



Rapport d'audit de suivi

# Subvention du Fonds mondial en République démocratique du Congo mise en œuvre par Population Services International

GF-OIG-20-013  
4 mai 2020  
Genève, Suisse

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

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) assure la sauvegarde des actifs, des investissements, de la réputation et de la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les mesures appropriées pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, il promeut les bonnes pratiques, réduit les risques et informe de façon complète et transparente sur les abus.

Créé en 2005, le BIG est une composante à part entière du Fonds mondial dont il est toutefois indépendant. Il rend des comptes au Conseil via son Comité des finances et de la vérification, et sert les intérêts de l'ensemble des parties prenantes du Fonds mondial. Ses travaux respectent les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

## Contactez-nous

Le Fonds mondial considère que chaque dollar compte et n'a aucune tolérance pour la fraude, la corruption et le gaspillage qui empêchent d'acheminer les ressources jusqu'aux personnes qui en ont besoin. Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au BIG en le contactant aux coordonnées ci-dessous. Voici quelques exemples d'actes répréhensibles qu'il conviendrait de dénoncer : vol d'argent ou de médicaments, utilisation des fonds ou d'autres actifs du Fonds mondial à des fins personnelles, fausses factures, mise en scène de fausses formations, contrefaçon de médicaments, irrégularités dans les processus d'appel d'offres, pots-de-vin et dessous-de-table, conflits d'intérêts, violations des droits de l'homme...

[Formulaire en ligne >](#)

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

Courrier postal :  
Bureau de l'Inspecteur général  
Fonds mondial  
Global Health Campus  
Chemin du Pommier 40  
1218 Grand-Saconnex  
Genève, Suisse

Courriel :

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

Service téléphonique gratuit de déclaration :

+1 704 541 6918

Message téléphonique :

+41 22 341 5258

Plus d'informations sur le BIG

[www.theglobalfund.org/oig](http://www.theglobalfund.org/oig)

### Rapport d'audit

Les audits du BIG étudient les systèmes et les processus en place au Fonds mondial et dans les pays pour identifier les risques susceptibles de compromettre la mission de l'Organisation de mettre fin aux trois épidémies. Généralement le BIG audite trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et la supervision. Dans l'ensemble, l'audit a pour objectif d'améliorer l'efficacité du Fonds mondial pour veiller à ce que l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés ait l'impact maximal.

### Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du BIG ont pour but de promouvoir la mission et les objectifs du Fonds mondial via des participations génératrices de valeur ajoutée en exploitant les compétences professionnelles des auditeurs et enquêteurs du BIG. Le Conseil, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander une participation consultative spécifique à tout moment. Le rapport peut être publié à la discrétion de l'Inspecteur général après consultation de la partie prenante ayant effectué la demande.

### Rapport d'enquête

Les enquêtes du BIG étudient les allégations reçues concernant des actes répréhensibles réels ou le suivi d'informations de fraude ou d'abus susceptibles de compromettre la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies. Le BIG réalise des enquêtes administratives et non judiciaires. Ses constatations sont basées sur des faits et des analyses connexes, ce qui lui permet d'établir des déductions raisonnables fondées sur des faits avérés.

# Table des matières

1.	Synthèse .....	4
1.1.	Opinion .....	4
1.2.	Notations.....	7
1.3.	Résumé des actions convenues de la Direction .....	7
2.	Environnement et contexte.....	8
2.1.	Contexte global .....	8
2.2.	Différenciation des audits de pays par catégorie .....	8
2.3.	Subventions du Fonds mondial en République démocratique du Congo .....	9
3.	Aperçu de l’audit .....	11
3.1.	Objectifs .....	11
3.2.	Portée .....	11
4.	Constatations .....	12
4.1.	Une supervision inefficace du budget s’est traduite par un dépassement budgétaire non- approuvé de 12,8 millions de dollars au niveau d’une catégorie de coût.....	12
4.2.	Utilisation inefficace des fonds de subvention liée à la faiblesse des contrôles internes, à des lacunes dans la gestion financière et à de mauvaises pratiques d’achat .....	16
5.	Récapitulatif des actions convenues de la Direction .....	20
	Annexe A : Classification générale des notations d’audit .....	21
	Annexe B : Méthodologie .....	22

# 1. Synthèse

## 1.1. Opinion

La République démocratique du Congo (RDC) est l'un des trois plus importants portefeuilles du Fonds mondial. Il joue à ce titre un rôle essentiel pour la mission de l'Organisation – à savoir mettre fin au VIH, à la tuberculose et au paludisme. Les subventions à la RDC sont mises en œuvre dans un contexte d'intervention difficile caractérisé par des infrastructures fragiles, des conflits armés récurrents et des flambées de maladie à répétition. Le Secrétariat du Fonds mondial a choisi Population Services International (PSI) pour mettre en œuvre une subvention Paludisme d'un montant de 173,5 millions de dollars – dont la principale activité était la distribution de masse de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée (MILD).

En 2017, PSI a averti le BIG d'irrégularités potentielles au niveau des appels d'offres de services de transport affectant la subvention Paludisme. Le rapport d'enquête consécutif du BIG<sup>1</sup> publié en 2019 et soutenu par l'équipe mondiale des audits internes de PSI et l'équipe de direction du Siège de PSI a découvert l'existence de dépenses non-conformes d'un total de 23,7 millions de dollars, incluant des pertes potentielles de 7,4 millions de dollars imputables à des surfacturations – que PSI a intégralement remboursées ultérieurement.

Le BIG a effectué un examen de suivi des subventions du Fonds mondial en RDC en 2018<sup>2</sup>. Cependant, comme PSI avait cessé de mettre en œuvre les programmes soutenus par le Fonds mondial dans ce pays au moment de l'audit, les dossiers financiers relatifs à sa subvention n'étaient pas accessibles. Le BIG a fourni à PSI plus de temps pour rassembler et mettre à disposition les dossiers concernés – lesquels ont été communiqués au fur et à mesure entre mai et novembre 2019. Le présent rapport apporte sa conclusion sur les résultats de cet audit financier indépendant de la subvention spécifiquement attribuée à PSI.

L'audit a identifié des faiblesses dans le suivi détaillé du budget par PSI, des contrôles limités des paiements des transactions et des pratiques non-concurrentielles récurrentes de passation de marché. Il a par ailleurs détecté d'importantes transactions non-conformes. Sur la base d'un échantillon d'audit portant sur 77,5 millions de dollars de dépenses, le BIG a découvert un montant total non-conforme de 25,3 millions de dollars – dont 6,2 millions sont considérés comme potentiellement recouvrables. Les mécanismes d'assurance existants et l'insuffisance de la surveillance et du suivi de la gestion des subventions par le Secrétariat du Fonds mondial n'ont pas permis de détecter ou de prévenir ces problèmes. Globalement, le BIG considère la gestion financière de la subvention par PSI et la supervision de la subvention par le Secrétariat du Fonds mondial comme **inefficaces**.

### **L'inefficacité de la surveillance du budget a entraîné un dépassement budgétaire non-approuvé de 12,8 millions de dollars.**

PSI ne disposait pas d'un mécanisme efficace pour suivre le budget par activité subventionnée. Le budget total de la subvention de 173,5 millions de dollars a été dépassé de 2,6 %, mais il y a eu un dépassement budgétaire non-autorisé de 12,7 millions de dollars au niveau d'une catégorie de coûts – principalement des coûts de déplacements et des services professionnels externes, par rapport à un budget initial de 20,4 millions de dollars. Cette situation donne une vision inexacte et imprécise de l'utilisation des fonds de subvention.

Le Secrétariat n'a pas respecté les protocoles de communication stipulés dans la confirmation de la subvention et a, au lieu de cela, directement échangé avec le maître d'œuvre local de PSI. Dans la mesure où certaines de ces communications concernaient l'exécution d'activités spécifiques non-

<sup>1</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/8379/oig\\_gf-oig-19-006\\_report\\_fr.pdf?u=637233413710000000](https://www.theglobalfund.org/media/8379/oig_gf-oig-19-006_report_fr.pdf?u=637233413710000000).

<sup>2</sup> Voir le document du BIG « Audit de suivi des subventions du Fonds mondial en République démocratique du Congo », GF-OIG-19-014, juillet 2019.

incluses dans le budget approuvé et la demande faite à PSI de justifier des écarts budgétaires, ce non-respect du protocole de communication a affecté la capacité de PSI à suivre efficacement ces écarts.

## **Utilisation inefficace des fonds de subvention du fait de faiblesses dans les contrôles internes, de lacunes dans la gestion financière et de mauvaises pratiques d'achat**

### *Examen financier des dépenses imputées sur la subvention*

Une surveillance lacunaire et des mécanismes d'assurance restreints à tous les niveaux ont eu un impact sur la qualité des justificatifs à l'appui des paiements. Le BIG a procédé à un examen financier de la subvention, en choisissant un échantillon de 56 % (77,5 million de dollars<sup>3</sup>) des 130 millions de dollars de dépenses<sup>4</sup>, conformément aux Directives du Fonds mondial sur l'établissement des budgets<sup>5</sup> qui définissent l'admissibilité des dépenses de la subvention pour chaque type de transaction<sup>6</sup>.

Le Tableau 1 (lignes 1-5) détaille un total de 5,9 millions de dollars de montants potentiellement recouvrables relatifs à des transactions pour lesquelles aucun justificatif n'a été fourni (0,4 million de dollars), à des transactions accompagnées de justificatifs insuffisants<sup>7</sup> (2,2 millions de dollars), ou à des transactions pour lesquelles un justificatif essentiel au moins manquait (3,3 millions de dollars).

L'une des principales composantes d'une campagne de distribution de masse de MILD est le « microplan », document signé par le Programme national de lutte contre le paludisme qui détaille le budget et les activités devant être réalisées tout le long de la campagne. En l'absence de microplan approuvé, lequel est vu comme la feuille de route détaillée pour l'exécution de la campagne de distribution de masse, les transactions sont considérées non-conformes en vertu des Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets. Cependant, nonobstant l'absence de ce microplan approuvé, le BIG est parvenu à établir que les activités déclarées avaient effectivement été réalisées et que les MILD avaient été achetées et distribuées. Par conséquent, bien que le montant figurant à la ligne 3 du Tableau 1 (7 millions de dollars) soit non-conforme, le BIG ne propose pas son recouvrement.

L'unité en charge des approvisionnements du Siège central de PSI a assuré un suivi lacunaire des achats effectués par son entité locale en RDC, ce qui a conduit celle-ci à recourir à des processus non-concurrentiels et opaques pour des achats de biens et de services. Les marchés passés par les agents fiduciaires recrutés par PSI n'ont respecté aucune politique d'achat et les contrats signés avec ces agents n'abordent pas cette question. Cette situation s'est traduite par des dépenses d'approvisionnement opaques et non-concurrentielles de 5 millions de dollars, comme indiqué en ligne 5 du Tableau 1. Sur ces dépenses, le BIG propose le recouvrement d'une somme de 0,1 million de dollars pour laquelle l'audit a identifié des preuves de surfacturation. Il s'agit de l'achat de véhicules dont le prix a été gonflé de 17 % par rapport à des achats similaires effectués de façon centralisée par PSI à la même période et pour des véhicules identiques. S'agissant des sommes restantes, le BIG est parvenu à vérifier que les biens avaient été livrés et n'a pas trouvé de preuve de surfacturation. Par conséquent, le BIG ne propose pas le recouvrement de ces montants non-conformes.

### *Non-respect des politiques du Fonds mondial*

<sup>3</sup> Cet échantillon a inclus des transactions qui ont été payées à la fois à partir de RDC et du Siège de PSI aux États-Unis.

<sup>4</sup> Les coûts liés à la chaîne d'approvisionnement relatifs à la campagne de distribution de masse de MILD, qui se sont élevés à 38,8 millions de dollars, ont été exclus du champ de l'examen. Ce poste de la chaîne d'approvisionnement a fait l'objet d'un examen antérieur dans le cadre d'une enquête distincte du BIG, à la suite d'allégations spécifiques de surfacturation de ces coûts (voir le rapport d'enquête du BIG intitulé « Subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo – Manipulation des appels d'offres et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme », GF-OIG-19-006, mars 2019).

<sup>5</sup> Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets et des rapports financiers annuels d'août 2014, et Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets de juin 2017.

<sup>6</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/9519/core\\_budgetinglobalfundgrants\\_guideline\\_fr.pdf?u=637233412680000000](https://www.theglobalfund.org/media/9519/core_budgetinglobalfundgrants_guideline_fr.pdf?u=637233412680000000) - Page 25 à 31.

<sup>7</sup> Dans ce cas spécifique, le BIG n'a pas pu accepter des copies comme justificatifs pour des transactions comptabilisées et payées en RDC.

Des montants non-conformes supplémentaires identifiés par le BIG concernent un versement supplémentaire de 3,4 millions de dollars sur des fonds de subvention au titre du recouvrement des coûts indirects/des coûts d'appui à PSI. Cette pratique est contraire à la politique du Fonds mondial qui stipule qu'aucun recouvrement des coût indirect ne doit être versé à un bénéficiaire principal lorsqu'il a recours aux services d'un agent fiduciaire<sup>8</sup>. Cependant, bien que le montant soit inclus dans un certain nombre de correctifs budgétaires, le Secrétariat du Fonds mondial ne l'a pas contesté durant le processus d'établissement de la subvention et ce montant n'a pas été signalé comme non-conforme par l'agent local du Fonds. Le Secrétariat s'est engagé à examiner ces coûts pour déterminer s'ils devaient ou non être rétroactivement autorisés ou recouverts.

Une somme d'environ 1,6 million de dollars de transactions supplémentaires liées à la gestion de la chaîne des achats et des stocks a été comptabilisée à tort dans d'autres catégories budgétaires. Du fait de cette erreur de classification, ces montants ont été exclus de champ de l'enquête du BIG et n'ont de ce fait pas été inclus dans la précédente évaluation du montant du recouvrement. Un recouvrement supplémentaire de 0,2 million de dollars, calculé sur la base de la méthode de recouvrement précédemment approuvée pour les coûts de gestion de la chaîne des achats et des stocks<sup>9</sup>, est donc proposé.

Un montant supplémentaire de 3,8 millions de dollars lié à des coûts de déplacement est considéré non-conforme. Il correspond à la différence entre les dépassements budgétaires et les montants déjà inscrits dans le Tableau 1 (aux postes 1-5). Le BIG est parvenu à vérifier l'authenticité des justificatifs et n'a donc pas classé ces dépenses comme recouvrables. Cependant, le Secrétariat s'est engagé à examiner les dépassements par rapport au budget approuvé afin de déterminer s'ils devaient ou non être rétroactivement autorisés ou recouverts.

Le Secrétariat du Fonds mondial et ses différents prestataires de garantie n'ont pas identifié efficacement l'existence et l'ampleur des problèmes susmentionnés, soit dans le cadre de leurs activités courantes de supervision soit durant leurs examens périodiques.

*Tableau 1 : Synthèse des montants non-conformes et potentiellement recouvrables*

Catégorie	Montant non-conforme (USD)	Montant potentiellement recouvrable (USD)
1. Absence de justificatifs	369 818	369 818
2. Absence de justificatifs originaux (photocopies uniquement)	2 177 244	2 177 244
3. Absence de 'microplan'/mandat pour la campagne de distribution de masse de moustiquaires	7 040 215	0
4. Absence de documents essentiels	3 322 052	3 322 052
5. Procédures d'achat opaques et non-concurrentielles	4 964 680	98 641
<b>Sous-total 1 : Examen financier des dépenses de subvention</b>	<b>17 874 009</b>	<b>5 967 755</b>
6. Recouvrement des coûts indirects (7 %) sur transactions contractuelles des agents fiduciaires	3 414 127	0
7. Transactions mal classées et non-couvertes par l'enquête dans son calcul final des pertes	229 909	229 909
8. Différence entre les dépassements budgétaires de la catégorie des coûts de déplacement et les montants non-conformes de la même catégorie comme indiqué plus haut	3 817 820	0

<sup>8</sup> Les agents fiduciaires recrutés par PSI en RDC avaient un rôle spécifique et unique. Dans le cas d'une subvention classique du Fonds mondial, l'agent fiduciaire a pour mission de gérer et de contrôler les mécanismes bancaires et financiers, et de veiller au respect de l'ensemble des obligations financières du Fonds mondial. Cependant, bien que les agents fiduciaires n'aient pas mis en œuvre les activités programmatiques, leurs rôles et responsabilités étaient similaires à ceux d'un sous-bénéficiaire des subventions du Fonds mondial. En RDC, par exemple, deux des quatre agents fiduciaires ont recruté des sous-traitants et des fournisseurs.

<sup>9</sup> Ce montant a été calculé sur la base de la méthodologie de calcul du recouvrement des coûts de la gestion de la chaîne des achats et des stocks examinée dans l'enquête du BIG GF-OIG-19-006.

<b>Sous-total 2 : Non-respect des politiques et directives du Fonds mondial</b>	<b>7 461 856</b>	<b>229 909</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25 335 865</b>	<b>6 197 664</b>

## 1.2. Notations

	Objectif 1. S'assurer que les dépenses déclarées sont engagées conformément aux dispositions de l'accord de subvention et du budget/plan de travail approuvé, et que les transactions détaillées font l'objet d'un rapprochement avec les états financiers du rapport sur les résultats actuels/demandes de décaissement pour la période auditée. <b>Inefficace.</b>
	Objectif 2. S'assurer que les transactions étaient justifiées par des documents adéquats qui confirmaient leur exhaustivité, leur exactitude et la survenue des événements sous-jacents, y compris leur bon rapport coût-efficacité. <b>Inefficace.</b>

## 1.3. Résumé des actions convenues de la Direction

Outre les actions convenues de la Direction du rapport d'enquête du BIG – GF-OIG-19-006 (Subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo – Manipulation des appels d'offres et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme), le Secrétariat définira et chercher à obtenir auprès de PSI un montant de recouvrement approprié au titre des dépenses non-conformes identifiées dans le présent rapport.

## 2. Environnement et contexte

### 2.1. Contexte global

La RDC est le deuxième plus grand pays d'Afrique en termes de superficie et le troisième pays le plus peuplé du continent. Aucun recensement national n'a été effectué depuis 1984, mais le ministère de la Santé estime la population à 94 538 256 habitants en 2019<sup>10</sup>. Le pays se classe à la 176<sup>e</sup> place sur 187 pays de l'Indice du développement humain de 2017<sup>11</sup> et à la 161<sup>e</sup> place sur 180 pays de l'Indice de la perception de la corruption de 2017<sup>12</sup>.

Le système de santé est structuré en 516 zone de santé réparties sur 26 provinces. La densité des professionnels de santé est de six médecins<sup>13</sup>, infirmiers/ères et sages-femmes pour 10 000 habitants, niveau très inférieur à la recommandation de l'Organisation mondiale de la Santé de 23/10 000 et à la moyenne régionale.

La RDC est un contexte d'intervention difficile du fait d'infrastructures limitées, de l'instabilité militaire dans certaines régions du pays et de la menace d'épidémies mortelles. En août 2018, la RDC a connu sa 10<sup>e</sup> flambée de maladie à virus Ébola des 40 dernières années<sup>14</sup>, laquelle a été à l'origine de 319 cas confirmés de maladie Ébola et de 167 décès au 31 décembre 2018.

### 2.2. Différenciation des audits de pays par catégorie

Le Fonds mondial a classé les pays dans lesquels il finance des programmes en trois grandes catégories de portefeuille : 'ciblé', 'essentiel' et 'à fort impact'. Ces catégories sont principalement définies en fonction de l'ampleur du montant d'allocation, de la charge de morbidité et de l'impact sur la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies. Les pays peuvent aussi être classés en deux catégories transversales : ceux qualifiés de 'contexte d'intervention difficile' et ceux assujettis à une Politique de sauvegarde supplémentaire. Les contextes d'intervention difficiles sont des pays ou régions caractérisés par la faiblesse de leur gouvernance, un mauvais accès aux services de santé et des crises naturelles ou provoquées par l'homme. La Politique de sauvegarde supplémentaire représente un ensemble de mesures additionnelles susceptibles d'être mises en place par le Fonds mondial pour renforcer les contrôles budgétaires et de supervision dans un environnement particulièrement risqué.

La République démocratique du Congo est un portefeuille :

-  Ciblé : (portefeuilles plus petits, charge de morbidité plus faible, risque moindre pour la mission)
-  Essentiel : (portefeuilles plus importants, charge de morbidité plus élevée, risque plus élevé)
-  **À fort impact : (portefeuille très important, charge de morbidité essentielle pour la mission)**
  
-  **Contexte d'intervention difficile**
-  **Politique de sauvegarde supplémentaire**

<sup>10</sup> Plan stratégique national de lutte contre le paludisme 2016-2020, Tableau I : Répartition de la population de la RDC par province (page 3).

<sup>11</sup> <http://www.hdr.undp.org/en/countries/profiles/COD>.

<sup>12</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017).

<sup>13</sup> [https://www.who.int/hrh/fig\\_density.pdf?ua=1](https://www.who.int/hrh/fig_density.pdf?ua=1).

<sup>14</sup> <https://www.msf.org/drc-2018-ebola-outbreak-crisis-update>.

## 2.3. Subventions du Fonds mondial en République démocratique du Congo

La politique de sauvegarde supplémentaire a été invoquée en 2011 pour le portefeuille de la RDC en raison de la nécessité pour le pays de reconstruire ses systèmes, infrastructures et capacités après 21 années de conflit. Cette politique a été invoquée et ultérieurement confirmée par le Secrétariat du fait d'une gouvernance fragile et de menaces sécuritaires, de l'insuffisance des capacités de gestion des programmes nationaux et d'inquiétudes relatives à la corruption et à une absence généralisée de responsabilité publique. La politique de sauvegarde supplémentaire a permis au Secrétariat de mettre en place des mesures de protection spécifiques : capacité pour le Fonds mondial de choisir directement les bénéficiaires principaux, évaluations des sous-bénéficiaires par l'agent local du Fonds, contrôle du Fonds mondial sur la gestion des bénéficiaires principaux/sous-bénéficiaires, passation de marché par l'intermédiaire d'un agent international d'achat (PNUD ou PSI), et évaluations supplémentaires des capacités des programmes nationaux.

Depuis 2003, le Fonds mondial a signé des subventions d'un montant supérieur à 1,99 milliard de dollars et décaissé 1,58 milliard de dollars au profit de la RDC<sup>15</sup>. Ce chiffre inclut un montant de 543 millions de dollars relatif à cinq subventions actives pour la période de mise en œuvre allant de janvier 2018 à décembre 2020, et un montant de 597 millions de dollars pour la période de mise en œuvre 2015-2017.

Population Services International (PSI), organisation non gouvernementale internationale, a été bénéficiaire principal à partir de 2011 et jusqu'au cycle de financement 2015-2017. L'organisation a cessé d'être bénéficiaire principal pour le cycle suivant (2018 à 2020)<sup>16</sup>.

PSI a assumé la fonction de bénéficiaire principal et de signataire de l'accord de subvention, alors que la mise en œuvre des programmes en RDC était effectuée par l'intermédiaire d'une entité locale – l'Association de Santé Familiale (ASF) – organisation financièrement intégrée au réseau PSI. PSI et ASF se sont séparés en 2017, ce qui a entraîné la suspension de l'ensemble des activités des programmes du Fonds mondial mises en œuvre par PSI en RDC et le transfert ultérieur de cette mise en œuvre des activités à une autre entité.

En 2015, le Fonds mondial a signé un accord-cadre avec PSI pour centraliser le mécanisme d'assurance, permettant ainsi à PSI de s'appuyer sur son propre cadre de contrôle interne pour suivre les subventions du Fonds mondial :

- Les audits externes des subventions du pays ont été réalisés par un auditeur externe choisi au niveau mondial par le Siège de PSI.
- Le processus de passation de marché et les contrôles internes du Siège de PSI devaient être évalués périodiquement par le Fonds mondial ou exceptionnellement par l'auditeur externe de PSI, sur demande du Fonds mondial.
- Le Fonds mondial a accordé à PSI une dispense pour ouvrir des comptes bancaires spécifiques pour les subventions ou le pays au Siège du PSI, en raison du modèle comptable de l'Organisation. Par conséquent, les fonds de subvention du Fonds mondial étaient amalgamés avec les fonds d'autres donateurs et avec les fonds opérationnels institutionnels de PSI. À des fins de contrôle compensatoire, PSI a assigné un code spécifique dans son grand livre comptable et des codes comptables distincts pour chaque donateur. Les soldes de trésorerie du Fonds mondial devaient être certifiés trimestriellement par le Directeur financier de PSI et annuellement par l'auditeur externe.

Durant le cycle de financement 2015-2017, PSI a mis en œuvre l'une des trois subventions Paludisme du Fonds mondial, les autres étant confiées au ministère de la Santé et à une ONG locale (SANRU). Les principaux objectifs de la subvention de PSI (COD-M-PSI) étaient : 1) de faire en sorte qu'au moins 80 % des personnes risquant de contracter le paludisme dorment sous des moustiquaires

<sup>15</sup> <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>.

<sup>16</sup> Avant de devenir bénéficiaire principal, PSI avait aussi mis en œuvre des programmes du Fonds mondial en RDC en qualité de sous-bénéficiaire de subventions pour lesquelles le PNUD assumait la fonction de bénéficiaire principal.

imprégnées d'insecticide de longue durée, 2) de fournir des médicaments antipaludiques pour un traitement préventif intermittent à au moins 80 % des femmes enceintes fréquentant des centres de soins prénatals dans 308 zones de santé ciblées, 3) de confirmer au moins 80 % des cas suspects de paludisme par microscopie et test de diagnostic rapide, conformément aux directives nationales, dans des centres de santé publics et communautaires au sein de 308 zones de santé ciblées.

En mettant en œuvre la subvention, PSI a déployé des campagnes de distribution de masse de MILD dans 16 des 20 provinces de RDC initialement ciblées, ce qui a permis la distribution de 35,6 millions de MILD, et a engagé certains travaux préparatoires dans les quatre autres provinces.

La subvention PSI a été signée en avril 2015 pour une durée initiale de mise en œuvre de deux ans et avec un montant initial de 134,3 millions de dollars. En juillet 2016, le Fonds mondial a approuvé la prolongation de la mise en œuvre pendant une troisième année et une augmentation de budget de 39,2 millions de dollars, ce qui a porté le montant total de la subvention à 173,5 millions de dollars. Au 31 décembre 2017, le Fonds mondial avait décaissé 170,4 millions de dollars et le montant total dépensé par PSI s'élevait à 178 millions de dollars, soit un dépassement budgétaire de 4,5 millions de dollars.

### **Problèmes précédemment identifiés**

En 2017, PSI a averti le BIG d'irrégularités potentielles affectant des appels d'offres liés à des services de transport. À la suite de cela, et avec le soutien de la direction de PSI et de son équipe mondiale d'audit interne, le BIG a enquêté<sup>17</sup> sur la subvention PSI, en se basant sur des allégations d'irrégularités touchant les appels d'offres de services de transport transmises par PSI en mai 2017. L'enquête a examiné un échantillon de transactions relatives à la gestion de la chaîne des achats et des stocks d'un montant total de 38,1 millions de dollars. Elle a permis de découvrir des montants non-conformes de 23,7 millions de dollars liés à des irrégularités et des surfacturations systémiques dans les procédures d'achat, et des pertes potentielles de 7,4 millions de dollars imputables à une surfacturation des services de transport, d'entreposage et de dédouanement au le Fonds mondial. PSI a depuis remboursé ces 7,4 millions de dollars.

L'audit de 2016 des subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo a couvert des subventions actives mises en œuvre par le ministère de la Santé publique du Gouvernement de la République démocratique du Congo et ses sous-réциpiendaires (Sanru, PSI, Cordaid et Caritas Congo), de janvier 2014 à avril 2016. L'audit n'a pas couvert les activités d'approvisionnement relatives à la RDC conduites par le Siège de PSI – qui représentaient environ 11 % du budget total du portefeuille pour la période 2015-2017. Toutes les actions convenues de la Direction de l'audit du BIG de 2016 étaient closes au 30 septembre 2018.

#### **Précédents travaux du BIG sur le sujet :**

**Enquête sur la manipulation d'appels d'offres et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme GF-OIG-19-006**

**Audit des subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo GF-OIG-16-022**

**Audit national des subventions du Fonds mondial en République démocratique du Congo GF-OIG-09-007**

<sup>17</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/8379/oig\\_gf-oig-19-006\\_report\\_fr.pdf?u=637233413710000000](https://www.theglobalfund.org/media/8379/oig_gf-oig-19-006_report_fr.pdf?u=637233413710000000).

## 3. Aperçu de l'audit

### 3.1. Objectifs

Les objectifs de l'audit étaient de s'assurer que :

1. les dépenses déclarées étaient engagées conformément aux dispositions de l'accord de subvention et du budget/plan de travail approuvé, et que les transactions détaillées faisaient l'objet d'un rapprochement avec les états financiers du rapport sur les résultats actuels/demandes de décaissement pour la période auditée,
2. les transactions étaient justifiées par des documents adéquats qui confirmaient leur exhaustivité, leur exactitude et la survenue des événements sous-jacents, y compris leur bon rapport coût-efficacité.

### 3.2. Portée

Le présent audit de suivi a été réalisé conformément à la méthodologie décrite dans l'Annexe B. Il a porté sur l'examen de la subvention mise en œuvre par le bénéficiaire principal (PSI) et les principaux maîtres d'œuvre, notamment les agents fiduciaires et autres sous-bénéficiaires. La clôture de la subvention étant le 31 décembre 2017, l'audit s'est concentré sur un examen financier des transactions engagées au titre de la subvention entre janvier 2015 et décembre 2017. Il n'a pas inclus d'examen des activités programmatiques ou de la chaîne d'approvisionnement. Un rapport antérieur du BIG – d'un audit de suivi publié en juillet 2019<sup>18</sup> – fournit une assurance relative aux objectifs programmatiques généraux des subventions à la RDC.

Du fait de la séparation qui a eu lieu entre PSI et sa filiale locale de mise en œuvre en RDC, PSI a cessé de mettre en œuvre les subventions du Fonds mondial dans ce pays. Le BIG n'a pas pu réaliser d'examen de cette subvention pendant l'audit de suivi des subventions à la RDC effectué en 2018 car les justificatifs n'étaient pas accessibles au moment de l'audit. De ce fait, le présent audit de suivi de la subvention à PSI a été programmé pour 2019 et le BIG a effectué l'examen en plusieurs étapes, au fur et à mesure que la documentation nécessaire était mise à disposition, entre avril et septembre 2019, à la fois en RDC et au Siège de PSI à Washington, D.C.

#### Exclusion du champ de l'examen

Ayant fait l'objet d'un examen antérieur lors d'une enquête du BIG<sup>19</sup>, les transactions et les coûts liés à la gestion de la chaîne des achats et des stocks pour la campagne de distribution de masse de MILD (38,8 millions de dollars) ont été exclus du champ de l'examen du présent audit.

---

<sup>18</sup> Voir le document du BIG « Audit de suivi des subventions du Fonds mondial en République démocratique du Congo », GF-OIG-19-014, juillet 2019.

<sup>19</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/8379/oig\\_gf-oig-19-006\\_report\\_fr.pdf?u=637233413710000000](https://www.theglobalfund.org/media/8379/oig_gf-oig-19-006_report_fr.pdf?u=637233413710000000).

## 4. Constatations

### 4.1. Une supervision inefficace du budget s'est traduite par un dépassement budgétaire non-approuvé de 12,8 millions de dollars au niveau d'une catégorie de coût.

PSI suit la mise en œuvre des activités de subvention des membres de son réseau dans les pays par le biais de rapports d'avancement réguliers et d'examens financiers mensuels. L'efficacité des mécanismes de suivi et de supervision financière mis en place par PSI ainsi que par le Fonds mondial et ses prestataires de garantie a été fortement limitée par une série de circonstances spécifiques, comme indiqué ci-après :

*Incapacité de PSI d'obtenir des informations exactes auprès de son équipe en RDC :* Les informations demandées par le Siège de PSI à sa filiale locale n'étaient pas toujours exactes et communiquées en temps voulu. Cette situation a entravé la capacité de PSI à suivre efficacement le budget et à justifier différents écarts au niveau des catégories de coût. Ces problèmes ont été remontés en interne auprès de l'équipe mondiale d'audit interne de PSI qui a effectué un audit interne ciblé dont les conclusions ont été communiquées au BIG et ont finalement incité celui-ci à ouvrir une enquête – dont le rapport a été publié en 2019.

*Absence de suivi du budget au niveau des activités de subvention :* Pour la période de mise en œuvre des subventions au titre du NFM1 (2015-17), PSI n'a pas suivi les budgets au niveau des activités mais plutôt au niveau des catégories de coût. En l'absence de suivi détaillé, PSI n'a pas été en mesure de relier chaque activité et son budget alloué avec les dépenses comptabilisées dans son grand livre comptable. De ce fait, PSI n'a pas pu expliquer les importants écarts budgétaires au niveau des coûts de déplacement et des services professionnels, ou chercher à obtenir l'approbation du Secrétariat pour des montants non-budgétisés ayant dépassé les limites autorisées, comme requis en vertu des directives du Fonds mondial<sup>20</sup>.

*Des dépenses budgétaires liées à une subvention antérieure imputées sur la subvention au titre du NFM :* La subvention au titre d'une source de financement unique (« subvention SFU ») de 2012-2014 aurait dû être close après la fin de la période de subvention, mais les activités de clôture n'ont jamais été réalisées. Cette situation, parallèlement à une communication nébuleuse entre le Secrétariat et PSI, a créé de la confusion autour du solde réel de trésorerie de la subvention SFU et du rapport final de PSI sur les dépenses engagées au titre de cette subvention. PSI a continué d'imputer des dépenses de la subvention SFU sur la subvention au titre du nouveau modèle de financement (« subvention NFM ») jusqu'en 2017, date à laquelle il lui a été demandé de déclarer ces dépenses de façon distincte. Cette imputation des dépenses a eu un impact sur la capacité de PSI à suivre efficacement le budget de la subvention. L'auditeur externe de PSI n'a pas fourni d'assurance quant au solde de trésorerie à la fin de la subvention SFU – et le Secrétariat du Fonds mondial n'a pas non plus cherché à en obtenir. Selon les nombreux échanges entre le Secrétariat du Fonds mondial et PSI, les dépenses et les frais engagés dans le cadre de la subvention SFU ont fait l'objet de plusieurs reclassifications – étant tour à tour été imputées et désimputées à l'ancienne subvention SFU et à la nouvelle subvention NFM. Cela signifie que pendant une partie de la période de mise en œuvre de la subvention NFM, PSI a imputé des dépenses réelles liées aux deux subventions (NFM et SFU) sur le budget de la subvention NFM uniquement. L'absence de clôture en temps voulu de la précédente subvention et d'accord clair sur la gestion des coûts restants a eu pour effet d'affaiblir le suivi global du budget de subvention actuel.

*Non-respect par le Secrétariat des protocoles de communication :* La confirmation de subvention du Fonds mondial a été signée par PSI et non par sa filiale locale de mise en œuvre. La confirmation de subvention stipule que les communications doivent être adressées au Siège de PSI. Cependant,

---

<sup>20</sup> Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets 2017 – pages 19 et 58 à 59 ; Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets et des rapports financiers annuels 2014 – pages 27 à 30.

le Secrétariat n'a pas respecté ce protocole de façon stricte. Au lieu de cela, il a directement communiqué avec le maître d'œuvre local de PSI sans adresser régulièrement de copie des communications au personnel approprié du Siège de PSI à Washington. Dans la mesure où certaines de ces communications concernaient la réalisation d'activités spécifiques non-incluses dans le budget approuvé et la demande faite à PSI de justifier les écarts budgétaires, ce non-respect du protocole de communication a affecté la capacité de PSI de suivre efficacement les écarts budgétaires.

Le budget global de la subvention a fait l'objet d'un dépassement de 2,6 % avant recouvrement d'un montant de 7,4 millions de dollars consécutif à l'enquête du BIG. Certaines catégories de coût ont été marquées par des dépassements significatifs – notamment un dépassement de 7 millions de dollars des coûts de déplacement (catégorie de coût discrétionnaire) et un dépassement de 5,7 millions de dollars des coûts des services professionnels externes (catégorie non considérée comme une catégorie de coût discrétionnaire). Le Tableau 2 suivant fournit davantage de détails sur ces dépenses.

Tableau 2 : Analyse des dépenses budgétisées par rapport aux dépenses réelles

Catégories de coût	Budget approuvé (reprogrammations approuvées incluses) USD	Dépenses cumulées de la subvention (allocations appropriées incluses) USD	Montant du dépassement budgétaire USD	% de dépassement	Dépassement au-delà de la flexibilité de dépassement budgétaire de 5 % USD
Coûts de déplacement	19 084 322	27 056 530	(7 972 208)	<b>42 %</b>	(7 017 992)
Services professionnels externes	1 306 729	7 033 832	(5 727 103)	<b>438 %</b>	(5 661 767)
Coûts de gestion administrative des programmes	13 381 442	14 161 404	(779 962)	<b>5 %</b>	(110 890)
<b>TOTAL</b>					<b>(12 790 649)</b>

Selon les Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets, tout dépassement budgétaire supérieur à 5 % pour une catégorie de coût discrétionnaire est considéré comme une révision importante<sup>21</sup> qui requiert une approbation préalable écrite du Fonds mondial – laquelle n'a pas été demandée dans le cas présent. La Constatation 4.2 fournit davantage de détails concernant ces montants.

*Mauvaise classification des dépenses* : L'inefficacité du suivi du budget au niveau des activités est encore plus visible du fait de l'ampleur significative de la mauvaise classification des dépenses imputées aux différentes catégories de coût, en particulier pour les transactions engagées en RDC. Sur les 77,5 millions de dollars de transactions contrôlées par le BIG en RDC, 17,8 % étaient comptabilisées dans des catégories de coût erronées. Cette situation incite à s'interroger sur la profondeur et la qualité de l'examen des transactions de la subvention et sur les rapports liés fournis par les différents prestataires de garantie.

Les erreurs de classification concernent notamment des transactions d'un montant total de 1,6 million de dollars qui auraient dû être comptabilisées dans la catégorie de coût 7 (Gestion de la chaîne des achats et des stocks) mais qui ont été imputées à tort à d'autres catégories de coût et n'ont, de ce fait, pas été incluses dans le calcul des montants potentiellement recouvrables de l'enquête du BIG. Voir les montants indiqués dans la Constatation 4.2.

<sup>21</sup> La définition par défaut d'une catégorie de coût discrétionnaire inclut les ressources humaines, les véhicules, les coûts de déplacement (indemnités journalières, etc.) et les frais généraux/coûts indirects.

*Lacunes au niveau de la supervision et de la garantie du Fonds mondial* : Le Secrétariat du Fonds mondial avait connaissance des dépassements budgétaires continus tout le long de la durée de la subvention ainsi que de l'incapacité de l'équipe de la filiale locale de PSI à fournir une analyse des écarts budgétaires basée sur des données concrètes et à suivre le budget par activité. Les principales données financières ne faisaient pas l'objet d'un rapprochement entre les dépenses déclarées dans les états financiers audités, le rapport financier annuel fourni par PSI dans le rapport sur les résultats actuels/demandes de décaissement (PUDR) et le grand livre comptable de PSI. Malgré l'absence de mécanisme pour remédier aux risques liés, le Fonds mondial a continué de décaisser des fonds au profit de PSI et rien ne prouve que ce problème ait été remonté et discuté par les responsables en charge du Fonds mondial au Siège de PSI.

Des retards ont été observés dans la communication des conclusions du rapport PUDR à PSI, de même qu'une absence de suivi de ces conclusions par le Secrétariat. Bien que ce dernier ne définisse pas de délai pour envoyer les résultats de l'examen du rapport PUDR aux bénéficiaires principaux, dans le cas de la RDC, aucune lettre de recommandation n'a été émise durant les 12 mois qui ont suivi la date de communication du rapport – ce qui a empêché de prendre des décisions en temps voulu. Lorsqu'elles ont été émises, les lettres de recommandation ont été adressées à l'équipe en RDC sans envoyer de copie au personnel concerné du Siège de PSI, ce qui a affecté la capacité de ce dernier à enquêter et à remédier efficacement aux problèmes avec l'entité locale.

*Manque de clarté des rôles et des responsabilités concernant la fourniture d'assurance* : Rien n'indique clairement quel prestataire de garantie doit examiner certaines transactions et actifs de subvention. Par exemple, selon l'accord-cadre signé avec le Fonds mondial, PSI n'est pas tenu de détenir un compte bancaire dédié pour les fonds du Fonds mondial. En revanche, l'auditeur externe doit certifier chaque année le solde de trésorerie pour chaque subvention du Fonds mondial. Cependant, bien que PSI adresse des états trimestriels des fonds au Secrétariat, aucune des subventions du Fonds mondial n'a fait l'objet d'un avis indépendant concernant son solde de trésorerie, comme requis. L'auditeur externe n'a pas exprimé la moindre opinion sur les soldes de trésorerie des subventions dans son rapport annuel, cela ne lui ayant pas été demandé. En outre, l'accord-cadre stipule que l'agent local du Fonds doit examiner les dépenses locales engagées en RDC. Cependant, cet agent n'a pas contrôlé les dépenses locales engagées par l'agent fiduciaire.

À la suite de l'enquête du BIG portant sur la subvention de PSI en 2017, le Secrétariat et PSI ont pris plusieurs mesures pour améliorer la supervision de la subvention, notamment :

- la mise en place d'un groupe pluridisciplinaire d'ONG internationales au niveau du Secrétariat pour suivre les résultats de la subvention et aider les équipes de pays à surmonter les obstacles à la mise en œuvre de la subvention,
- l'établissement d'une Unité de gestion du Fonds mondial (GFMU) au niveau de PSI pour renforcer la supervision des bureaux de pays en effectuant des examens mensuels avec ces bureaux de pays et des examens trimestriels avec la haute direction de PSI,
- une évaluation périodique des ONG internationales par une équipe pluridisciplinaire au sein du Fonds mondial afin de réévaluer la conception et l'efficacité opérationnelle des contrôles de PSI, et
- une approche renforcée de l'audit externe pour PSI, prévoyant un changement d'auditeur, un réalignement du mandat de l'audit sur le mandat standard du Fonds mondial et des procédures approuvées plus ciblées afin de remédier aux principaux risques financiers.

---

## **Action convenue de la Direction :**

Aucune action convenue de la Direction supplémentaire n'est établie pour remédier aux lacunes mentionnées dans la section ci-dessus.

Les problèmes identifiés seront atténués grâce à la mise en œuvre des actions convenues de la Direction (1 et 4) du rapport d'enquête du BIG – GF-OIG-19-006 (Subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo – Manipulation des appels d'offres et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme). En particulier, cette précédente enquête impose au Secrétariat ce qui suit :

- Action convenue de la Direction 1 : Évaluer la conception et l'efficacité des contrôles internes mis en œuvre par PSI à travers la nouvelle Unité de gestion du Fonds mondial afin de prévenir la récurrence de risques similaires, et
- Action convenue de la Direction 4 : À la lumière d'une évaluation de l'efficacité des contrôles internes de PSI dans le cadre de l'action convenue 1, le Fonds mondial revoit l'accord-cadre établi avec PSI, aux fins de clarifier le périmètre des responsabilités de chaque fournisseur de garantie. À cette fin, il définit les critères déterminant la portée des vérifications leur incombant. De plus, le Fonds mondial examine les modalités de garantie établies avec les autres organisations non gouvernementales internationales, afin de déterminer si leur modalités et/ou accords-cadres respectifs doivent être modifiés et d'établir un plan de mise en œuvre des modifications identifiées, le cas échéant.

Malgré les progrès accomplis dans ces domaines, aucune des actions convenues de la Direction n'a encore été pleinement mise en œuvre.

## 4.2. Utilisation inefficace des fonds de subvention liée à la faiblesse des contrôles internes, à des lacunes dans la gestion financière et à de mauvaises pratiques d'achat

Depuis août 2011, le portefeuille du Fonds mondial en RDC est géré suivant la « politique de sauvegarde supplémentaire<sup>22</sup> ». Les raisons permettant d'invoquer une sauvegarde supplémentaire sont notamment liées à la faiblesse de la gestion et à l'absence de capacités de contrôle interne des bénéficiaires principaux et des sous-bénéficiaires, à la faiblesse des capacités et de la supervision de l'instance de coordination nationale, et à l'instabilité politique. Du fait de fragilités structurelles permanentes, les mesures de protection suivantes demeurent en place : sélection des bénéficiaires principaux par le Fonds mondial, supervision spécifique de la sélection et de la gestion des sous-bénéficiaires par le Fonds mondial, mécanismes personnalisés d'atténuation des risques et d'approvisionnement.

PSI mettait en œuvre des subventions Paludisme en RDC depuis 2011. L'un des critères de sa sélection en tant que bénéficiaire principal était que cette organisation était présumée disposer d'un système de gestion financière solide. Le présent audit a découvert des problèmes importants dans le processus de paiement et au niveau de la qualité des justificatifs<sup>23</sup>, ainsi qu'un non-respect des politiques du Fonds mondial.

Le BIG a réalisé son examen conformément aux Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets, en particulier en ce qui concerne l'admissibilité des dépenses de la subvention et la documentation minimale requise pour valider chaque transaction<sup>24</sup>. L'audit a examiné un échantillon de transactions de la subvention d'un montant total de 77,5 millions de dollars, composé d'opérations payées par la filiale locale de PSI en RDC (31,6 millions de dollars) et de transactions payées par le Siège de PSI (45,9 millions de dollars). L'audit a exclu toutes les transactions de la chaîne d'approvisionnement relatives à la campagne de distribution de masse de MILD (38,8 millions de dollars) afin d'éviter les doublons avec une précédente enquête du BIG.

Globalement, pour l'échantillon audité de 77,5 millions de dollars, le BIG a découvert un montant total de 25,3 millions de dollars de dépenses non-conformes, dont une partie (6,2 millions de dollars) est considérée potentiellement recouvrable, comme détaillé dans le tableau suivant.

Tableau 3 : Synthèse des montants non-conformes et potentiellement recouvrables

Catégorie	Montant non-conforme (USD)	Montant potentiellement recouvrable (USD)
1. Absence de justificatifs	369 818	369 818
2. Absence de justificatifs originaux (photocopies uniquement)	2 177 244	2 177 244
3. Absence de 'microplan'/mandat pour la campagne de distribution de masse de moustiquaires	7 040 215	0
4. Absence de documents essentiels	3 322 052	3 322 052
5. Procédures d'achat opaques et non-concurrentielles	4 964 680	98 641
<b>Sous-total 1 : Examen financier des dépenses de subvention</b>	<b>17 874 009</b>	<b>5 967 755</b>
6. Recouvrement des coûts indirects (7 %) sur transactions contractuelles des agents fiduciaires	3 414 127	0
7. Transactions mal classées et non-couvertes par l'enquête dans son calcul final des pertes	229 909	229 909

<sup>22</sup> La politique de sauvegarde supplémentaire est invoquée pour permettre au Fonds mondial d'instituer des mesures appropriées d'atténuation des risques en cas de risque de mise en danger de ses fonds.

<sup>23</sup> L'examen du BIG a été réalisé sur la base de l'obligation stipulée dans les Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets des subventions (2017) – Section 5 : Admissibilité des dépenses engagées au titre des subventions et procédure de recouvrement, pp 25 à 28.

<sup>24</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/3261/core\\_budgetingglobalfundgrants\\_guideline\\_en.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/3261/core_budgetingglobalfundgrants_guideline_en.pdf) pages 25 à 28]

8. Différence entre les dépassements budgétaires de la catégorie des coûts de déplacement et les montants non-conformes de la même catégorie comme indiqué plus haut	3 817 820	0
<b>Sous-total 2 : Non-respect des politiques et directives du Fonds mondial</b>	<b>7 461 856</b>	<b>229 909</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25 335 865</b>	<b>6 197 664</b>

## Examen financier des dépenses au titre de la subvention

1. *Absence de justificatifs.* Les dépenses pour lesquelles aucun document justificatif n'a été fourni au BIG pour examen totalisaient 0,4 million de dollars. Bien que ces paiements aient été identifiés au niveau de la subvention, plus de 65 % de ces dépenses étaient comptabilisées dans la catégorie des coûts de déplacement.

2. *Absence de justificatifs originaux.* S'agissant de transactions comptabilisées et payées en RDC d'un total de 2,2 millions de dollars, des photocopies ont été transmises à la place des documents justificatifs originaux. Compte tenu des circonstances spécifiques qui entourent cette subvention – faiblesses connues des contrôles internes et de la supervision, et preuves de fraude affectant la même subvention mise en œuvre par la même entité pendant la même période – le BIG ne pouvait pas accepter des photocopies comme justificatifs à la place des documents originaux pour les transactions comptabilisées. Il propose donc le recouvrement de ces montants.

3. *Absence de microplan pour la campagne de distribution de masse.* Le microplan est un document important qui détaille la portée d'une campagne de masse, son budget et les activités devant être effectuées. Selon les Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets, les transactions sont classées comme non-conformes en l'absence de mandat (dans ce cas, de microplan). Toutefois, nonobstant l'absence de ce microplan, le BIG est parvenu à établir que les activités déclarées avaient effectivement été réalisées et que les MILD avaient été achetées et distribuées. Par conséquent, bien que ce montant (7 millions de dollars) soit considéré non-conforme, le BIG n'en propose pas le recouvrement.

4. *Absence de documents essentiels.* Dans le cadre de son examen, le BIG a découvert que des transactions d'un montant de 3,3 millions de dollars n'étaient pas justifiées par des documents essentiels nécessaires pour attester de l'exécution effective de l'activité ou de la réception des biens et services. Le manque de contrats et de factures, et l'absence de preuves de paiement et/ou de livraison sont les principales raisons pour lesquelles le BIG propose des recouvrements. Pour cette subvention, 55 % de ces transactions non-justifiées ont été identifiées dans la catégorie des coûts de déplacement.

5. *Procédures d'achat opaques et non-concurrentielles.* Pendant la mise en œuvre de la subvention, des achats de biens et de services ont été réalisés par l'intermédiaire de trois circuits. Les achats de produits de santé ont été effectués par le Siège de PSI, les achats locaux de biens et de services ont été faits par le maître d'œuvre local de PSI pour ce qui concerne les biens et services liés à la campagne de distribution de masse de MILD. Le maître d'œuvre local de PSI a également fait appel à des agents fiduciaires pour sous-traiter les paiements relatifs aux activités de distribution et pour acheter les produits liés. Les achats réalisés par les agents fiduciaires recrutés n'ont respecté aucune politique d'approvisionnement et les contrats signés avec ces agents étaient muets concernant cette question. Les politiques du maître d'œuvre local de PSI relatives à l'achat de biens et de services étaient vagues et non-spécifiques, autorisant le recours à des appels d'offres nationaux plutôt qu'internationaux et à des appels d'offres restrictifs. Cela s'est traduit par des dépenses non-conformes au titre des achats d'un montant de 5 millions de dollars, comme indiqué dans le tableau précédent. Le BIG propose le recouvrement d'une somme de 0,1 million de dollars au titre de dépenses pour lesquelles l'audit a découvert des preuves de surfacturation. Cela concerne l'achat de

véhicules surfacturés de 17 % par rapport à des achats similaires effectués de façon centralisée par PSI durant la même période et pour les mêmes véhicules.

En ce que concerne les achats de MILD réalisés par le Siège de PSI (environ 44 millions de dollars), le BIG a découvert des preuves de mise en concurrence équitable et de transparence lors de la sélection des fournisseurs.

## **Non-respect des politiques et directives du Fonds mondial**

6. *Recouvrement des coûts indirects (7 %) sur transactions contractuelles des agents fiduciaires.* PSI a été choisi comme récipiendaire principal en RDC compte tenu, notamment, de la solidité de ses contrôles financiers pour gérer la subvention. Cependant, PSI n'a pas pu mettre pleinement en œuvre les activités de la subvention, en particulier en ce qui concerne les paiements pour les activités de la campagne de distribution de masse. Ainsi, PSI a demandé au Secrétariat du Fonds mondial d'approuver le recours à quatre agents fiduciaires pour réaliser les paiements relatifs à ces activités, pour atténuer les risques fiduciaires associés à la gestion de numéraire dans des lieux reculés de RDC et pour s'assurer que des justificatifs appropriés seraient mis à disposition au niveau central (Kinshasa)<sup>25</sup>. Outre des frais moyens de gestion et de virement de 11 % facturés par les agents fiduciaires, PSI a facturé des frais supplémentaires de 7 % au titre des coûts d'appui, lesquels ont totalisé 3,4 millions de dollars.

Cette pratique est contraire à la politique du Fonds mondial<sup>26</sup> qui stipule : « *Aucun financement pour des coûts d'appui/le recouvrement des coûts indirects ne sera sollicité lorsqu'un intermédiaire en charge de la gestion financière (c'est-à-dire un « agent fiduciaire » ou un « agent financier ») est nommé pour superviser et contrôler les dépenses imputées sur les fonds de subvention* ». La politique en matière de coûts d'appui a été actualisée en mars 2015, un mois avant la signature de la subvention. Cependant, le budget négocié avec PSI était basé sur l'ancienne politique et le Secrétariat n'a pas actualisé le budget final pour tenir compte de la nouvelle politique. Bien que PSI reste tenu de respecter toutes les politiques du Fonds mondial comme stipulé dans l'accord de subvention<sup>27</sup>, on ne sait pas avec certitude si le montant a été facturé avec le consentement (ou non) du Secrétariat du Fonds mondial. Par conséquent, le BIG considère cette dépense comme non-conforme. Le Secrétariat s'est engagé à examiner ces charges pour déterminer si elles devraient ou non être approuvées ou recouvrées de façon rétroactive.

7. *Transactions mal classées et non-couvertes par l'enquête du BIG dans son calcul final des pertes.* Des transactions supplémentaires d'environ 1,6 million de dollars liées à la gestion de la chaîne des achats et des stocks ont été comptabilisées à tort dans d'autres catégories budgétaires. Du fait de cette erreur de classification, ces montants n'ont pas été inclus dans le champ de l'enquête du BIG et donc pas intégrés dans le précédent calcul du montant des recouvrements. Un recouvrement supplémentaire de 0,2 million de dollars est ainsi proposé<sup>28</sup>.

8. *Différence entre les dépassements budgétaires de la catégorie des coûts de déplacement et les montants non-conformes de la même catégorie.* Ces montants sont considérés non-conformes car PSI a fortement dépassé le budget pour les coûts de déplacement discrétionnaires, au-delà de la limite autorisée de 5 % fixée par le Fonds mondial, sans obtenir d'approbation préalable du Secrétariat. Ce dernier s'est engagé à examiner ces dépenses pour déterminer si elles devraient ou non être approuvées ou recouvrées de façon rétrospective.

<sup>25</sup> Les agents fiduciaires recrutés par PSI en RDC avaient un rôle unique et élargi comparé à celui des agents fiduciaires traditionnels généralement recrutés au titre des programmes du Fonds mondial. Dans le cas d'une subvention classique du Fonds mondial, le rôle de l'agent fiduciaire est de gérer et de contrôler les mécanismes bancaires et financiers, et de veiller au respect de toutes les obligations financières imposées par le Fonds mondial. S'agissant de la RDC, les agents fiduciaires ont en réalité exercé des activités qui incombent traditionnellement au sous-récepteur chargé de la mise en œuvre ou à l'agent d'achat.

<sup>26</sup> [https://www.theglobalfund.org/media/3266/core\\_operationalpolicy\\_manual\\_en.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/3266/core_operationalpolicy_manual_en.pdf), pp 65 et 71.

<sup>27</sup> Extrait de l'accord de subvention : « *Le bénéficiaire met en œuvre le programme conformément au budget programmatique détaillé convenu avec le Fonds mondial et respecte les dispositions des « Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets et des rapports financiers annuels » (2014, telles que périodiquement amendées) disponible sur le site Internet du Fonds mondial, tout le long de la période de mise en œuvre* ».

<sup>28</sup> Ce montant a été évalué sur la base du calcul de la méthodologie de recouvrement des coûts de gestion de la chaîne des achats et des stocks examinée dans le cadre de l'enquête du BIG (GF-OIG-19-006).

Les dépenses liées aux coûts des services professionnels externes ont aussi fait l'objet d'un important dépassement budgétaire, mais ces coûts ne sont pas considérés par le Fonds mondial comme discrétionnaires. Ils ne sont donc pas assujettis aux mêmes restrictions que les coûts discrétionnaires. Par conséquent, le BIG ne considère pas ces dépenses comme non-conformes ou recouvrables.

---

**Action convenue de la Direction 1 :**

En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir auprès de PSI un montant de recouvrement approprié au titre des dépenses non-conformes identifiées dans le présent rapport. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.

Titulaire : Responsable, Division de la gestion des subventions

Date cible : 31 décembre 2020

Outre l'action convenue de la Direction ci-dessus, les problèmes relatifs à cette section seront atténués grâce à la mise en œuvre de l'action convenue de la Direction 3 du rapport d'enquête du BIG – GF-OIG-19-006 (Subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo – Manipulation des appels d'offres et surestimation des dépenses engagées dans le cadre de la subvention liée au paludisme).

**Action convenue de la Direction 3 du rapport d'enquête :** Le Secrétariat du Fonds mondial actualise ses directives relatives aux audits des subventions, afin de garantir que le mandat des auditeurs comprend un examen des contrôles visant les agents tiers recrutés par les bénéficiaires principaux (notamment les agents fiduciaires).

Au travers de la procédure d'audit externe des subventions, le Fonds mondial examine les conditions générales des contrats de ces agents, notamment le respect des dispositions y afférentes, en particulier si le Secrétariat du Fonds mondial considère que ces agents ont vocation à atténuer les risques fiduciaires.

## 5. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

<b>Action convenue de la Direction</b>	<b>Date cible</b>	<b>Titulaire</b>
1. En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir auprès de PSI un montant de recouvrement approprié au titre des dépenses non-conformes identifiées dans le présent rapport. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.	31 décembre 2020	Responsable, Division de la gestion des subventions

## Annexe A : Classification générale des notations d'audit

<b>Efficace</b>	<b>Absence de problème ou problèmes mineurs constatés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate, régulièrement mis en œuvre de façon appropriée et efficaces pour fournir l'assurance raisonnable que les objectifs seront atteints.
<b>Partiellement efficace</b>	<b>Problèmes d'importance modérée constatés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate et généralement mis en œuvre de façon appropriée, mais un ou un petit nombre de problèmes ont été identifiés qui sont susceptibles de présenter un risque modéré pour la réalisation des objectifs.
<b>Nécessite une nette amélioration</b>	<b>Un problème ou un petit nombre de problèmes significatifs constatés.</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque présentent quelques problèmes au niveau de leur conception ou de leur efficacité opérationnelle. Ces problèmes sont tels que l'on ne peut pas encore avoir l'assurance raisonnable que les objectifs seront probablement atteints tant qu'ils ne seront pas résolus.
<b>Inefficace</b>	<b>Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s).</b> Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque ne sont pas conçus de façon adéquate et/ou ne sont généralement pas efficaces. Ces problèmes sont de telle nature que la réalisation des objectifs est gravement compromise.

## Annexe B : Méthodologie

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) réalise ses audits conformément à la définition mondiale de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA), aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne (les « Normes ») et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du BIG.

Les principes et les détails de la méthode d'audit du BIG sont décrits dans sa Charte, son Manuel d'audit, son Code de conduite et le mandat spécifique de chaque mission. Ils aident nos vérificateurs à fournir des travaux professionnels de qualité élevée et à intervenir de façon efficiente et efficace. Ils garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG ainsi que l'intégrité de leurs travaux. Le Manuel d'audit du BIG contient des instructions détaillées pour la réalisation de ses audits, dans le respect des normes appropriées et de la qualité attendue.

La portée des audits du BIG peut-être spécifique ou étendue, en fonction du contexte, et couvre la gestion du risque, la gouvernance et les contrôles internes. Les audits testent et évaluent les systèmes de contrôle et de supervision pour déterminer si les risques sont gérés de façon appropriée. Des tests détaillés sont réalisés dans l'ensemble du Fonds mondial ainsi que chez les bénéficiaires des subventions et servent à établir des évaluations spécifiques des différents domaines des activités de l'organisation. D'autres sources de preuves, telles que les travaux d'autres auditeurs/fournisseurs d'assurances, servent également à étayer les conclusions.

Les audits du BIG comprennent habituellement un examen des programmes, des opérations, des systèmes et des procédures de gestion des organes et des institutions qui gèrent les financements du Fonds mondial afin d'évaluer s'ils utilisent ces ressources de façon efficiente, efficace et économiquement rentable. Ils peuvent inclure un examen des intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du programme), des produits (produits fournis par le programme), des résultats (effets immédiats du programme sur les bénéficiaires) et des impacts (modifications à long terme dans la société que l'on peut attribuer au soutien du Fonds mondial).

Les audits portent sur un large éventail de sujets et mettent en particulier l'accent sur les problèmes liés à l'impact des investissements, à la gestion de la chaîne des achats et des stocks, à la gestion des évolutions et aux principaux contrôles financiers et fiduciaires du Fonds mondial.