases should not pose a problem. Enforcing the use of bank checks instead of cash would greatly mitigate the risk of misappropriation. ■■■ further stated that requiring the use of "check barre" which precludes the use of the check as bearer instrument and also precludes any endorsements on the check.

Training Events

■■■ stated his view that given the high risk associated with such expenditures, TGF should typically not be in the business of funding training events or only in those cases where a clearly documented need for training is given. His view is that trainings are best handled by bilateral institutions operating in country including WHO, USAID, UNICEF which actually have a presence on the ground and can better control the quality of the trainings. In ■■■'s view, TGF activities could be effectively limited to salaries for certain lab workers, medicines/equipment and certain monitoring activities. Limiting to



these activities would enable TGF to achieve much of its core mission and would also enable the linking of specific activities to back-end indicators, something which is not always possible at the moment.

CCM

█ noted that in general, he felt that the CCM was a sub-optimally operating entity, in particular insofar as overall grant supervision. He stated that the █ Project had trained the CCM, a USAID funded management consultant entity, engaged to assist CCM's in improving oversight. The █ Project champions a tool called the "Dashboard" which is meant to distill grant information in a useable form and present it to CCM's in a simple and clear fashion. █ indicated that despite being trained on this tool, the CCM did really implement it and use it as a management tool.

█ further described an episode in which a member of the CCM, the head of the █, proposed to replace the DAF by an AGF as part of the Round 6 Malaria proposal. █ provided OIG with signed minutes to the meeting in which █ made his presentation. Those minutes indicate that the CCM approved the Round 6 proposal with the AGF stipulation. █ further noted that the actual final CCM proposal to TGF excluded any mention of the use of an AGF and instead endorsed the use of the DAF. █ provided OIG with the name of another CCM member who may have additional insight into the issue: █;

Finally, █ brought up the issue of a \$10,000 Round 7 payment to the CCM for which OIG has not seen any supporting documentation to date. █ questioned the appropriateness of such a payment in the first place. █ noted that he believed that such payments might actually have been approved by TGF. He notes in particular a budget line in the Round 6 Malaria proposal submitted to TGF, which clearly indicates that such financial support was to be provided to the CCM. While there does not appear to be a specific budget line in the Round 7 proposal, he believes that it may nonetheless have been approved by TGF.

Groupe Pivot

█ indicated that much of the expenditure documentation recently reviewed related to Groupe Pivot exhibited serious red flags of fraud. In particular numerous examples came to light vendor invoices and pro-forma's seemingly created on the same computer.

External Auditors

█ stated that the feasibility of the selection of external auditors by an independent entity (e.g. CCM) and not the PR should be explored. He further stated his belief that external auditors should not hail from the same country. External auditors from



neighboring countries would provide much more independent assessments, largely more free of internal pressures. ██████ noted that it is common knowledge in that part of the world that external audit opinions can and often are “paid for”. In fact, he noted that gasoline tickets are the “common currency” for such exchanges.

External Fiduciary Agent

██████ stated his view that putting in place an external fiduciary agent may be an effective element in mitigating mismanagement and fraud. In his view, SEC Diarra, the AGF on the HIV grant and the tail end of the Malaria and TB grants, is a reputable firm that is likely not involved in any fraudulent behavior. ██████ noted that SEC Diarra had been extremely cooperative with OIG during its investigation, providing answers to all requests in a prompt and open manner. ██████ further noted that SEC Diarra completed a monumental task in reconstituting the Malaria and TB books over the last year.

██████ commented that in his view, in order to maintain the utmost independence, which the AGF should be paid directly by TGF and not by the PR.

Raoul Follereau

During the week prior to this meeting, ██████ had asked ██████ for clarification or any information related to payments made from the Round 4 and 7 grants to an entity named Raoul Follereau. OIG had noted that this entity appeared to be related to the treatment to leprosy in Mali. ██████ further noted that this entity did not appear to be an approved SR to the PNLT and therefore was unsure why it would receive funds directly from the grant bank accounts. ██████ also noted that the name “Raoul” on the wire transfer orders and bank statements was actually misspelled. ██████ agreed to pursue this research further in Bamako including contacting representatives of this entity to determine its participation, if any, in approved grant activities.

Communication between the LFA and OIG

██████ raised the question of formalizing the channels of communication between the LFA and OIG. Currently, the LFA is meant to report to the Secretariat and there are no clear guidelines on how LFA-OIG communications are to be conducted. The protocol between the OIG and the Global Fund secretariat as of May 2010 remains a draft version and has not officially been endorsed.

Swiss TPH Presentation

On 16 December, ██████ presented OIG with a slideshow presentation outlining Swiss TPH’s role as LFA for TGF grants including suggestions on how to possibly strengthen that role and make it more effective. In particular, the slide show addressed the issue of



clarifying the role of the LFA including whether it should take an "auditor" role or more one of "technical assistance".

The below attendees confirm that this record of conversation accurately reflects the nature and substance of discussions held on 15 and 16 December 2010:

OIG

[Redacted]

[Redacted]

SWISS TPH

[Redacted]

XI. ANNEXE 2

Réponse du Secrétariat du Fonds mondial au rapport d'enquête sur le Mali

19 avril 2011

Le Secrétariat remercie le BIG pour les travaux impressionnants engagés pour cette enquête.

Le Secrétariat rappelle qu'il a commenté la version préparatoire du rapport d'enquête le 14 mars 2011. Il est informé que le BIG a communiqué une version préparatoire du rapport d'enquête à la CCM au Mali et qu'il reste dans l'attente de ses commentaires.

En réaction aux premières informations du BIG, le Secrétariat a clôturé en décembre 2010 une subvention Tuberculose attribuée au Ministère de la Santé du Mali tout en assurant la poursuite du traitement des treize patients traités au moment de cette clôture. Parallèlement, deux subventions Paludisme (attribuées au Ministère de la Santé et à l'organisation non gouvernementale « Groupe Pivot ») ont été suspendues. Des dispositifs de mise en œuvre alternatifs – impliquant un nouveau bénéficiaire principal – ont été identifiés et sont actuellement en cours de négociation.

Au moment de la clôture (subvention Tuberculose) et de la suspension (subvention Paludisme), les procédures prévues par la «Additional Safeguards Policy» ont été invoquées par le Directeur Exécutif. Fondamentalement, cela assujettit toute décision de gestion importante au Mali à l'approbation du Secrétariat, ce qui contribue à intensifier le contrôle fiduciaire.

Le Secrétariat prendra toutes les mesures possibles pour récupérer les fonds de subvention perdus.

Le BIG félicite le LFA pour sa coopération exceptionnelle lors de son enquête et pour sa vigilance accrue. Le Secrétariat s'assurera que la qualité actuelle de la supervision du LFA soit maintenue à l'avenir.

Le Secrétariat prend note de l'importance du rôle des bénéficiaires principaux suspendus dans la riposte nationale à la tuberculose et au paludisme, et travaillera – principalement par l'intermédiaire de partenaires – pour s'assurer que ces entités reçoivent une assistance technique appropriée qui leur permette de reprendre leurs responsabilités dans la gestion des subventions.

Le Secrétariat appliquera les enseignements tirés de l'enquête lors de la négociation des subventions attribuées aux soumissions approuvées de la Série 10. L'accent sera spécialement mis sur un examen minutieux renforcé des transactions en numéraire, des plans de formation et d'autres lignes budgétaires identifiées par le BIG comme particulièrement vulnérables aux abus.