



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial à l'Ukraine

Fondation caritative internationale « Alliance
internationale contre le VIH et le sida en Ukraine »

GF-OIG-15-012
25 août 2015
Genève, Suisse

Catégories :

Collusion – irrégularités affectant les soumissions et appels d'offres
– conflits d'intérêts

Non-respect des Accords de subvention

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table des matières

I.	Généralités et portée de l’audit.....	3
II.	Synthèse	4
III.	Constatations et actions convenues de la Direction.....	6
01	Non-respect par le Directeur financier des politiques et procédures appropriées relatives à la divulgation de son conflit d’intérêts avec Veselka	6
02	Non-respect par Alliance Ukraine de la disposition de l’Accord de subvention relative à la divulgation d’informations au Fonds mondial	10
IV.	Conclusion.....	13
V.	Récapitulatif des actions convenues de la Direction.....	14
	Annexe A : Synthèse des réponses aux constatations	15
	Annexe B : Pièces jointes	16
	Annexe C : Méthodologie.....	17
01	Concepts de fraude et d’abus applicables	18
02	Détermination de la conformité.....	19
03	Remboursements ou sanctions	20

La version en langue française de ce rapport est une traduction de courtoisie, la version en langue anglaise faisant foi.

I. Généralités et portée de l'audit

Au 1^{er} juillet 2015, le Fonds mondial avait engagé des fonds au profit de l'Ukraine dans le cadre de 15 subventions pour un montant total de 486,5 millions USD, dont 429,16 millions USD ont été décaissés. En Ukraine, les trois bénéficiaires principaux des subventions du Fonds mondial sont : la Fondation caritative internationale « Alliance internationale contre le VIH et le sida en Ukraine » (Alliance Ukraine), le Réseau pan-ukrainien des personnes vivant avec le VIH/sida, et le Centre de lutte contre les maladies socialement dangereuses du ministère de la Santé d'Ukraine. Chaque bénéficiaire principal gère actuellement une subvention active, dans le cadre du nouveau modèle de financement du Fonds mondial, couvrant une période de trois ans (2015-2017) pour lutter contre le VIH/sida et la tuberculose.

L'Ukraine affiche le deuxième taux de prévalence du VIH le plus élevé d'Europe orientale et la charge de la tuberculose multirésistante aux médicaments y est aussi élevée. Le pays est également confronté à d'importants problèmes politiques et financiers dans un contexte marqué par un récent conflit armé à ses frontières et une conjoncture économique fragile. Malgré cela, l'Ukraine engage d'importants efforts pour réduire la prévalence du VIH et de la tuberculose.

Alliance Ukraine est le bénéficiaire principal des subventions du Fonds mondial depuis mars 2014. Dans le cadre de la subvention UKR-011-Go8-H (active du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014), le Fonds mondial a décaissé 64,7 millions USD au profit d'Alliance Ukraine.

En avril 2015, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a ouvert une enquête suite à des allégations de faute du Directeur financier d'Alliance Ukraine (le « Directeur financier »). L'enquête du BIG s'est intéressée à une plainte officiellement déposée par le Directeur exécutif d'Alliance Ukraine le 16 décembre 2014, laquelle mentionnait des allégations de conflit d'intérêts à l'encontre du Directeur financier d'Alliance Ukraine.

Alliance Ukraine a recruté son Directeur financier en décembre 2009. De janvier 2013 à février 2015, Alliance Ukraine était sous contrat avec Veselka LLC (Veselka), société locale d'événementiel. Afin de se conformer à la disposition de l'Accord de subvention du Fonds mondial qui impose de fournir des services non assujettis à la TVA, Alliance Ukraine a également signé des contrats distincts avec deux entrepreneurs privés affiliés à Veselka¹. L'un de ces entrepreneurs privés était la sœur du Directeur financier et la femme du propriétaire de Veselka.

L'enquête du BIG a également porté sur le délai de communication de la plainte par Alliance Ukraine au Fonds mondial.

¹ Depuis le 25 avril 2013 et en vertu du Code fiscal de l'Ukraine, la fourniture de biens et de services financés par des subventions du Fonds mondial doit être exonérée de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les entrepreneurs privés sont exonérés du paiement de la TVA en Ukraine. En conséquence, en émettant des factures au titre de ses services par le biais d'entrepreneurs privés, Veselka a pu fournir des services non assujettis à la TVA à Alliance Ukraine, conformément aux dispositions du Code fiscal ukrainien et de l'Accord de subvention du Fonds mondial.

II. Synthèse

L'enquête du BIG a confirmé que le Directeur financier n'avait pas respecté la Politique relative aux conflits d'intérêts et le Code d'éthique d'Alliance Ukraine en ne déclarant pas ses liens familiaux et ses communications régulières avec Veselka.

L'enquête du BIG a découvert que le Directeur financier était une fois intervenu pendant un processus d'appel d'offres interne auquel participaient trois organisateurs d'événements et avait exploité sa position officielle pour influencer sur le résultat au profit de Veselka. Le BIG a également constaté qu'à la suite de l'attribution de contrats d'appels d'offres internes, le Directeur financier avait à plusieurs reprises communiqué à Veselka les propositions financières des soumissionnaires concurrents. Ainsi, le Directeur financier n'a pas non plus respecté les règles du Règlement intérieur d'Alliance Ukraine, lesquelles interdisent la divulgation d'informations sensibles ou confidentielles obtenues du fait de fonctions officielles.

Bien que le Directeur financier ait encouragé Veselka à participer aux appels d'offres relatifs à l'organisation d'événements, il n'a pas influencé la décision du Comité d'évaluation des appels d'offres pour qu'il choisisse Veselka parmi les trois organisateurs d'événements auxquels Alliance Ukraine faisait appel. Le BIG a contrôlé que Veselka avait bien fourni ses services et ne les avait pas surfacturés. En conséquence, le BIG ne recommandera pas le remboursement du montant des contrats attribués à Veselka.

L'enquête du BIG a constaté qu'Alliance Ukraine ne respectait pas la disposition des Conditions générales de l'Accord de subvention conclu entre le Fonds mondial et Alliance Ukraine relative aux conflits d'intérêts car la fondation n'a pas déclaré immédiatement au Fonds mondial la plainte qu'elle avait reçue en décembre 2014. Le Fonds mondial n'a été informé du conflit d'intérêts que quatre mois plus tard.

Ce retard dans la déclaration fragilise les preuves des méfaits, avec pour conséquence que le Fonds mondial et le BIG n'ont pas pu intervenir plus tôt pour les prévenir ou les faire cesser. Une déclaration plus précoce du conflit d'intérêts aurait permis une résolution plus efficace et en temps plus opportun du problème.

Causes fondamentales

Alliance Ukraine n'a pas appliqué de façon appropriée sa Politique relative aux conflits d'intérêts car aucune « déclaration d'intérêt » n'a été remise par ses employés, y compris son Directeur financier, une fois par an ou lorsque que la politique l'imposait de façon spécifique.

Le Directeur financier a manqué de jugement en ne divulguant pas ses liens familiaux avec Veselka et en se servant de ses fonctions officielles pour favoriser ce fournisseur. De ce fait, sa conduite n'a pas respecté les normes d'intégrité attendues d'un employé d'Alliance Ukraine, comme le stipule son Code d'éthique.

Alliance Ukraine a ignoré les Conditions générales de l'Accord de subvention en ne déclarant pas immédiatement et directement au Fonds mondial le conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel du Directeur financier. Au lieu de cela, la fondation suivi sa propre politique interne et ses procédures d'enquête et de notification du conflit d'intérêts suspecté, lesquelles ne sont pas conformes aux Conditions générales de l'Accord de subvention.

Actions engagées par Alliance Ukraine

Alliance Ukraine a pleinement coopéré avec le BIG durant son enquête.

Pour remédier aux problèmes identifiés par le BIG durant son enquête, Alliance Ukraine a informé le Fonds mondial qu'il avait pris les mesures suivantes :

- licenciement de son Directeur financier le 11 juin 2015 pour faute grave,
- sensibilisation de ses employés aux dispositions des politiques relatives à l'éthique et à la conformité, en diffusant des documents appropriés sur ces politiques et en organisant des formations,
- renforcement du respect de la politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine, en instaurant un nouveau formulaire de déclaration de conflit d'intérêts devant être transmis par ses cadres moyens et supérieurs une fois par an, et en modifiant la formulation relative aux expressions « personnes associées » et « personnes couvertes »,
- engagement à examiner, en juillet 2015, toutes les obligations contractuelles d'Alliance Ukraine vis-à-vis des donateurs existants afin d'identifier et de clarifier les incohérences, en particulier s'agissant des questions de déclaration des conflits d'intérêts, de dénonciation, de gestion et d'audit des risques ; engagement à élaborer avant la fin août 2015 un plan d'action pour remédier aux incohérences identifiées, et
- imposition de blâmes formels écrits aux salariés suivants d'Alliance Ukraine :
 - le Responsable de l'Unité administrative, pour avoir communiqué des informations confidentielles à un tiers et pour ne pas avoir déclaré l'incident au Directeur exécutif ou au Conseiller en matière d'audit interne, de gestion des risques et de conformité,
 - le Conseiller en matière d'audit interne, de gestion des risques et de conformité, pour ne pas avoir identifié tous les faits importants lors de l'enquête interne, et pour ne pas avoir avisé le Directeur exécutif de l'obligation de déclarer immédiatement tout conflit d'intérêts aux donateurs, comme l'exige l'Accord de subvention,
 - le Responsable juridique, pour ne pas avoir avisé le Directeur exécutif de l'obligation contractuelle d'Alliance Ukraine en vertu de l'Accord de subvention de déclarer immédiatement tout conflit d'intérêts au Fonds mondial, et
 - le Directeur exécutif d'Alliance Ukraine, pour ne pas avoir respecté les dispositions de l'Accord de subvention qui imposent de divulguer immédiatement et directement au Fonds mondial tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel.

Actions convenues de la Direction

Outre les actions engagées par Alliance Ukraine, le Secrétariat :

- Envisagera d'engager des actions et/ou d'imposer des restrictions appropriées qu'il jugerait nécessaires à l'encontre des personnes et des entités identifiées dans le présent rapport.
- Demandra à Alliance Ukraine d'amender sa politique interne relative aux conflits d'intérêts afin de l'aligner sur les dispositions des Conditions générales de l'Accord de subvention conclu avec le Fonds mondial, et de rappeler à sa direction l'importance du respect de l'ensemble des modalités de l'Accord de subvention.

III. Constatations et actions convenues de la Direction

01 Non-respect par le Directeur financier des politiques et procédures appropriées relatives à la divulgation de son conflit d'intérêts avec Veselka

Alliance Ukraine a recruté son Directeur financier en décembre 2009. De janvier 2013 à février 2015, Alliance Ukraine était sous contrat avec Veselka et avec la sœur du Directeur financier en tant qu'entrepreneur privé affilié à Veselka. Le propriétaire de Veselka est le beau-frère du Directeur financier.

Selon les informations fournies par Alliance Ukraine au BIG, le montant total payé par Alliance Ukraine à Veselka sur les subventions du Fonds mondial s'élève à 3 979 500 UAH (190 000 USD environ²).

Implication du Directeur financier dans le processus initial d'appel d'offres et communications avec Veselka

Alliance Ukraine a eu recours à un processus d'appel d'offres au quatrième trimestre 2012, au premier trimestre 2014 et au premier trimestre 2015 pour sélectionner trois sociétés d'événementiel en Ukraine et à l'étranger. Veselka a participé à ces trois appels d'offres et a figuré parmi les trois soumissionnaires retenus pour les appels d'offres de 2012 et 2014. En 2015, cette entreprise n'a pas été retenue³.

Lors d'un entretien avec les enquêteurs du BIG, le Directeur financier a déclaré qu'il avait connu l'entreprise Veselka sept ou huit ans plus tôt environ, après que sa sœur en ait épousé le propriétaire. Le Directeur financier savait que Veselka proposait des services de type agence de voyage, mais n'avait pas connaissance des détails des activités ou des compétences de Veselka.

Le Directeur financier a déclaré qu'il s'était rendu dans les bureaux de Veselka et avait incité son propriétaire à participer à l'appel d'offres de 2012. Il a affirmé au BIG qu'il n'avait pas proposé à Veselka de participer au processus d'appel d'offres dans son intérêt personnel ou dans celui de sa sœur ou de son mari. Le Directeur financier a déclaré au BIG qu'il avait uniquement pour intention d'augmenter le nombre de soumissionnaires fiables et qualifiés au processus d'appel d'offres.

Durant l'entretien, le Directeur financier a insisté sur le fait qu'il n'avait pas connaissance de l'évolution des appels d'offres et n'avait pas communiqué d'informations susceptibles d'aider un soumissionnaire à remporter l'appel d'offres. Il a déclaré n'avoir jamais fourni d'informations au propriétaire de Veselka au sujet de l'appel d'offres. Le BIG a cependant découvert un échange de courriels entre le Directeur financier et le propriétaire de Veselka, qui révèle que le premier tenait le second informé des évolutions de l'appel d'offres (voir la Pièce jointe 1 dans l'Annexe B : Pièces jointes).

L'enquête du BIG n'a découvert aucun élément probant indiquant que le Directeur financier avait activement participé au processus d'évaluation des offres pour les appels de 2012 et 2014, et qu'il avait eu accès, ou participé, aux évaluations des soumissions reçues des prestataires intéressés. En outre, aucun élément ne prouve que le Directeur financier ait influencé le Comité d'évaluation des offres durant le processus de sélection des sociétés d'événementiel.

Les entretiens du BIG avec les représentants des unités de programme d'Alliance Ukraine – qui ont demandé le plus grand nombre d'événements organisés par Veselka – ont permis d'établir que lorsque Veselka a commencé à organiser des événements, cette entreprise était la moins expérimentée des trois sociétés d'événementiel et qu'il y avait des remontées d'informations

² Aux taux de change du 4 juin 2015.

³ Rapports du Comité technique d'évaluation d'Alliance Ukraine du 27 septembre 2012, du 13 janvier 2014 et du 15 janvier 2015.

négligentes concernant ses prestations. Cependant, après avoir acquis une certaine expérience dans l'organisation d'événements pour le compte d'Alliance Ukraine, les prestations de Veselka se sont par la suite améliorées. Ainsi, lorsque qu'Alliance Ukraine a initialement sélectionné Veselka, cette entreprise était un soumissionnaire techniquement pertinent.

Contacts entre le Directeur financier et Veselka durant le processus d'appel d'offres interne

Alliance Ukraine fait appel à trois sociétés d'événementiel pour organiser des événements dont le coût est évalué à moins de 10 000 USD, en les employant tour à tour chaque mois. Les contrats relatifs à des événements dont le budget est égal ou supérieur à 10 000 USD sont attribués dans le cadre d'un processus d'appel d'offres interne réalisé auprès des trois mêmes prestataires – lequel est géré par l'Unité administrative d'Alliance Ukraine.

L'enquête du BIG a permis d'établir que les employés de l'Unité administrative communiquaient avec les trois organisateurs d'événements par le biais de courriels pour annoncer les processus d'appels d'offres internes, solliciter les dossiers de soumission, suivre l'évaluation des soumissions et les aviser des résultats. L'Unité administrative est chargée de l'évaluation des dossiers de soumission, en consultation avec le demandeur d'événement, généralement un représentant des unités de programme d'Alliance Ukraine. L'Unité administrative étudiait généralement la proposition la plus économique pour sélectionner le soumissionnaire retenu.

Le BIG a découvert des éléments probants indiquant que le Directeur financier demandait des copies de toutes les correspondances envoyées et reçues par l'Unité administrative concernant les processus d'appels d'offres internes. En outre, il demandait à l'Unité administrative de lui faire suivre certaines propositions financières spécifiques des soumissionnaires. Le Directeur financier a indiqué au BIG qu'il pensait que les prestataires d'événementiel existants n'étaient pas crédibles. Il suspectait une éventuelle collusion entre les organisateurs existants et les employés d'Alliance Ukraine, et pensait qu'en tant que nouveau fournisseur, Veselka était plus fiable.

Le Directeur financier a déclaré qu'il avait en conséquence encouragé la Directrice des événements de Veselka, qui était en charge de l'exécution du contrat d'Alliance Ukraine, à lui faire directement part de tous les problèmes qu'elle observait dans les processus d'appels d'offres internes. Le Directeur financier a déclaré que c'était afin de lui permettre de connaître les faiblesses du processus d'évaluation des soumissions ainsi que la comparabilité et l'adéquation des hypothèses utilisées pour budgétiser les événements.

Le Directeur financier a confirmé qu'il avait jusqu'à six fois communiqué à la Directrice des événements de Veselka les propositions financières de ses concurrents des processus d'appels d'offres internes à partir de sa messagerie Internet professionnelle. Il a déclaré au BIG qu'il avait communiqué à Veselka toutes les propositions financières (à l'exception d'une) des autres soumissionnaires après l'annonce du nom du soumissionnaire retenu. Le Directeur financier a indiqué au BIG qu'il n'avait pas tenté de fournir à Veselka la moindre aide pour remporter un processus d'appel d'offres.

L'enquête du BIG a permis de trouver un courriel daté du 12 février 2013, transféré par le Directeur financier au propriétaire de Veselka depuis sa messagerie Internet Alliance Ukraine. Le Directeur financier a prétendu que ce courriel – qui contenait les résultats de l'évaluation d'un appel d'offres interne pour un événement pour lequel Veselka n'avait pas été retenu – avait pour objectif d'obtenir des commentaires du propriétaire de Veselka sur le processus d'appel d'offres interne.

Le Directeur financier a également reconnu avoir demandé à un employé de l'Unité administrative de communiquer à Veselka les propositions financières des autres soumissionnaires. L'employé lui a cependant répondu que c'était déplacé et a refusé.

Bien que le Directeur financier ait affirmé qu'il n'avait pas communiqué plus de cinq ou six fois avec la Directrice des événements de Veselka, des éléments probants révèlent qu'ils ont communiqué de

façon plus fréquente. Le BIG a également découvert des preuves indiquant que le Directeur financier entretenait des contacts avec Veselka après sa suspension du 14 avril 2015 et qu'il s'était rendu dans les bureaux de Veselka le jour où le BIG est arrivé à Kiev pour entreprendre la mission d'enquête sur le terrain.

Lors de ses entretiens avec le Directeur financier, le BIG a établi qu'en novembre 2014, la Directrice des événements de Veselka avait fait part une fois au Directeur de ses soupçons de collusion concernant les résultats de l'appel d'offres interne pour un événement. Selon le Directeur financier, elle lui aurait dit que Veselka avait fortement réduit le montant de sa proposition financière. Cela n'a toutefois pas empêché que Veselka ne soit pas retenu lors de ce processus d'appel d'offres interne.

Le BIG a découvert que le Directeur financier était intervenu dans l'attribution du contrat relatif à cet événement et avait demandé à l'Unité administrative de vérifier les résultats de l'évaluation des propositions financières. Le BIG a également établi qu'à cette occasion la Responsable de l'Unité administrative avait transmis à Veselka les propositions financières des deux autres soumissionnaires avant la sélection du soumissionnaire retenu.

Le Directeur financier a nié avoir demandé à la Responsable de l'Unité administrative de transmettre à Veselka ces propositions financières. Il a cependant précisé qu'il lui avait demandé « [...] de résoudre le problème de la contestation du processus interne par Veselka, notamment en lui communiquant les propositions financières pour évaluation ». La Responsable de l'Unité administrative a communiqué au BIG une copie de l'échange de courriels pour lui montrer comment elle avait fait suivre les propositions à Veselka. Elle a déclaré que le Directeur financier lui avait donné instruction de les adresser à Veselka.

Une spécialiste de l'Unité administrative en charge de la gestion du processus d'appel d'offres interne de cet événement a déclaré au BIG que la première proposition financière de Veselka pour ce projet était la plus basse des trois propositions. Cependant, cette proposition comportait quelques anomalies. Par exemple, elle n'incluait pas la rémunération de la Directrice des événements, laquelle était habituellement incluse dans les propositions de Veselka. Après avoir corrigé cette anomalie en incluant ce coût dans la proposition, la soumission de Veselka n'était plus la moins chère.

Lors de ses entretiens avec la spécialiste, le BIG a établi qu'elle avait discuté des résultats de l'évaluation des soumissions avec le demandeur de l'événement qui avait déclaré qu'elle préférerait l'attribuer au soumissionnaire le plus compétitif. Cependant, dès que la spécialiste a informé le nouveau prestataire retenu des résultats de l'évaluation de l'appel d'offres, lequel n'était plus Veselka, le Directeur financier lui a enjoint par courriel de suspendre l'attribution du contrat.

La spécialiste a dit que le Directeur financier avait demandé à la Responsable de l'Unité administrative de venir dans son bureau pour discuter du problème. Elle n'avait cependant pas connaissance de l'issue de leur discussion. Elle se souvient que de nouvelles discussions ont eu lieu avec Veselka – qui se sont soldées par le retrait de la rémunération de la Directrice des événements de la proposition financière, ce que l'Unité administrative a accepté. Veselka est alors redevenu le prestataire le moins cher du processus d'appel d'offres et a finalement été retenu.

Les preuves confirment par conséquent que le Directeur financier est intervenu au moins une fois dans le processus d'appel d'offres interne d'Alliance Ukraine et a exploité sa position officielle pour influencer sur les résultats au profit de Veselka.

Durant sa mission à Kiev, le BIG s'est rendu dans les bureaux de Veselka et a rencontré la Directrice des événements de cette entreprise. Elle a indiqué au BIG qu'avant que Veselka ne commence à travailler avec Alliance Ukraine, son propriétaire lui avait dit que si elle avait le moindre problème concernant leur coopération avec Alliance Ukraine, elle devait appeler directement le Directeur financier.

La Directrice des événements de Veselka a reconnu avoir communiqué par courriel et téléphone avec le Directeur financier concernant les activités de Veselka. Elle a également confirmé les soupçons du Directeur financier selon lesquels l'Unité administrative d'Alliance Ukraine traitait Veselka de façon inéquitable durant les processus d'appels d'offres internes.

L'entretien du BIG a par ailleurs confirmé que la Directrice des événements avait directement fait part de ses inquiétudes au Directeur financier en lui donnant l'exemple d'un événement pour lequel Veselka n'avait pas pu faire de réservation dans l'hôtel mentionné dans la demande d'organisation. Elle a déclaré que l'hôtel lui avait dit qu'il était complet au moment où Veselka a reçu la demande d'organisation d'événement d'Alliance Ukraine. Cependant, l'un des concurrents de Veselka, et le soumissionnaire ultérieurement retenu du processus d'appel d'offres interne pour cet événement, a finalement organisé celui-ci dans le même hôtel.

Elle a indiqué au BIG qu'à cinq occasions différentes environ, elle avait demandé au Directeur financier de lui communiquer les propositions financières des concurrents de Veselka à titre de référence pour l'aider à comprendre la raison du rejet de Veselka lors du processus. Elle a reconnu qu'il lui avait directement transmis les propositions.

La Directrice des événements de Veselka a insisté sur le fait que le Directeur financier lui avait communiqué les propositions financières après que l'Unité administrative ait choisi le soumissionnaire retenu. Elle a indiqué que le Directeur financier lui avait une seule fois adressé la proposition financière d'un soumissionnaire concurrent avant la sélection du soumissionnaire retenu, déclaration corroborée par le Directeur financier. Elle ne se souvenait pas de l'événement en question, mais supposait que le Directeur financier lui avait sans doute envoyé cette proposition par erreur.

Pour étayer sa déclaration selon laquelle les communications avec le Directeur financier avaient pour but d'aider Veselka à être plus compétitif dans le processus d'appel d'offres interne, elle a fourni au BIG un courriel daté du 18 avril 2014 dans lequel, sur demande du Directeur financier, elle lui avait envoyé une évaluation chiffrée provisoire de la facture de Veselka pour l'organisation d'un événement, avec et sans TVA.

Le propriétaire de Veselka et sa femme n'étaient pas disponibles pour répondre aux questions du BIG durant son enquête. La Directrice des événements de Veselka a indiqué au BIG que la sœur du Directeur financier ne participait jamais aux activités de l'entreprise et se contentait de signer les factures pour les événements facturés à son nom en tant qu'entrepreneur privé affilié à Veselka. Le Directeur financier a confirmé cette déclaration, ajoutant que sa sœur ne tirait aucun bénéfice financier de son rôle en tant qu'entrepreneur privé associé à Veselka.

Lors de son entretien avec le BIG, le Directeur financier a fait preuve d'une bonne connaissance de ce que constitue un conflit d'intérêts. Il a reconnu qu'il était conscient de devoir transmettre sa déclaration de conflit d'intérêts une fois par an et établir une déclaration chaque fois qu'un conflit potentiel ou réel survient. Il savait également que les règles du Règlement intérieur d'Alliance Ukraine interdisaient la divulgation d'informations sensibles ou confidentielles obtenues du fait de ses fonctions officielles⁴.

Lorsque que le BIG lui a demandé pourquoi il n'avait pas déclaré son conflit d'intérêts avec Veselka, il lui a répondu que, selon son interprétation de la politique concernée du Fonds mondial, sa situation ne constituait pas un conflit d'intérêts car la relation de sa sœur avec Veselka ne contrevenait pas à la politique.

La Politique relative à l'éthique et aux conflits d'intérêts du Fonds mondial évoquée par le Directeur financier ne s'applique pas aux employés du bénéficiaire principal.

⁴ Règles du Règlement intérieur d'Alliance Ukraine, article 4.2.17 (4 janvier 2005).

En outre, l'article 21 (lutte contre la corruption et conflits d'intérêts) des Conditions générales de l'Accord de subvention conclu avec Alliance Ukraine stipule qu'il est interdit aux employés du bénéficiaire principal de : « *participer à la sélection, l'attribution ou la gestion d'un contrat, d'une subvention ou d'autres avantages ou transactions financés par la Subvention, dans lesquels la personne, les membres de sa famille immédiate ou ses partenaires professionnels ou les organisations qu'elle contrôle ou auxquelles elle participe de façon substantielle, ont un intérêt financier* ».

De plus, la Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine stipule qu'un conflit d'intérêts effectif survient lorsque l'un de ses employés prend part, personnellement et à titre officiel, à une activité dans laquelle cet employé ou une personne associée (ce qui inclut une sœur)⁵ détient, à sa connaissance, un intérêt financier – ayant ainsi un effet direct sur cet intérêt⁶.

Le Directeur financier a indiqué au BIG qu'il avait envisagé de divulguer ses liens familiaux avec Veselka lorsqu'il a approuvé la première facture transmise au nom de sa sœur par Veselka à Alliance Ukraine. Comme stipulé dans l'article 13 « Obligation de divulgation » du Code d'éthique d'Alliance Ukraine, si un employé de cette fondation a un doute sur la nécessité de divulguer des informations, il/elle doit en discuter avec le responsable de son unité et/ou l'équipe en charge des ressources humaines⁷.

Le Directeur financier a indiqué aux enquêteurs que le Directeur exécutif était supposé être au courant qu'il avait des liens avec Veselka. Toutefois, lors de son entretien avec le BIG, le Directeur exécutif a déclaré qu'il n'avait pas la moindre connaissance des liens entre le Directeur financier et Veselka avant de recevoir la plainte en décembre 2014.

L'enquête du BIG a découvert que la conduite du Directeur financier avait enfreint la Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine lorsqu'il a caché ses liens familiaux avec Veselka. Cette enquête a également permis de constater que le Directeur financier participait à des pratiques collusoires, enfreignait les règles du Règlement intérieur d'Alliance Ukraine lorsqu'il se servait de sa position pour intervenir dans un appel d'offres interne et fournissait des copies des propositions financières d'autres soumissionnaires à Veselka, lui offrant ainsi une aide inéquitable dans le processus d'appel d'offres interne.

Action convenue de la Direction 1 : Le Secrétariat envisagera d'engager des actions et/ou d'imposer des restrictions appropriées qu'il jugerait nécessaires à l'encontre des personnes et des entités identifiées dans le présent rapport.

02 Non-respect par Alliance Ukraine de la disposition de l'Accord de subvention relative à la divulgation d'informations au Fonds mondial

Réponse d'Alliance Ukraine aux allégations de conflit d'intérêts à l'encontre du Directeur financier

À réception de la plainte le 16 décembre 2014, le Directeur exécutif a indiqué au BIG qu'il avait interrogé le Directeur financier au sujet des allégations. Selon le Directeur exécutif, le Directeur financier a confirmé sa relation avec son beau-frère – propriétaire de Veselka – et sa sœur en tant qu'entrepreneur privé associé à Veselka.

Le Directeur exécutif a également indiqué qu'il avait informé le Directeur financier qu'une enquête serait ouverte concernant cette question et a pris un certain nombre de mesures immédiates, notamment la suspension de l'autorité du Directeur financier en matière d'approbation des factures de Veselka.

⁵ Personne associée : un parent de l'employé, son conjoint, un partenaire domestique, un enfant, un frère, une sœur, un partenaire professionnel ou un individu par qui l'employé est employé ou avec qui il négocie ou a un accord concernant un futur emploi.

⁶ Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine (13 avril 2009).

⁷ Code d'éthique d'Alliance Ukraine (13 avril 2009).

Le 15 janvier 2015, le Comité d'éthique d'Alliance Ukraine (AUEC) a examiné les documents et les informations relatifs à la question du conflit d'intérêts impliquant le Directeur financier. Le Comité d'éthique a conclu que durant l'appel d'offres de 2012, le Directeur financier était en situation de conflit d'intérêts potentiel et que durant l'appel d'offres de 2014, il était effectivement en situation de conflit d'intérêts, mais n'avait pas influé sur les résultats des deux appels d'offres⁸.

Sur la base de ses conclusions, le Comité d'éthique a recommandé d'infliger au Directeur financier un blâme écrit pour ne pas avoir divulgué son conflit d'intérêts existant, ce que le Directeur exécutif a fait le 16 janvier 2015. Ce dernier a également indiqué que le blâme écrit était une mesure provisoire pour sanctionner le Directeur financier pour ne pas avoir divulgué le conflit d'intérêts mais qu'à ce stade, il n'avait aucune preuve que le Directeur financier ait commis des infractions plus graves. Du 16 janvier 2015 au 14 avril 2015, le Directeur financier a été maintenu dans ses fonctions chez Alliance Ukraine.

L'enquête du BIG a établi que le 10 avril 2015, le Directeur exécutif avait reçu un appel du Secrétariat de l'Alliance internationale contre le VIH et le sida (Alliance UK) basé à Brighton, Royaume-Uni, durant lequel il avait été informé qu'Alliance UK avait également reçu la plainte contre le Directeur financier.

Le Directeur exécutif a déclaré au BIG que l'opinion d'Alliance UK concernant la gravité de l'allégation avait modifié sa perception de cette gravité et que, sur recommandation d'Alliance UK, il avait informé le Fonds mondial des allégations à l'encontre du Directeur financier le 10 avril 2015. Sur conseil d'Alliance UK également, il a aussi ordonné le même jour de suspendre le Directeur financier de ses fonctions à compter du 14 avril 2015⁹.

Le 17 avril 2015, Alliance Ukraine a achevé son enquête interne portant sur les allégations à l'encontre du Directeur financier¹⁰. Selon le rapport interne final, l'enquête n'a découvert aucune preuve de passations frauduleuses de marchés et a conclu que les appels d'offres réalisés en 2012 et 2014 par Alliance Ukraine, auxquels Veselka avait participé, étaient conformes aux procédures applicables des passations de marchés.

Le rapport d'enquête interne d'Alliance Ukraine mentionne également les conclusions du Comité d'éthique relatives aux conflits d'intérêts du Directeur financier et fournit une synthèse des investigations effectuées pour vérifier si le Directeur financier exerçait une influence indue sur les processus ayant conduit à la sélection de Veselka en tant que fournisseur d'Alliance Ukraine.

Le BIG a identifié des éléments probants indiquant que durant l'enquête interne, Alliance Ukraine avait tenté d'évaluer la transparence des processus d'appels d'offres internes auxquels Veselka avait participé, et avait pleinement accès à des preuves révélant que le Directeur financier était personnellement impliqué dans les processus d'appels d'offres internes. Cependant, le rapport d'enquête final ne contenait aucune conclusion à cet égard. En outre, il semble qu'Alliance Ukraine n'ait pas tenté de contacter Veselka ou de s'entretenir formellement avec les employés concernés d'Alliance Ukraine.

Le BIG n'ayant pas découvert d'éléments probants révélant une tentative délibérée de couvrir une faute du Directeur financier, il a conclu que l'enquête interne conduite par Alliance Ukraine n'avait pas permis d'identifier des informations clés.

Retard d'Alliance Ukraine dans la déclaration au Fonds mondial des allégations à l'encontre du Directeur financier

⁸ Protocole du Comité d'audit et d'éthique d'Alliance Ukraine #1/15 (15 janvier 2015).

⁹ Instruction interne d'Alliance Ukraine #30 (10 avril 2015).

¹⁰ Rapport d'enquête interne d'Alliance Ukraine (17 avril 2015).

L'Accord de subvention et le Code de conduite des bénéficiaires du Fonds mondial stipulent que le bénéficiaire principal doit déclarer immédiatement au Fonds mondial toute plainte relative à des conflits d'intérêts. Lorsqu'il a été demandé au Directeur financier d'expliquer pourquoi Alliance Ukraine ne l'avait pas fait, il a déclaré qu'il n'avait pas connaissance de cette disposition de l'Accord de subvention au moment de la réception de la plainte, et que ses subordonnés ne l'avaient pas non plus informé de cette obligation – subordonnés dont il pense qu'ils auraient dû la connaître.

Le Directeur exécutif a également indiqué au BIG qu'Alliance Ukraine avait respecté ses pratiques existantes en vertu desquelles il devait uniquement faire part des plaintes aux donateurs si une enquête interne découvrait des preuves à l'appui des allégations. En particulier, la Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine précise que cette fondation doit déclarer tout conflit d'intérêts aux donateurs une fois que toutes les enquêtes et les décisions nécessaires et pertinentes ont été menées et prises¹¹.

Cette clause de la Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine est contradictoire avec l'article 21 (C) des Conditions générales de l'Accord de subvention signé entre le Fonds mondial et Alliance Ukraine en décembre 2011, lequel impose à Alliance Ukraine de notifier immédiatement au Fonds mondial tout conflit d'intérêts potentiel, apparent ou réel.

L'enquête du BIG a découvert qu'à réception de la plainte à la mi-décembre 2014, Alliance Ukraine était en possession d'informations crédibles concernant les liens familiaux du Directeur financier avec le propriétaire de Veselka et sa femme – laquelle est également la sœur du Directeur financier. En outre, elle a découvert qu'à la mi-janvier 2015, le Comité d'éthique d'Alliance Ukraine avait conclu que le Directeur financier était en situation de conflits d'intérêts potentiels et réels non déclarés durant les appels d'offres qui se sont soldés par la sélection de Veselka en tant que fournisseur d'Alliance Ukraine. Il a néanmoins fallu à Alliance Ukraine quelque quatre mois pour informer le Fonds mondial des allégations à l'encontre du Directeur financier. De ce fait, Alliance Ukraine a enfreint l'Accord de subvention.

L'enquête du BIG a également permis d'établir qu'Alliance Ukraine ne collectait pas de « déclarations d'intérêt » chaque année ou lorsque que spécifiquement requis en vertu de sa Politique relative aux conflits d'intérêts¹², et considère donc qu'Alliance Ukraine n'applique pas cette politique de façon appropriée.

Action convenue de la Direction 2 : Le Secrétariat demandera à Alliance Ukraine d'amender sa politique interne relative aux conflits d'intérêts afin de l'aligner sur les dispositions des Conditions générales de l'Accord de subvention conclu entre le Fonds mondial et Alliance Ukraine, et de rappeler à sa direction l'importance du respect de l'ensemble des dispositions de l'Accord de subvention.

¹¹ Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine, article #6.2 (13 avril 2009).

¹² Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine, article #4.2 (13 avril 2009).

IV. Conclusion

L'enquête a permis de découvrir que le Directeur financier avait enfreint la Politique relative aux conflits d'intérêts d'Alliance Ukraine lorsqu'il a choisi de ne pas divulguer d'informations concernant ses liens familiaux avec Veselka.

Elle a confirmé que le Directeur financier avait participé à des pratiques collusoires lorsqu'il a communiqué à Veselka les propositions financières d'autres fournisseurs, contrevenant ainsi aux règles du Règlement intérieur d'Alliance Ukraine.

Alliance Ukraine n'a pas appliqué de façon appropriée sa Politique relative aux conflits d'intérêts et n'a de ce fait pas détecté les manquements du Directeur financier. Depuis, Alliance Ukraine a pris des mesures pour renforcer la surveillance des conflits d'intérêt et la conformité vis-à-vis des Conditions générales de l'Accord de subvention conclu avec le Fonds mondial.

L'enquête du BIG a également découvert que la fondation Alliance Ukraine n'avait pas respecté les Conditions générales de l'Accord de subvention en déclarant tardivement au Fonds mondial la plainte qu'elle avait reçue en décembre 2014.

Le BIG a vérifié que Veselka avait fourni ses services et ne les avait pas surfacturés. En conséquence, le BIG ne recommandera pas le remboursement du montant des contrats attribués à Veselka.

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Catégories	Actions convenues de la Direction	Date d'échéance	Responsable
1	Risques de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat envisagera d'engager des actions et/ou d'imposer des restrictions appropriées qu'il jugerait nécessaires à l'encontre des personnes et des entités identifiées dans le présent rapport.	1 octobre 2015	Responsable de la Division de la gestion des subventions
2	Risques de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat demandera à Alliance Ukraine d'amender sa politique interne relative aux conflits d'intérêts afin de l'aligner sur les dispositions des Conditions générales de l'Accord de subvention conclu entre le Fonds mondial et Alliance Ukraine, et de rappeler à sa direction l'importance du respect de l'ensemble des dispositions de l'Accord de subvention.	1 octobre 2015	Responsable de la Division de la gestion des subventions

Annexe A : Synthèse des réponses aux constatations

Le 4 juin 2015, le BIG a transmis à Alliance Ukraine et au Directeur financier une copie de l'état des constatations qu'il a tirées de la présente enquête. L'état des constatations du BIG récapitule l'ensemble des faits pertinents et des constatations observées à l'appui du présent rapport final.

Le Directeur financier a répondu aux constatations du BIG le 8 juin 2015.

Alliance Ukraine a répondu aux constatations du BIG le 22 juin 2015, en joignant un courrier décrivant les actions de la Direction – lequel détaille les mesures prises par Alliance Ukraine en réponse aux constatations de la présente enquête.

Le BIG a dûment étudié tous les points soulevés par ces déclarants, et ses constatations ont été révisées de façon appropriée dans le présent rapport final. Le BIG est ensuite passé à l'étape suivante de l'enquête, conformément à son Modèle d'engagement des parties prenantes.

Annexe B : Pièces jointes

Pièce jointe 1. Échange de courriels entre le Directeur financier et le propriétaire de Veselka du 18 septembre 2012.

HA: Thailand

From: [REDACTED]
To: [REDACTED]
Date: Tue, 18 Sep 2012 17:28:24 +0300

Привет!

Все хорошо. Но в Украине лучше.
Предварительно отобрали 6 фирм. Вас также. В среду выберем 3х. Тогда точно скажу. На рабочую почту не пиши. Лучше смс

От: [REDACTED]
Отправлено: 18 сентября 2012 г. 10:23
Кому: [REDACTED]
Тема: Thailand

[REDACTED]
Как у тебе дело в Тайланде ?
Питания подходит тебе или нет ?
Хочу спросить информацию о тенде !
Спасибо
[REDACTED]

Traduction de l'échange ci-dessus du russe à l'anglais :

Le 18 septembre 2012, le propriétaire de Veselka a écrit au Directeur financier :

“ [REDACTED] Bonjour ! Comment ça se passe en Thaïlande ? La nourriture vous convient-elle ? Je voudrais vous demander des informations sur l'appel d'offres ! Merci [REDACTED]. ”

Le 18 septembre 2012, le Directeur financier a répondu au propriétaire de Veselka :

“Bonjour, tout va bien, mais c'est mieux en Ukraine. Six entreprises ont été présélectionnées, notamment la vôtre. Mercredi, trois seront sélectionnés. Je vous tiendrai précisément informé. Merci de ne pas m'écrire à mon adresse courriel professionnelle. Mieux vaut envoyer des SMS.”

Annexe C : Méthodologie

L'Unité des enquêtes du BIG est chargée de mener des enquêtes sur les allégations de fraude, d'abus, de détournement, de corruption et de mauvaise gestion (collectivement, les « fraudes et abus ») commis dans le cadre de programmes financés par le Fonds mondial et par les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires (collectivement, les « maîtres d'œuvre des subventions »), les instances de coordination nationale et les agents locaux du Fonds, ainsi que par les fournisseurs et les prestataires de services¹³.

Si, de manière générale, le Fonds mondial n'a pas de relations directes avec les fournisseurs des bénéficiaires, le champ d'action du BIG¹⁴ englobe les activités de fourniture de biens et de services desdits fournisseurs. Les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette mission incluent l'accès aux documents et aux responsables des fournisseurs¹⁵. Le BIG compte sur la coopération de ces fournisseurs pour mener à bien sa mission¹⁶.

Les enquêtes du BIG visent à : (i) identifier la nature spécifique et la portée des fraudes et abus affectant les subventions du Fonds mondial, (ii) identifier les entités et les individus responsables de tels méfaits, (iii) déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par les fraudes et abus, et (iv) placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés ou les usages faits des fonds détournés.

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non à caractère pénal. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables des faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve crédibles et substantiels. Le BIG prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les informations inculpatives et disculpatives¹⁷.

Le BIG constate et évalue des faits et en rend compte. À partir de là, le BIG se prononce sur la conformité des dépenses par rapport aux Accords de subvention et détaille les actions arrêtées qui sont hiérarchisées en fonction des risques. Ces actions arrêtées peuvent inclure l'identification de dépenses réputées non-conformes pour lesquelles des mesures de recouvrement, des mesures administratives recommandées liées à la gestion des subventions et des recommandations d'actions au titre du Code de conduite des fournisseurs¹⁸ ou du Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial¹⁹ (les « Codes »), selon le cas, peuvent être envisagées. Le BIG ne

¹³ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/oig/OIGOfficeOfInspectorGeneralCharteren/>, consultée le 1^{er} novembre 2013.

¹⁴ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5 et 9.7.

¹⁵ Ibid., § 17.1 et 17.2

¹⁶ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013. Remarque : Chaque subvention est assujettie aux Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention signé avec le Fonds mondial pour cette subvention. Le Code de conduite ci-dessus est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

¹⁷ Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes pour les enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux*, juin 2009, disponibles à l'adresse : <http://www.un.org/Depts/oios/pages/uniformguidelines.html>, consultées le 1^{er} novembre 2013.

¹⁸ Voir note 16, supra

¹⁹ Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial, (16 juillet 2012) disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013. Chaque subvention est assujettie aux CG de l'accord de subvention signé pour cette subvention. Le Code de conduite susmentionné est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

décide pas de la façon dont le Secrétariat traitera ces positions et recommandations. Il ne prend pas non plus de décisions judiciaires et ne prononce pas de sanctions²⁰.

Les Actions de la Direction sont prises en accord avec le Secrétariat pour identifier, atténuer et gérer les risques affectant les activités du Fonds mondial et de ses bénéficiaires. Le BIG laisse au Secrétariat et, le cas échéant, aux bénéficiaires, à leurs fournisseurs et/ou aux organismes nationaux en charge de l'application des lois, le soin d'agir sur la base des constatations de ses rapports.

Le BIG est un organe administratif dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Par conséquent, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits qui lui sont conférés par les Accords de subvention conclus entre le Fonds mondial et les bénéficiaires, y compris par les termes de ses Codes, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations.

Le BIG remet également au Conseil d'administration du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés de l'expérience, dans le but de comprendre et d'atténuer les risques identifiés de fraudes et d'abus menaçant le portefeuille de subventions.

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

01 Concepts de fraude et d'abus applicables

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Il le fait dans le cadre de sa mission telle qu'énoncée dans sa Charte, laquelle consiste à mener des enquêtes sur les allégations de fraudes et d'abus dans le cadre des programmes soutenus par le Fonds mondial.

Ainsi, il s'appuie sur les définitions des actes répréhensibles inscrites dans les Accords de subvention concernés conclus avec le Fonds mondial et dans les contrats conclus par les bénéficiaires avec d'autres maîtres d'œuvre durant la mise en œuvre des programmes.

Ces accords avec les sous-bénéficiaires doivent notamment inclure des droits d'accès et des engagements de se conformer aux Codes. Les Codes clarifient la façon dont les bénéficiaires sont censés respecter les valeurs de transparence, de responsabilité et d'intégrité qui sont déterminantes pour la réussite des programmes financés. En particulier, le Code de conduite des bénéficiaires leur interdit de se livrer à des pratiques de corruption, ce qui inclut le versement de pots-de-vin et de commissions occultes dans le cadre des passations de marchés²¹.

Les Codes donnent les définitions suivantes des actes répréhensibles concernés²² :

- L'expression « pratiques anti-concurrentielles » désigne tout accord, décision ou pratique ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser la concurrence sur un marché.
- L'expression « pratiques collusoires » désigne un accord entre deux ou plusieurs personnes ou entités à des fins irrégulières, y compris en vue d'exercer une influence abusive sur les actions d'une personne ou d'une entité tierce.
- L'expression « conflit d'intérêts » désigne un conflit qui survient quand un bénéficiaire ou un représentant de bénéficiaire participe à une activité du Fonds mondial susceptible

²⁰ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 8.1.

²¹ Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial, paragraphe 3.4.

²² Disponible aux

adresses : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/> et http://theglobalfund.org/documents/corporate/Corporate_CodeOfConductForSuppliers_Policy_en/

d'avoir un effet direct et prévisible sur un intérêt d'ordre financier ou autre appartenant : a) au bénéficiaire, b) au représentant du bénéficiaire, ou c) à une personne ou une institution associée au bénéficiaire ou au représentant du bénéficiaire dans le cadre d'une relation contractuelle, financière, de mandataire, de travail ou personnelle. Par exemple, un conflit d'intérêts peut survenir quand un bénéficiaire ou un représentant de bénéficiaire a des intérêts, d'ordre financier ou autre, susceptible d'affecter l'exécution de ses tâches et responsabilités en matière de gestion des subventions du Fonds mondial. Un conflit d'intérêts peut également survenir si les intérêts, d'ordre financier ou autre, d'un bénéficiaire ou d'un représentant de bénéficiaire compromettent ou affaiblissent la confiance dans le fait que les ressources du Fonds mondial sont gérées et utilisées dans le respect des principes de transparence, d'équité, d'honnêteté et de responsabilité.

- L'expression « pratiques de corruption » désigne le fait d'offrir, de promettre, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, un bien de valeur ou un avantage en vue d'influer indûment sur les actions d'une autre personne ou entité.
- L'expression « pratiques frauduleuses » désigne tout acte ou omission, tel qu'une fausse déclaration qui vise sciemment ou par négligence à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une personne ou une entité en vue d'obtenir un avantage financier ou autre ou de se départir d'une obligation.
- Le terme « détournement » désigne l'utilisation abusive ou le détournement intentionnel d'argent ou de biens à des fins contraires à celles autorisées et prévues, notamment pour le compte de l'individu, de l'entité ou de la personne à qui elles profitent directement ou indirectement.

02 Détermination de la conformité

Le BIG présente des constatations factuelles qui identifient des questions liées au respect, par les bénéficiaires, des dispositions des Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention du programme du Fonds mondial. Ces questions de conformité peuvent avoir des liens avec les dépenses engagées par les bénéficiaires au titre des fonds de subvention, ce qui pose alors la question de l'admissibilité de ces dépenses à un financement par le Fonds mondial. La détermination de cette non-conformité est basée sur les dispositions des CG²³. Le BIG n'a pas pour mission de conclure sur l'opportunité de chercher à obtenir des remboursements auprès des bénéficiaires ou sur l'opportunité d'appliquer des sanctions autres sur la base des dispositions de l'Accord de subvention du programme.

Plusieurs dispositions des CG fournissent des orientations pour savoir si une dépense d'un programme est ou non admissible à un financement du Fonds mondial. Il est important de noter que les termes décrits dans le présent paragraphe sont applicables aux sous-bénéficiaires, ainsi qu'aux bénéficiaires principaux²⁴.

De manière plus fondamentale, « le bénéficiaire principal fera en sorte que tous les fonds de subvention soient gérés de façon prudente et prendra toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que lesdits fonds soient exclusivement utilisés aux fins du programme et conformément aux modalités du présent Accord »²⁵.

En pratique, ceci implique de respecter les activités et les plafonds budgétaires proposés dans les demandes de décaissement, lesquelles doivent à leur tour correspondre au(x) budget(s) résumé(s) joint(s) à l'Annexe A de l'Accord de subvention du programme. Si ceci constitue un motif de non-admissibilité des dépenses, l'engagement de fonds de subvention en infraction d'autres dispositions

²³ Les CG sont révisées périodiquement, mais les dispositions mentionnées ci-dessous s'appliquent à tous les PR au moment de l'enquête.

²⁴ Conditions générales (2012.09), article 14(b) :

<http://www.theglobalfund.org/documents/core/grants/CoreStandardTermsAndConditionsAgreementen>

²⁵ Id. article 9(a) et article 18(f)

de l'Accord de subvention du programme entrainera également une détermination de non-conformité.

Même lorsque les dépenses sont effectuées conformément aux budgets et plans de travail approuvés, et correctement comptabilisées dans les livres et registres du programme, elles doivent résulter de processus et de pratiques commerciales équitables et transparentes. Les CG exigent spécifiquement que le récipiendaire principal s'assure que : (i) les contrats soient attribués de façon transparente et concurrentielle, [...] et (iv) que le récipiendaire principal et ses représentants ou agents ne se livrent pas à des pratiques de corruption telles que décrites à l'article 21(b) des CG s'agissant de ce marché²⁶.

Les CG interdisent explicitement de se livrer à des actes de corruption ou à d'autres actes liés ou illicites dans le cadre de la gestion des fonds de subvention : « Le récipiendaire principal ne pourra se livrer, et devra s'assurer qu'aucun sous-récipiendaire ou personne qui lui est affiliée ou qui est affiliée à un sous-récipiendaire [...] ne se livre, à aucune autre pratique considérée, ou susceptible d'être considérée, comme illicite ou de corruption dans le pays d'accueil »²⁷.

Parmi les pratiques prohibées figure la règle selon laquelle le récipiendaire principal ne peut pas, et doit s'assurer qu'aucune personne qui lui est affiliée ne puisse pas, « participer à une entente ou accord entre deux ou plusieurs soumissionnaires, que lui-même ou le sous-récipiendaire en soit informé, destiné à établir des prix d'offres artificiels et non concurrentiels »²⁸.

Le Code de conduite des fournisseurs et le Code de conduite des récipiendaires du Fonds mondial prévoient également des principes supplémentaires devant être respectés par les récipiendaires et les fournisseurs, ainsi que des recours en cas d'infraction auxdits principes fondamentaux d'équité, d'intégrité et de bonne gestion. Les Codes prévoient par ailleurs des définitions utiles des conduites prohibées²⁹.

Les Codes sont intégrés aux CG via l'article 21(d) aux termes duquel le récipiendaire principal est tenu de s'assurer que le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial soit communiqué à l'ensemble des soumissionnaires et des fournisseurs³⁰. Cet article stipule explicitement que le Fonds mondial est en droit de refuser de financer tout contrat avec des fournisseurs ne respectant pas le Code de conduite des fournisseurs. De même, l'article 21(e) prévoit que le Code de conduite des récipiendaires doit être communiqué à tous les sous-récipiendaires, ainsi que son application obligatoire via les accords conclus avec les sous-récipiendaires³¹.

Les récipiendaires principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des dépenses engagées par les sous-récipiendaires et les fournisseurs³².

Les constatations factuelles du BIG lors de son enquête résumées dans le présent rapport peuvent être rattachées à des activités prohibées ou à d'autres éléments incompatibles avec les modalités des Accords de subvention.

03 Remboursements ou sanctions

²⁶ Id. article 18(a)

²⁷ Id. article 21 (b)

²⁸ Id. article 21(b)

²⁹ Disponible aux adresses :

<http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen> ;

<http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen>

³⁰ Conditions générales (2012.09), article 21(d)

³¹ Id. article 21(e)

³² Id. article 14

Le Secrétariat du Fonds mondial est ensuite chargé de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse à ces constatations.

Ces recours peuvent inclure le recouvrement des fonds affectés par les manquements aux contrats. L'article 27 des CG stipule que le Fonds mondial peut exiger du récipiendaire principal qu'il « rembourse immédiatement au Fonds mondial tous les fonds de subvention versés dans la monnaie dans laquelle ils ont été décaissés [dans les cas où] le récipiendaire principal aurait enfreint l'une des dispositions du présent (sic) Accord [...] ou aurait, sur un point relatif au présent Accord, fait une fausse déclaration d'importance majeure »³³.

Aux termes de l'article 21(d), « en cas de non-respect du Code de conduite, selon l'appréciation du Fonds mondial à son entière discrétion, ce dernier se réserve le droit de ne pas financer un contrat entre le récipiendaire principal et un fournisseur ou de demander le remboursement des fonds de subvention dans l'hypothèse où ils auraient déjà été versés au fournisseur »³⁴.

De surcroît, l'article 7.4.1 des principes UNIDROIT (2010), principes de droit régissant l'Accord de subvention, accorde au Fonds mondial le droit de réclamer au récipiendaire principal des dommages-intérêts en cas de défaut d'exécution, outre les autres recours que le Fonds mondial pourrait être en droit d'engager.

Conformément aux Procédures de sanction du Fonds mondial, ce dernier peut décider de sanctions supplémentaire en cas de manquements aux Codes, y compris à l'encontre des fournisseurs.

Pour la détermination des dépenses non-conformes dont le recouvrement peut être demandé, le BIG conseille au Secrétariat que ces montants soient généralement : (i) des montants pour lesquels il n'existe pas de garantie raisonnable de livraison des biens ou des services (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses ou dépenses autrement irrégulières sans garantie de livraison), (ii) des montants qui constituent des surfacturations entre le prix payé et le prix de marché de biens ou services comparables, ou (iii) des montants qui ne sont pas admissibles (non liés) au titre de la subvention et de ses plans de travail et budgets approuvés.

³³ Id. at Art. 27(b) and (d)

³⁴ Id.