



RAPPORT D'ENQUÊTE

# Subventions du Fonds mondial en Namibie

Détournement d'indemnités journalières de  
subsistance

---

GF-OIG-21-012  
29 juillet 2021  
Genève, Suisse



# 1. Aperçu de l'enquête

---

## 1.1 Résumé

Des personnels du ministère de la Santé et des Services sociaux, un récipiendaire principal des subventions du Fonds mondial en Namibie, ont subtilisé 89 476 dollars US des comptes bancaires des programmes en détournant des indemnités journalières de subsistance des bénéficiaires auxquelles elles étaient destinées.

Les membres du personnel ont systématiquement fabriqué des documents de paiement, remplacé des informations bancaires et transféré des fonds sur leurs propres comptes et ceux de multiples complices. La fraude a perduré 18 mois sans être décelée, faute d'outils de contrôle suffisants au sein du ministère.

Celui-ci a depuis mis en œuvre de nouveaux contrôles internes afin de combler les faiblesses identifiées dans le présent rapport. Le montant détourné, 89 476 dollars US, n'est pas conforme et doit être recouvré par le Fonds mondial.

## 1.2 Origine et portée

Début 2019, le Secrétariat du Fonds mondial a informé le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) qu'une enquête du ministère de la Santé et des Services sociaux avait révélé des détournements par un membre de son personnel de 11 775 dollars US liés à des indemnités journalières de subsistance. Le ministère a lancé une procédure disciplinaire interne et confié l'affaire à la police du pays, qui a ouvert une enquête et arrêté l'auteur des faits. Au vu des questions soulevées par l'enquête du ministère, le Secrétariat du Fonds mondial a demandé à son agent local d'examiner les transactions liées à des indemnités journalières en 2017 et 2018 et en parallèle, le BIG a ouvert une enquête de supervision afin de contrôler les avancées de cet examen. Les travaux de l'agent local du Fonds ont corroboré les conclusions du ministère et identifié d'autres transactions relatives à des indemnités journalières pouvant avoir été détournées.

Au regard des constatations du ministère et de l'agent local du Fonds, le BIG a converti son exercice de supervision en enquête complète en 2020, afin de déterminer si la fraude avait toujours cours et si d'autres employés du ministère étaient impliqués. La portée de l'enquête a été élargie afin d'inclure les transactions relatives aux indemnités journalières de 2019 et de déterminer le montant total de la fraude.

Le BIG a examiné 446 transactions de paiement d'indemnités présentant un risque élevé, au regard d'un échantillon statistique de l'ensemble des transactions liées à des indemnités sur la période visée par l'examen. Ces transactions représentaient environ 9,5 % de la valeur totale des transactions liées à des indemnités journalières. En raison des difficultés liées au COVID-19, des restrictions de déplacement et des ressources d'appui limitées sur le terrain en Namibie, le BIG a analysé ces paiements d'indemnités dans le cadre d'une enquête à distance.

## 1.3 Constatations

- Sur une période de 18 mois, deux membres du ministère de la Santé ont systématiquement fabriqué des documents d'indemnités journalières de subsistance, transférant en définitive 89 476 dollars US sur leurs comptes et ceux de complices.
- Les lacunes des contrôles internes du ministère de la Santé ont facilité cet acte répréhensible et entraîné le détournement des indemnités. Le ministère utilisait des listes de participants non signées et non datées, dans des formats électroniques modifiables, pour traiter les paiements des indemnités journalières de subsistance, et ne rapprochait pas les paiements avec les listes des participants ou avec les lettres de confirmation bancaire.

## 1.4 Contexte

Le ministère de la Santé et des Services sociaux est récipiendaire principal des subventions Tuberculose/VIH et Paludisme (NAM-C-MOH et NAM-M-MOH) du Fonds mondial en Namibie. Au sein du ministère, une unité de gestion de projet est chargée de gérer les subventions, notamment de procéder aux paiements avec les fonds de subvention.

Les bénéficiaires des programmes du Fonds mondial tels que les agents de santé communautaires sont censés recevoir des indemnités journalières de subsistance quand ils voyagent dans le cadre d'activités programmatiques ou de formations. Ces indemnités fournissent une compensation aux participants, qui sont généralement des bénévoles aux revenus limités.

Entre juillet 2017 et décembre 2019, des paiements relatifs à des indemnités journalières d'une valeur de 1,9 million de dollars US ont été enregistrés sur les comptes bancaires du Fonds mondial au ministère de la Santé. Toutes les demandes d'indemnités journalières ont été payées par virement électronique interbancaire. Au sein de l'unité de gestion projet, des assistants financiers étaient chargés de préparer les bons de paiement par virement électronique et de procéder au règlement des indemnités journalières.

Le ministère a confirmé que sa politique n'autorisait pas le regroupement de paiements à plusieurs personnes sur un seul compte bancaire.

## 1.5 Impact de l'enquête

L'enquête du BIG souligne que les paiements d'indemnités journalières de subsistance sont des transactions qui comportent par nature un risque élevé et restent exposées aux fraudes. Même si la valeur individuelle de ces indemnités est peu élevée, pendant la période visée par l'audit, le ministère a versé 1,9 million de dollars US en indemnités journalières, ce qui représente environ 3 % des dépenses programmatiques totales. En raison du manque de contrôles internes du ministère liés aux paiements d'indemnités, la fraude a pu se poursuivre sur une longue période.

Afin d'atténuer ces risques, le ministère a mis en place de nouveaux contrôles internes visant à combler les faiblesses relevées par l'enquête, notamment :



Les lettres de confirmation bancaire doivent confirmer l'identité des titulaires des comptes bancaires avant le paiement.



Des formulaires de consentement, convenant du paiement sur le compte bancaire d'un coordonnateur, doivent être fournis avant le décaissement aux bénévoles communautaires.



Le responsable financier vérifie les données clés (compte/total/numéro du compte bancaire pour chaque personne) afin de confirmer l'exactitude des paiements d'indemnités. Les numéros des comptes bancaires doivent être vérifiés au regard des confirmations bancaires.



Les responsables des programmes doivent signer les listes récapitulatives des indemnités journalières avant de les envoyer au département Finances.

Les deux personnes impliquées dans la fraude ne sont plus au service du ministère de la Santé. Le ministère va encore renforcer ses politiques et procédures relatives aux paiements d'indemnités journalières. Il définira les rôles et responsabilités en matière de gestion et de paiement des indemnités journalières, et indiquera la méthodologie à suivre pour réaliser des examens mensuels d'échantillons de ces paiements. Le Secrétariat a convenu d'inclure la vérification des paiements d'indemnités dans la portée des examens de l'agent local du Fonds en Namibie à l'avenir. Le BIG recommande le recouvrement des dépenses frauduleuses et donc irrecevables.

Les mesures d'atténuation des risques ci-avant et les contrôles renforcés peuvent servir d'exemples aux parties prenantes et maîtres d'œuvre des subventions du Fonds mondial pour le renforcement des procédures de gestion des indemnités journalières.

## 2. Constatations

### 2.1 Les faiblesses des contrôles internes ont permis à des personnels du ministère de la Santé de détourner 89 476 dollars US d'indemnités journalières de subsistance.

**Pendant 18 mois, des membres du personnel du ministère de la Santé ont fabriqué des documents de paiement et effectué 186 paiements frauduleux d'une valeur totale de 89 476 dollars US pour leur propre compte et celui de multiples complices.**

Un assistant financier et un assistant principal au sein de l'unité de gestion de projet du ministère de la Santé ont transféré 186 paiements d'indemnités journalières d'une valeur totale de 89 476 dollars US sur leurs propres comptes bancaires et ceux de complices, après avoir falsifié les coordonnées bancaires dans le système de virement électronique.

Le BIG a reçu des informations de deux banques commerciales en Namibie, faisant état de multiples paiements dont les bénéficiaires réels différaient des bénéficiaires attendus. À tout le moins, 27 comptes bancaires différents ont été utilisés pour être crédités d'indemnités journalières irrecevables.

Cinq bénéficiaires a minima se sont plaints à l'unité de gestion de projet qu'ils n'avaient pas reçu leurs indemnités journalières. L'assistant financier a remboursé deux de ces plaignants en transférant sur son compte les indemnités d'une autre personne, créant ainsi une nouvelle « victime ».

L'assistant financier a admis au BIG avoir modifié les coordonnées bancaires et les avoir remplacées par les coordonnées bancaires de complices ou par les siennes, et avoir falsifié les justificatifs y afférents. Quand on lui a présenté les 27 comptes bancaires utilisés pour le versement des paiements d'indemnités journalières, l'assistant a déclaré que onze appartenaient à des amis, des voisins ou des connaissances.

Exemple : un membre du personnel du ministère de la Santé devait recevoir un paiement de 266 dollars US pour assister à une formation de cinq jours sur les Adolescents et les jeunes filles. Le document original des coordonnées bancaires indiquait son numéro de compte en banque, qui a ensuite été remplacé par le numéro de compte d'un des complices. En conséquence, ce membre du personnel n'a pas reçu ses indemnités.

L'assistant financier a été démis des fonctions au sein du récipiendaire principal dont le poste est financé par le Fonds mondial en janvier 2019. Par la suite, des mesures disciplinaires ont été lancées et il a démissionné en septembre 2020. L'analyse des décaissements du ministère de la Santé en 2019 n'a pas révélé d'autres détournements d'indemnités. Cette constatation coïncide avec le départ de l'assistant financier.

Un assistant principal du ministère était chargé de confirmer les listes de participants aux formations, réunions et ateliers. Après un événement, cette personne recevait les registres de présence et préparait une Demande de dépense pour le versement des indemnités journalières aux participants admissibles, et transmettait l'information à l'assistant financier qui procédait au transfert de fonds. L'examen de l'agent local du Fonds portant sur les transactions de 2018 liées aux indemnités journalières relève qu'à trois reprises, cet assistant principal a détourné des versements d'indemnités relativement faibles en remplaçant les coordonnées bancaires du bénéficiaire initial par les siennes pour en créditer les sommes sur son propre compte bancaire. Par la suite, l'enquête du BIG a révélé que cet assistant avait modifié des formulaires de présence, ajouté des noms de participants et falsifié des signatures, ce qui avait amené

l'équipe du service Finances à transférer des indemnités journalières à des participants « fantômes » (en pratique, sur ses propres comptes bancaires ou ceux de ses complices).

**Exemple** : dans le cadre d'un programme de formation sur le paludisme en 2018, 15 275 dollars US ont été versés en indemnités journalières à 48 participants supposés. La liste initiale comptait 37 noms. Onze ont été ajoutés ultérieurement par l'assistant administratif principal. Sur ces onze nouveaux participants, neuf détenaient des comptes en banque enregistrés sous le nom de l'assistant ou de complices.

Cet assistant, dont le contrat n'a pas été renouvelé après son expiration le 31 août 2020, a admis au BIG avoir falsifié les coordonnées des bénéficiaires et procédé à des paiements frauduleux. Le BIG n'a relevé aucun élément indiquant qu'en dehors de l'assistant financier et de l'assistant principal, d'autres membres du ministère de la Santé aient été impliqués dans la fraude.

L'enquête relève également des demandes d'indemnités journalières à des taux incorrects et des demandes relatives à des dates ou des événements se chevauchant, entraînant une surfacturation de 7 189 dollars US à la subvention. Le BIG considère que ces montants ne sont pas recevables et doivent être recouvrés.

**L'insuffisance des contrôles internes, notamment un manque de clarté concernant la séparation des tâches, a facilité cet acte répréhensible.**

Plusieurs lacunes de contrôles au sein du projet géré par le ministère de la Santé ont facilité la fraude. Après un événement, des listes des participants non signées et non datées dans un format électronique modifiable (autre que .pdf) étaient transmises à l'unité de gestion de projet chargée de les traiter. Par ailleurs, la séparation des tâches de vérification des pièces justificatives liées au paiement des indemnités journalières n'était pas suffisamment claire. Le personnel de l'unité de gestion de projet ne vérifiait pas les originaux au regard des listes finales des participants et ne vérifiait pas les comptes bancaires des récipiendaires au regard des lettres des banques confirmant leurs coordonnées bancaires. De plus, les listes de présence n'étaient pas rapprochées avec les registres des hôtels afin d'identifier d'éventuelles demandes surestimées ou sous-estimées.

Le ministère de la Santé a informé le BIG que depuis la révélation de la fraude, il a pris plusieurs mesures afin d'améliorer les contrôles internes et d'atténuer les risques de fraudes similaires. Désormais, le ministère :

- demande des lettres de confirmation bancaire afin de vérifier les titulaires des comptes bancaires avant le versement ;
- vérifie les détails clés (compte/total/numéro de compte bancaire pour chaque personne) afin de confirmer l'exactitude des indemnités journalières ;
- demande que les listes récapitulatives des indemnités journalières soient signées avant d'être transmises au département des Finances à des fins de vérification ; et
- exige l'utilisation de formulaires d'accord avant de procéder à un paiement sur le compte bancaire d'un coordonnateur dans le cadre de décaissements à des bénévoles communautaires.

### 3. Réponse du Fonds mondial

<b>Mesure à prendre</b>	<b>Date cible</b>	<b>Titulaire</b>
1. À la lumière des conclusions du présent rapport, le Secrétariat détermine un montant recouvrable approprié et met en œuvre les moyens nécessaires pour le récupérer. Il détermine ce montant au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.	31 décembre 2021	Directeur du Comité des recouvrements
2. Afin de mieux atténuer les pratiques interdites, le Secrétariat recommande au récipiendaire principal de renforcer ses politiques et procédures en matière de paiement et de vérification des indemnités journalières de subsistance en Namibie.	30 juin 2022	Directeur de la Division de la gestion des subventions
3. Le Secrétariat du Fonds mondial s'assure que les vérifications ponctuelles de routine incluent un échantillon de demandes d'indemnités journalières en Namibie.	30 juin 2022	Directeur de la Division de la gestion des subventions

# Annexe A : Méthodologie

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

**Sur quoi enquêtons-nous ?** Le BIG est mandaté pour enquêter sur toute utilisation qui est faite des fonds du Fonds mondial, que ce soit par son Secrétariat, les bénéficiaires des subventions ou leurs fournisseurs. Les enquêtes du BIG identifient les cas d'actes répréhensibles, tels que la fraude, la corruption et d'autres types de non-respect des accords de subvention. La Politique de lutte contre la fraude et la corruption du Fonds mondial<sup>1</sup> expose les grandes lignes des pratiques prohibées susceptibles de faire l'objet d'enquêtes.

Les enquêtes du BIG visent à :

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

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. Il incombe aux bénéficiaires de prouver qu'ils ont utilisé les fonds de subvention conformément aux dispositions des accords de subvention. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables de faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le BIG prend en considération toutes les informations disponibles, y compris les éléments inculpatives et disculpatives<sup>2</sup>. En tant qu'organe administratif, le BIG est dépourvu de pouvoirs d'application des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Ainsi, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits acquis au titre des accords conclus entre les bénéficiaires et le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées à fournir des informations.

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

---

<sup>1</sup> (16 novembre 2017) Disponible à l'adresse : [https://www.theglobalfund.org/media/8307/core\\_combatfraudcorruption\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf)

<sup>2</sup> Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, Conférence des enquêteurs internationaux, juin 2009 ; disponibles à l'adresse : [https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/fr/oversight/iaod/investigations/pdf/uniform\\_guidelines.pdf](https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/fr/oversight/iaod/investigations/pdf/uniform_guidelines.pdf), consultées le

1<sup>er</sup> décembre 2017.

récipiendaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs<sup>3</sup> et le Code de conduite des récipiendaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les récipiendaires sont tenus de respecter. Les Directives pour l'établissement des budgets des subventions du Fonds mondial définissent comme « conformes » les dépenses qui ont été encourues dans le respect des termes de l'accord de subvention pertinent (ou qui ont été autrement pré-approuvées par écrit par le Fonds mondial) et qui ont été validées par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses fournisseurs d'assurance, sur la base de preuves documentaires.

**Sur qui enquêtons-nous ?** Les enquêtes du BIG portent sur les récipiendaires principaux et les sous-récipiendaires, les instances de coordination nationales et les agents locaux du Fonds, ainsi que sur les fournisseurs et les prestataires de services. Les enquêtes du BIG couvrent aussi les activités du Secrétariat qui utilisent des fonds<sup>4</sup>. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des récipiendaires, la portée de ses enquêtes<sup>5</sup> englobe leurs activités relatives à la fourniture de biens et de services. Pour accomplir sa mission, le BIG a besoin de l'entière coopération de ces fournisseurs pour avoir accès aux documents et aux responsables<sup>6</sup>.

**Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées :** Lorsque l'enquête identifie des pratiques prohibées, le Fonds mondial est en droit de chercher à obtenir le recouvrement des fonds de subvention affectés par l'infraction contractuelle concernée. Le BIG a pour mission de découvrir des faits et ne décide pas de la manière dont le Fonds mondial fera appliquer ses droits. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction<sup>7</sup>. Il incombe au Secrétariat de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse aux constatations de l'enquête.

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

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

**Comment le Fonds mondial prévient la récurrence des actes répréhensibles :** À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des actions de la Direction destinées à atténuer les risques inhérents aux

---

<sup>3</sup> Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse :

[https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate\\_codeofconductforsuppliers\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf), et Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, disponible à l'adresse :

[https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate\\_codeofconductforrecipients\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf). Note : Les subventions sont habituellement assujetties aux Conditions générales du Fonds mondial et aux Conditions de l'Accord de subvention du programme, ou au Règlement relatif aux subventions (2014), qui intègre le Code de conduite des récipiendaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

<sup>4</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général (16 mai 2019), § 2, 10.5, 10.6, 10.7 et 10.9, disponible à l'adresse :

[https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig\\_officeofinspectorgeneral\\_charter\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig_officeofinspectorgeneral_charter_fr.pdf)

<sup>5</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 18.

<sup>6</sup> Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19

<sup>7</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 9.1

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