

RAPPORT D'ENQUÊTE

Détournement de fonds aux Pays-Bas

113 000 euros détournés au détriment de partenaires du Fonds mondial

GF-OIG-22-001
24 janvier 2022
Genève, Suisse

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

Le Fonds mondial mène une politique de tolérance zéro à l'égard des fraudes, corruptions et gaspillages qui empêchent les ressources de parvenir aux personnes qui en ont besoin. Grâce à ses audits, enquêtes et travaux consultatifs, le Bureau de l'Inspecteur général préserve les actifs, les investissements, la réputation et la pérennité du Fonds mondial en rendant compte des abus de façon complète et transparente.

Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au BIG.

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

Courriel : hotline@theglobalfund.org

Numéro d'appel gratuit : +1 704 541 6918

Plus d'informations sur les fraudes, les abus et les violations des droits de l'homme : www.ispeakoutnow.org



Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Constatations	7
2.1	L'ancien DE de l'ICSS a détourné 113 000 euros au détriment de l'ICSS, de la GCTA et de la Délégation des communautés	7
2.2	La GCTA a enfreint les modalités contractuelles du Fonds mondial en étant incapable de donner accès aux comptes présentant des irrégularités.	11
2.3	La faiblesse des contrôles internes et la non-détection des signaux d'alarme ont permis à la fraude opportuniste de s'intensifier au fil du temps.	12
3.	Réponse du Fonds mondial	15
	Annexe A : Estimation des financements du Fonds Mondial détournés dans le cadre de l'ensemble des transactions suspectes	16
	Annexe B : Descriptif des liens entre le Fonds mondial et les parties concernées, et de l'interdépendance des relations avec l'ancien DE	17
	Annexe C : Vue globale des paiements à partir des demandes falsifiées à des comptes tiers contrôlés par l'ancien DE	18
	Annexe D : Méthodologie	19

1. Synthèse

1.1 Aperçu de l'enquête

Entre 2018 et 2020, l'ancien Directeur exécutif de l'International Civil Society Support (ICSS), organisation de la société civile basée aux Pays-Bas, a détourné un montant estimé à 113 000 euros sur des financements alloués par le Fonds mondial à l'ICSS, à la Coalition mondiale des militants contre la tuberculose (GCTA) et à la Délégation des communautés du Conseil du Fonds mondial (ci-après désignées « les parties »).

Ces fonds ont été détournés dans le cadre d'un ensemble de transactions suspectes effectuées par l'individu, d'un montant total de plus de 550 000 euros, qui ont affecté les fonds de plusieurs donateurs des trois parties. Diverses pratiques frauduleuses ont été employées, telles que la création de demandes de paiement falsifiées, la réalisation de virements bancaires non justifiés et l'utilisation abusive de l'accès à des comptes bancaires et à une carte de crédit professionnels pour effectuer de nombreuses dépenses personnelles et non justifiées.

L'ICSS et la GCTA ne disposaient pas de contrôles internes efficaces, ni de mécanismes de remontée des informations et de surveillance qui auraient pu permettre d'identifier et de faire cesser les actes répréhensibles à un stade plus précoce.

1.2 Origine et portée

En juillet 2020, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a reçu de multiples allégations d'irrégularités financières dans des comptes liés à l'ICSS. Cette organisation a elle-même signalé que son ancien Directeur exécutif (ci-après : « l'ancien DE ») aurait effectué de multiples paiements non justifiés qui n'ont été révélés qu'après son licenciement. Cet individu travaillait pour l'ICSS depuis 2010 et y a occupé le poste de Directeur exécutif de janvier 2019 à mai 2020 – date à laquelle il a été mis fin à ses fonctions. Il a également participé aux réunions du Conseil d'administration du Fonds mondial en tant que Délégué de la Délégation des communautés entre 2015 et 2019.

Le BIG a ensuite lancé une enquête visant les transactions financières effectuées entre 2018 et 2020. Il a collecté et analysé les dossiers financiers des comptes bancaires des parties concernées, qui abritaient des fonds provenant du Fonds mondial ainsi que d'autres donateurs. Le BIG a également obtenu et examiné des documents électroniques (par exemple, des échanges de courriels), et a interrogé un certain nombre de témoins.

Par l'intermédiaire de son Directeur exécutif par intérim et de son Conseil de surveillance, l'ICSS a étroitement coopéré à l'enquête du BIG. La GCTA et la Délégation des communautés ont aussi contribué à l'enquête. Le BIG a invité l'ancien DE à plusieurs entretiens, mais celui-ci n'a pas répondu à nos demandes.

1.3 Constatations

- Entre 2018 et 2020, l'ancien DE de l'ICSS a détourné 113 000 euros de fonds du Fonds mondial. Ce montant faisait partie des plus de 550 000 euros de transactions suspectes qui ont affecté les comptes bancaires de l'ICSS, de la GCTA et de la Délégation des communautés – lesquels contenaient chacun des fonds provenant de plusieurs donateurs.

- Bien que la GCTA n'ait pas délibérément fait obstruction à l'enquête du BIG, elle a enfreint ses engagements contractuels vis-à-vis du Fonds mondial en étant incapable de fournir les dossiers des comptes visés par des suspicions d'irrégularités (la GCTA ne détenait pas ces dossiers qui étaient conservés par l'ancien DE).
- Les mécanismes d'assurance ont été inefficaces. L'ICSS et la GCTA n'ont pas détecté les signaux d'alarme de la fraude et n'étaient pas équipés pour identifier les actes répréhensibles ou agir en conséquence. La surveillance de ce type de fournisseur par le Secrétariat du Fonds mondial est insuffisante.

1.4 Contexte

La société civile et les communautés qui vivent avec les trois maladies et sont touchées par elles se situent au cœur de toutes les activités du Fonds mondial. Elles jouent un rôle actif à tous les niveaux des opérations, depuis l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre. La société civile et les communautés sont représentées par trois des 20 sièges avec droit de vote du Conseil du Fonds mondial. Les organisations communautaires et de la société civile jouent également un rôle central au niveau local, en tant que maîtres d'œuvre des subventions du Fonds mondial. Pour plus d'informations sur le rôle de la société civile et des communautés, prière de cliquer sur le lien suivant : www.theglobalfund.org/en/civil-society.

Trois organismes de la société civile qui bénéficient de financements du Fonds mondial sont concernés par cette enquête : deux fournisseurs et un groupe constitutif du Conseil.

- **L'International Civil Society Support (ICSS)** était un fournisseur de services de plaidoyer, notamment pour soutenir la pérennité des opérations du Réseau des défenseurs du Fonds mondial (GFAN) et héberger son Secrétariat. En 2019-2020, l'ICSS a reçu 337 560 euros du Fonds mondial au titre de divers bons de commande – ce qui représente 20 % des recettes des donateurs de l'ICSS au cours de cette période. Cette organisation était un partenaire de longue date et apprécié du Fonds mondial.
- **La Coalition mondiale des militants contre la tuberculose (GCTA)** fournit des services de plaidoyer contre la tuberculose au niveau international. Le Fonds mondial a accordé à la GCTA une subvention de 140 250 dollars pour le renforcement des capacités à long terme. Cette subvention a été financée dans le cadre d'une initiative stratégique visant à développer les organisations de la société civile et à promouvoir la mobilisation communautaire. Les fonds ont été versés en deux tranches, en 2018 et 2019, et ont représenté 76 % du financement des donateurs de la GCTA au cours de la période.
- La **Délégation des communautés** représente les personnes vivant avec le VIH et affectées par la tuberculose et le paludisme au Conseil du Fonds mondial. Elle y siège en qualité de membre votant à part entière. Le Fonds mondial est son principal bailleur de fonds. En combinant ses ressources avec le financement du Groupe des maîtres d'œuvre qu'elle supervisait également, la Délégation a reçu 188 219 euros de fonds en 2019-2020 dans le cadre de la politique de financement des groupes constitutifs du Fonds mondial.

En plus d'être un fournisseur du Fonds mondial, l'ICSS a fait office d'« organisation récipiendaire » (ou, autrement dit, de « parrain fiscal ») pour la Délégation des communautés et a géré ses finances, y compris les financements reçus du Fonds mondial. Dans la mesure où les délégations du Conseil ne sont souvent pas des entités enregistrées, où elles peuvent avoir des difficultés à ouvrir des comptes bancaires et où leurs membres changent fréquemment, la désignation d'un parrain fiscal n'est pas inhabituelle. L'ICSS a tenu un compte bancaire séparé pour la Délégation des communautés, distinct de son propre compte de fonctionnement. L'ancien DE de l'ICSS était signataire des deux comptes. Cet individu a également occupé la fonction de

Président de la GCTA, essentiellement en tant que parrain fiscal non officiel, et était le signataire exclusif des comptes bancaires de la Coalition.

Méthode d'analyse financière

L'Annexe B du présent rapport détaille les relations d'interdépendance entre les parties et l'ancien DE. Si l'on ajoute à cela le fait que les fonds sous-jacents provenaient de plusieurs donateurs, on obtient un réseau complexe de transactions qui a nécessité une analyse minutieuse.

Étant donné que les comptes bancaires de chacune des parties contenaient des fonds « mélangés » provenant du Fonds mondial et d'autres donateurs, il n'a pas toujours été possible de relier les transactions suspectes individuelles à des subventions spécifiques du Fonds mondial. Par conséquent, le BIG a d'abord analysé les comptes bancaires concernés afin de détecter les transactions suspectes ou non justifiées – ce qui a permis d'identifier plus de 550 000 euros de transactions douteuses. Certaines de ces opérations impliquaient des transferts non justifiés entre les parties à l'enquête, et le BIG en a tenu compte lors de l'analyse du montant des transactions suspectes ou de la « perte nette » de chaque partie. L'ICSS a également récupéré de manière proactive plus de 80 000 euros auprès de l'ancien DE en 2020, ce que le BIG a également pris en compte dans l'estimation des fonds à risque.

Par la suite, le BIG a estimé le montant des fonds du Fonds mondial détournés grâce à une analyse combinée des transactions sur les comptes bancaires, des rapports financiers pertinents tels que les livres comptables (qui montrent comment les transactions financières ont été affectées aux activités sous-jacentes ou aux budgets des projets) et des rapports de projet fournis au Fonds mondial par les parties concernées. En combinant les informations fournies par ces documents, le BIG est parvenu à calculer l'exposition estimée du Fonds mondial résultant de l'ensemble des transactions suspectes, partie par partie, comme indiqué à l'Annexe A.

1.5 Impact de l'enquête

La présente enquête souligne comment une fraude opportuniste non détectée peut se transformer en des irrégularités plus graves et systémiques. Dans le cas présent, l'ampleur des transactions non justifiées de l'ancien DE et l'absence d'une levée de fonds suffisants ont contribué à la mise en liquidation de l'ICSS au début de 2021. Heureusement, la Direction par intérim de l'ICSS a transféré la majorité des programmes à d'autres prestataires afin d'éviter toute interruption des activités.

L'enquête met également en lumière un certain nombre d'aspects importants : les problèmes auxquels sont confrontées les petites organisations qui ne disposent pas de ressources dédiées au contrôle de la conformité ou de mécanismes de surveillance pour détecter des irrégularités et y répondre efficacement. Il peut s'agir de fraudes, de risques causés par des contrôles qui reposent essentiellement sur une seule personne, de la façon dont les déséquilibres de pouvoir peuvent restreindre l'efficacité des contrôles, ou même de moyens pour dénoncer des actes répréhensibles potentiels. Il peut aussi être question de risques d'une gestion insuffisante des conflits d'intérêts lorsque des personnes assument des fonctions dans plusieurs organisations.

Du point de vue du Fonds mondial, l'affaire soulève des questions de supervision et de suivi proportionnés des partenaires non subventionnés, en particulier ceux qui accomplissent des activités programmatiques vitales – comme la participation communautaire et le plaidoyer. Le suivi de la valeur et de l'impact des fournisseurs qui offrent des services moins tangibles peut être difficile et nécessite une évaluation des capacités et une gestion de projet adéquates. Le Fonds mondial pourrait apporter davantage de soutien aux partenaires communautaires et aux fournisseurs qui font appel à des tiers pour la gestion financière, afin de mieux les sensibiliser à la fraude et de les aider à adopter des contrôles plus rigoureux. En outre, l'enquête a permis d'identifier des recouvrements potentiels à soumettre au Comité des recouvrements.

En raison de la nature des informations obtenues au cours de l'enquête, le BIG envisagera de transmettre les observations de la Constatation 2.1 aux autorités compétentes chargées de l'application de la loi.

2. Constatations

2.1 L'ancien DE de l'ICSS a détourné 113 000 euros au détriment de l'ICSS, de la GCTA et de la Délégation des communautés

Le BIG a découvert de nombreuses transactions suspectes liées à l'ancien DE, notamment des demandes de paiement falsifiées, des virements bancaires suspects sur ses propres comptes, un recours intensif à des agents de transfert d'argent et de fréquents retraits d'espèces et paiements par carte de crédit non justifiés. Il a également viré des fonds détournés de l'ICSS par le biais de comptes bancaires de la GCTA, en les présentant faussement comme des fonds de subvention du Fonds mondial afin de dissimuler leur nature illicite. La présente constatation fournit des détails sur de plus de 550 000 euros de transactions suspectes que le BIG a identifiées dans les comptes bancaires groupés des parties.

Comme indiqué à la Section 1.4, après avoir identifié ces transactions suspectes globales, le BIG a ensuite estimé l'exposition directe du Fonds mondial à ces opérations en s'appuyant sur des dossiers financiers appropriés. Il a constaté qu'environ 113 000 euros de ressources du Fonds mondial ont été détournés à la suite de l'ensemble des transactions suspectes.

L'ICSS a versé 101 971 euros sur des comptes contrôlés par l'ancien DE, sur la base de demandes de paiement falsifiées

En 2019, l'ancien DE a effectué de multiples paiements sur des comptes qu'il contrôlait au nom d'autres organisations, comme le montre l'Annexe C. Ces paiements s'appuyaient sur des demandes de paiement falsifiées.

Entre avril et octobre 2019, l'ancien DE a utilisé des demandes de paiement falsifiées pour détourner 31 971 euros de l'ICSS via six virements au profit de « Young and Positive », fondation de la société civile créée en 2003 par l'ancien DE et sous son contrôle effectif. Ces demandes de paiement contenaient des incohérences et des preuves de falsification. Il a été impossible de confirmer que les activités décrites dans les demandes de paiement avaient effectivement eu lieu et aucune relation contractuelle valide entre l'ICSS et « Young and Positive » n'a pu être identifiée.

Le 22 juillet 2019, l'ancien DE a viré 70 000 euros d'un compte de l'ICSS sur un compte de la GCTA (le « compte principal ») en présentant un « accord » falsifié comme justificatif du paiement. L'individu avait le contrôle exclusif du compte principal de la GCTA. Des représentants de cette dernière ont confirmé qu'il n'y avait pas d'accord valide ou de justification pour que les fonds aient été transférés de l'ICSS. Le lendemain, l'ancien DE a viré 60 204 euros sur un deuxième compte bancaire de la GCTA (qu'il avait ouvert en secret) en utilisant la technique de blanchiment d'argent dite de la « stratification », couramment utilisée pour masquer l'origine de transactions suspectes. L'ancien DE a ensuite fait une fausse déclaration sur l'origine des fonds à la GCTA, indiquant qu'ils provenaient du Fonds mondial, et non de l'ICSS. Outre cela, l'ancien DE a effectué deux autres virements de l'ICSS vers la GCTA, pour un total de 4 446 euros, en septembre 2019 et avril 2020, à des fins non vérifiées.

Une somme de 74 000 euros non comptabilisée dans les comptes bancaires de la GCTA

Sur les deux comptes de la GCTA contrôlés par l'ancien ED, le BIG estime qu'il manque au moins 23 795 euros sur le compte principal (qui semblait inactif à la mi-2020) et 50 635 euros sur le compte secondaire, soit le solde de clôture en avril 2020 (dernière information disponible).

Un montant de frais de la GCTA de 65 000 euros payés par l'ICSS sans justification

Le BIG évalue que le détournement de 70 000 euros de l'ICSS a eu lieu pour dissimuler une mauvaise utilisation potentielle de fonds du Fonds mondial provenant du compte principal de la GCTA. Bien que ce compte ait été crédité de plus de 60 000 euros par le Fonds mondial le 11 octobre 2018 (ou autour de cette date), un montant d'au moins 53 189 euros de fonds provenant du compte principal de l'ICSS a été utilisé sans justification pour payer les frais de fonctionnement de la GCTA tout au long de 2019, dont 26 139 euros n'ont pas été remboursés.

Un autre montant de 39 000 euros de dépenses de cartes de crédit de l'ICSS de l'ancien DE en 2018 a été enregistré comme étant lié à la GCTA, mais le BIG a constaté qu'il ne pouvait pas être démontré de manière fiable que cela concernait de véritables dépenses de la GCTA et qu'il s'agissait plus probablement de dépenses personnelles, comptabilisées de manière frauduleuse. Ces dépenses de 2018 ont été partiellement compensées par un montant de 15 584 euros détourné de la GCTA pour rembourser l'ICSS, sans pièces justificatives.

Défaut de ségrégation des fonds et conflits d'intérêts au niveau des transactions

En effectuant de nombreux virements non justifiés entre l'ICSS et la GCTA, l'ancien DE a abusé de sa position de Directeur des deux entités. Il a également omis de déclarer le conflit d'intérêts lié au fait qu'il était un acteur contrôlant des deux parties impliquées dans les transactions, ce qui est contraire aux statuts de l'ICSS, aux Conditions générales et au Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial.

L'ancien DE n'a pas procédé à une ségrégation appropriée des fonds, en utilisant les fonds du compte de la Délégation des communautés pour payer une dette fiscale de l'ICSS de 14 659 euros. Il a également redirigé une subvention de 31 605 euros d'un autre donateur au profit du compte de la Délégation des communautés vers l'ICSS, où les fonds ont ensuite été utilisés à des fins générales.

À partir de juillet 2019 environ, l'ancien DE a également contrôlé divers comptes aux noms de la GCTA, de Young and Positive, de l'ICSS et en son propre nom en recourant à deux services de transfert d'argent en ligne. En octobre 2019, 13 transactions ont été effectuées en utilisant ces comptes. Les preuves judiciaires ont montré que l'individu recevait à la fois des notifications de payeur et de bénéficiaire, ce qui indique que la majorité de ces transactions consistaient à faire transiter de l'argent entre des comptes qu'il contrôlait. Ces virements ont été en grande partie financés par 9 000 euros ajoutés à un compte de la GCTA et par 2 550 euros virés du compte principal de l'ICSS à un autre compte de la GCTA.

Un montant de 55 572 euros virés sur les comptes bancaires personnels du Directeur exécutif

Entre septembre 2019 et avril 2020, l'ancien DE a effectué cinq virements suspects d'un montant total de 33 696 euros au profit d'une carte de crédit personnelle à partir du compte principal de l'ICSS et du compte de la Délégation des communautés. Le BIG n'a trouvé aucune preuve pour justifier ces virements.

En 2019 et 2020, l'ancien DE a reçu 21 876 euros supplémentaires de l'ICSS pour des remboursements ou des indemnités journalières de subsistance qui n'étaient pas justifiés ou faisaient double emploi avec des dépenses réglées par sa carte de crédit de l'ICSS. Dans un cas, il a demandé un remboursement de 5 000 euros pour des frais d'hôtel concernant un voyage à New York en septembre 2019, en indiquant qu'il avait réglé l'hôtel avec une carte de crédit personnelle. En fait, cette facture hôtelière avait été payée avec la carte de crédit de l'ICSS.

Des espèces, des biens et des frais de voyage d'un montant de 12 888 euros financés par l'ICSS ont été offerts à un associé personnel

En 2018 et 2019, l'ancien DE a offert divers frais de voyage, des indemnités journalières de subsistance et des achats financés par l'ICSS d'une valeur de 12 888 euros à une connaissance personnelle. En l'absence de preuves d'une relation commerciale authentique entre ce tiers et l'ICSS, le BIG conclut que l'argent et les biens ont été détournés.

Des transactions de 200 000 euros en espèces et par carte non justifiées

L'ancien DE a profité de son accès aux fonds de l'ICSS, notamment à une carte de crédit professionnelle et à une carte bancaire distincte, toutes deux liées au compte principal de l'ICSS, pour détourner 200 000 euros au moyen de nombreux retraits d'espèces et de transactions personnelles non justifiés.

En 2019 et 2020, l'ancien DE a utilisé ces cartes pour retirer 63 876 euros dans des distributeurs automatiques de billets aux Pays-Bas, aux États-Unis, en Suisse et au Royaume-Uni. Un certain nombre de ces retraits d'argent liquide ont été faussement comptabilisés dans le grand livre de l'ICSS en tant qu'indemnités journalières de subsistance¹. Parallèlement, un montant supplémentaire de 4 169 euros en espèces provenant du compte de la Délégation des communautés a été remis à l'ancien DE en mars 2020 et n'a pas été comptabilisé.

L'ancien DE a également effectué plus de 100 paiements totalisant 63 511 euros à des agents de transfert d'argent et à des services d'envoi de fonds en ligne, tels que Western Union et PayPal, à partir de ses cartes associées aux comptes de l'ICSS. Si ces méthodes peuvent être efficaces et rentables pour transférer de petites sommes à l'échelle internationale, elles se sont avérées problématiques dans ce cas : en l'absence de justification ou de tenue de registres appropriés, il n'y avait aucun moyen de savoir qui recevait les sommes transférées par l'ancien DE.

Le BIG a identifié au moins 77 429 euros de dépenses supplémentaires, non justifiées et apparemment personnelles, engagées par l'ancien DE et payées par l'ICSS entre 2019 et 2020. Ces dépenses concernent notamment la location d'une voiture de luxe et des séjours à l'hôtel à Amsterdam sans obligation professionnelle identifiée, ainsi que des achats divers d'appareils électroniques, de vêtements, de meubles, des surclassements de vols et des abonnements de téléphonie mobile.

Une proportion importante des dépenses réglées par des cartes de crédit associées aux comptes de l'ICSS de l'ancien ED a été comptabilisée de manière inexacte dans les grands livres comptables de l'organisation. En 2018, plus de 60 000 euros de frais payés par cartes de crédit ont été comptabilisés dans six comptes de charges différents non affectés car ils ne pouvaient pas être imputés à des activités ou à des lignes budgétaires officielles de l'ICSS. Certaines de ces dépenses non justifiées ont été compensées par des paiements de Young and Positive et de la GCTA à l'ICSS en décembre 2018. En 2019, l'ancien DE a demandé l'ouverture d'un nouvel ensemble de grands livres pour « réinitialiser à zéro » le système comptable de l'ICSS.

Des fonds du Fonds mondial liés à des transactions suspectes ont été détournés.

On estime que 113 000 euros de fonds du Fonds mondial ont été détournés au détriment des partenaires respectifs du Fonds mondial à la suite des transactions suspectes décrites ci-dessus (détaillées à l'Annexe A). Étant donné que ces fonds ont été engagés pour des dépenses qui ne correspondent pas aux objectifs pour

¹ Les indemnités journalières de subsistance ou « Per Diem » sont des indemnités pour le logement, les repas et les autres frais accessoires de voyage. Elles sont particulièrement susceptibles de faire l'objet de fraudes : voir l'[Enquête sur les subventions du Fonds mondial en Namibie](#) du BIG de 2021.

lesquels ils ont été fournis et que ces dépenses ne sont pas accompagnées de pièces justificatives adéquates, elles sont considérées comme non-conformes et potentiellement recouvrables.

Le BIG a signalé à la fin de l'enquête que les processus de renvoi du Fonds mondial concernant des fonds non subventionnés potentiellement recouvrables manquent actuellement de clarté.

2.2 La GCTA a enfreint les modalités contractuelles du Fonds mondial en étant incapable de donner accès aux comptes présentant des irrégularités.

La GCTA n'a pas été en mesure de fournir au BIG un accès aux dossiers ou aux relevés bancaires de son compte principal. L'ancien DE, qui était le Président officiel de la personne morale 'GCTA' et qui gérait ses comptes ouverts auprès d'une institution financière basée aux Pays-Bas, n'a pas fourni les dossiers complets à la Coalition en 2019, malgré ses multiples demandes. En ne détenant pas les registres, la GCTA a enfreint les Conditions générales d'achat de services (Conditions générales) et le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, qui exige des fournisseurs qu'ils « tiennent ... tous les registres financiers et comptables » et qu'ils « mettent ces registres à la disposition du Fonds mondial ou de son représentant agréé ».

N'ayant pas eu accès aux dossiers, le BIG n'a pas pu enquêter pleinement sur les soupçons de détournement de fonds provenant à la fois de la GCTA et de l'ICSS sur le compte principal de la GCTA, compte bénéficiaire crédité par le Fonds mondial, et sur le virement de 70 000 euros de l'ICSS.

La GCTA n'a pas délibérément refusé de fournir des preuves matérielles à une enquête du Fonds mondial. Dans les faits, elle n'a jamais détenu les informations et les dossiers nécessaires à cette enquête, et s'est exclusivement appuyée sur l'ancien DE pour procéder aux paiements et tenir les registres et dossiers. À plusieurs reprises, l'ancien DE a transmis de faux états de la situation du compte bancaire de la GCTA dans des courriels et lors de réunions du Conseil d'administration pour lesquelles la Coalition lui avait demandé de présenter des documents à jour. Il n'a pas non plus répondu à ses demandes d'accès au compte ou aux relevés de compte à partir de mi-2019. La GCTA n'a pas intentionnellement dissimulé de preuves et a coopéré à la présente enquête.

2.3 La faiblesse des contrôles internes et la non-détection des signaux d'alarme ont permis à la fraude opportuniste de s'intensifier au fil du temps.

Les constatations de la présente enquête montrent comment des pratiques frauduleuses initialement opportunistes, telles que l'utilisation abusive d'une carte de crédit professionnelle, peuvent s'amplifier pour devenir des pratiques frauduleuses plus complexes – et financièrement importantes – lorsqu'elles ne sont pas détectées ou lorsque les contrôles sont insuffisants. L'ICSS et l'ancien DE étaient tous deux des partenaires de confiance de longue date du Fonds mondial, ce qui prouve que la fraude peut survenir à des endroits surprenants et familiers.

Occasions manquées d'identifier des actes répréhensibles et d'y mettre fin

Plusieurs « signaux d'alarme » ont échappé à la vigilance de l'ICSS et de ses comptables externes. Selon toute norme raisonnable, la proportion de paiements en espèces et par carte de crédit sur les fonds de l'ICSS était anormalement élevée. À partir de 2018, l'ancien DE a régulièrement utilisé la totalité de la limite mensuelle de 10 000 euros de la carte de crédit, y compris pour des retraits d'espèces importants et des dépenses personnelles. Six comptes de charges supplémentaires ont été créés dans les grands livres de 2018 pour comptabiliser des dépenses que l'ICSS ne pouvait imputer autrement aux postes relatifs aux activités existantes.

S'ils avaient été remarqués et contestés plus tôt, les actes répréhensibles auraient pu être arrêtés. Une fois que l'ancien DE a pris ses fonctions en janvier 2019, il a acquis plus d'autorité, devenant plus difficile à contester, et il est devenu beaucoup plus problématique pour l'ICSS de surveiller et d'identifier ses actes répréhensibles. L'analyse du BIG a montré que le montant des transactions suspectes avait plus que triplé de 2018 à 2019, après que l'individu a été promu à la fonction de Directeur exécutif. Les types de transactions suspectes s'étendaient de l'utilisation abusive de cartes de crédit à la création de fausses demandes de paiement, en passant par la réalisation de virements bancaires non justifiés et le recours abusif aux indemnités journalières de subsistance.

Les contrôles sont concentrés autour de l'ancien DE, ce qui crée un déséquilibre des pouvoirs

L'ICSS et la GCTA étaient de petites organisations qui n'avaient pas de ressources dédiées au contrôle de la conformité. Bien qu'elles disposent de politiques écrites, elles s'appuient fortement sur la confiance entre un petit nombre de personnes, et en particulier sur la confiance à l'égard du Directeur exécutif.

Il y avait également un déséquilibre des pouvoirs au sein de l'ICSS, où l'ancien DE occupait le plus haut poste de direction. Il détenait le pouvoir et le mandat pour mettre en œuvre des contrôles et gérer les affaires courantes (y compris le compte de la Délégation). Même si l'ancien DE devait rendre compte au Conseil de

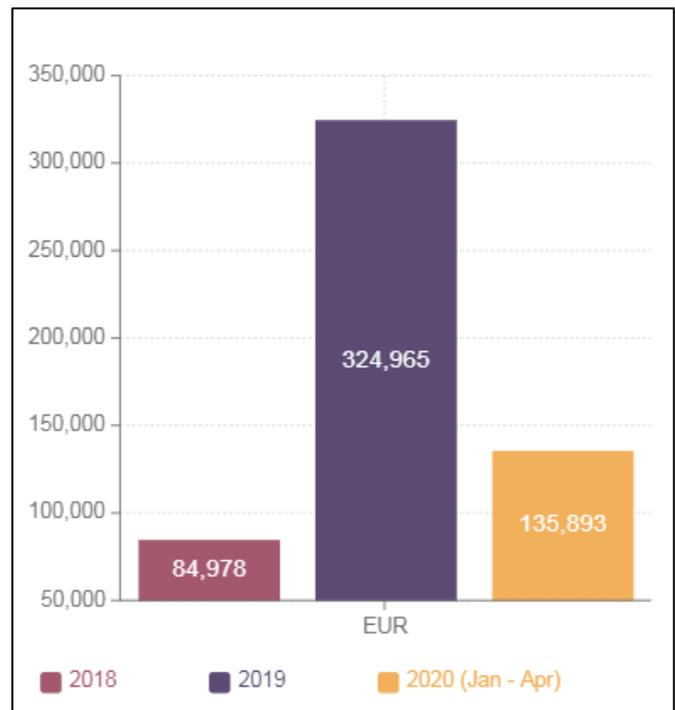


Figure 1 : Montant des transactions suspectes liées à l'ancien DE, tous comptes concernés. Note 2020 = quatre mois jusqu'à avril.

surveillance de l'ICSS, ce dernier ne surveillait pas (et n'était pas tenu de le faire en vertu de la loi locale) les questions opérationnelles ou n'effectuait pas de contrôles ponctuels des comptes d'exploitation.

Le Chef comptable de l'ICSS a observé des actes répréhensibles potentiels de la part du DE – dont il relevait – mais n'a pas pu obtenir de l'ancien DE qu'il soumette au moment approprié des pièces justificatives exactes pour les dépenses, ou qu'il adopte un comportement moins dépensier. Il n'a pas été en mesure de faire remonter en temps voulu ses préoccupations à une personne indépendante car le Conseil de surveillance de l'ICSS ne disposait pas de mécanisme établi pour faire remonter les problèmes concernant le DE.

Des risques supplémentaires liés aux tiers ont impacté les mécanismes de contrôle

La présente enquête met en évidence les risques supplémentaires induits par une gestion des fonds par des tiers. Dans le cas de l'ICSS, un comptable externe était chargé de traiter les données fournies par cette organisation. Cependant, l'ancien DE était le point de contact qui répondait aux questions de ce comptable et des retards importants ont été enregistrés dans la finalisation du rapport financier annuel de 2019. Pour la Délégation des communautés et la GCTA, l'ancien DE était un tiers qui ne fournissait pas d'informations financières précises ou en temps voulu, apparemment pour dissimuler des irrégularités potentielles.

La GCTA ne disposait pas de la structure et des ressources nécessaires pour s'assurer que l'ancien DE agissait de manière appropriée, ou pour réagir de façon adéquate lorsque les actes répréhensibles sont devenus visibles. Le PDG de la GCTA étant basé en Inde, il n'était pas proche des Pays-Bas et ne connaissait pas cette juridiction. En outre, la Coalition dépendait entièrement de l'ancien DE pour s'occuper des affaires de l'organisation, comme l'enregistrement et la création de comptes bancaires. Une fois que l'activité frauduleuse est devenue évidente, la GCTA n'a pas été en mesure de l'atténuer. Elle n'a pas contraint l'ancien DE à fournir des rapports en temps voulu ou à lui donner accès aux dossiers financiers. En outre, à la date du présent rapport, elle n'avait toujours pas réussi à le révoquer ou à l'empêcher d'avoir accès à ses comptes bancaires.

L'ancien DE était donc le point de défaillance unique pour les trois organisations – dont aucune ne disposait de mécanismes pour détecter ou prévenir les transactions frauduleuses détaillées dans la présente enquête. Qu'ils aient ou non recours à une gestion financière tierce, tous les fournisseurs conservent la responsabilité de gérer les fonds fournis par le Fonds mondial et d'avoir accès à des livres et registres exacts, conformément aux Conditions générales et au Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial.

Insuffisance de la surveillance du Fonds mondial sur les fournisseurs non-traditionnels

Les mécanismes d'assurance du Fonds mondial tendent à donner la priorité aux maîtres d'œuvre des subventions dans le cadre d'une approche fondée sur le risque, par exemple par le biais de directives budgétaires détaillées, d'un suivi programmatique et de contrôles périodiques des agents locaux du Fonds. Le Fonds mondial fait appel à une grande variété de fournisseurs via un système de bons de commande, allant des grands fournisseurs de produits de base aux services de défense des partenaires tels que ceux couverts par la présente enquête. Les fournisseurs sont en grande partie responsables de la mise en œuvre de leurs propres contrôles financiers et activités de prévention des fraudes. Le Fonds mondial n'a pas d'approche d'assurance différenciée pour les fournisseurs de services moins tangibles, tels que le plaidoyer ou d'autres formes de soutien communautaire, ni d'orientation budgétaire spécifique pour les dépenses hors subvention.

L'ICSS et la GCTA ont fourni de nombreux services de plaidoyer – qui peuvent être difficiles à quantifier et à contrôler. Ces entités s'apparentaient davantage à des partenaires spécialisés exécutant des activités programmatiques qu'à des fournisseurs classiques. Le Fonds mondial ne procède pas à des évaluations

suffisantes et proportionnelles de la performance et des contrôles/de la capacité de gouvernance de ces types de fournisseurs non traditionnels. Il ne dispose pas de directives cohérentes ou documentées sur les mécanismes de gestion des contrats pour garantir une prestation efficace et efficiente de services professionnels tels que le plaidoyer.

Tout en reconnaissant que les contrôles doivent être proportionnés à la taille et à la complexité d'une organisation, le BIG a noté que la fraude a été favorisée par la faiblesse et l'insuffisance des contrôles internes au sein des organisations concernées :

- Régées par débit direct sans avoir été préalablement examinées et approuvées, les cartes de crédit ont d'abord fait peser le risque de dépenses non justifiées sur l'organisation, plutôt que sur l'individu. Le recours aux retraits d'espèces était courant. Pour réduire le risque, et en prenant pour hypothèse le caractère essentiel des cartes de crédit, les retraits d'espèces auraient pu être désactivés. On aurait aussi pu définir des limites de retraits mensuels plus basses afin de réduire le risque d'utilisation abusive.
- Les contrôles des paiements auraient pu être améliorés par des solutions techniques telles que la double signature pour valider les règlements via des comptes bancaires en ligne, en assignant deux personnes aux contrôles internes. Il aurait également été possible d'envisager des limites d'approbation de virement différenciées afin d'équilibrer la flexibilité avec des contrôles appropriés pour les paiements externes plus importants. On pourrait par exemple demander l'approbation des membres du Conseil de surveillance.
- Les dispositions relatives aux conflits d'intérêts n'identifiaient pas complètement les postes secondaires occupés par les signataires de comptes ou les cadres, ce qui a permis à l'ancien DE d'effectuer des transactions entre des entités qu'il contrôlait.
- L'ICSS et la Délégation ont largement eu recours à des services de retrait et de transfert de fonds pour les indemnités journalières de subsistance ou d'autres paiements accessoires. Toutefois, comme tous les paiements n'étaient pas entièrement documentés, il n'a pas été possible de confirmer que les fonds avaient été versés aux bonnes personnes.
- Les risques issus de l'excès de pouvoir de l'ancien DE (du fait de ses fonctions exécutives au sein de l'ICSS et de la GCTA) ont été exacerbés par l'absence de procédures de recours hiérarchique claires et établies. De telles procédures auraient permis aux parties prenantes concernées de soulever en temps voulu tout problème concernant l'individu. Ces risques ont été accrus par le fait que le Conseil d'administration de l'ICSS était uniquement constitué de l'ancien DE.
- Les comptables ou teneurs de livres externes devraient également avoir eu la possibilité et la capacité d'identifier et de faire part de leurs préoccupations ou des irrégularités à des personnes indépendantes appropriées, telles que les Comités d'audit ou d'autres fonctions de surveillance.

Le Fonds mondial doit soutenir de manière adéquate les partenaires dont les capacités de contrôle de la conformité sont limitées, y compris les petites organisations de la société civile, avec un niveau de surveillance différencié et en développant leur sensibilisation à la fraude et leur capacité à maintenir des contrôles efficaces.

3. Réponse du Fonds mondial

Mesure à prendre	Date cible	Titulaire
<p>1. En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir auprès de l'entité/des entités concernée(s) un montant de recouvrement approprié (le cas échéant, tel que déterminé par le Secrétariat) pour les dépenses non conformes identifiées dans le présent document.</p>	30 septembre 2022	Directeur juridique et Directeur du Département des Affaires juridiques et de la Gouvernance
<p>2. Le Secrétariat élaborera une procédure opérationnelle normalisée et des directives pour tous les points focaux du Fonds mondial traitant avec des fournisseurs non traditionnels afin de garantir une mise en œuvre rigoureuse des fonds sous-jacents conformément aux services attendus et une supervision cohérente, y compris le recouvrement des fonds non subventionnés.</p> <p>En outre, le Secrétariat continuera de sensibiliser aux politiques et principes de lutte contre la fraude du Fonds mondial. L'accent doit être mis sur le soutien aux partenaires de la société civile et des communautés qui sont susceptibles d'avoir des ressources internes limitées en matière de contrôle de la conformité ou qui dépendent de la gestion ou des contrôles financiers d'un tiers.</p>	31 décembre 2022	Directeur financier

Annexe A : Estimation des financements du Fonds Mondial détournés dans le cadre de l'ensemble des transactions suspectes

Affected entity or account	Notes / methodology	Estimated GF funds at risk
Communities Delegation Account	Total unsupported transfers in bank account (less value of diverted funds from another donor grant)	32,499
Global Coalition of TB Advocates (GCTA)	Unsupported payments from GCTA account to ICSS	19,278
	Unaccounted funds from GCTA bank accounts, less a) estimated GCTA opex paid by ICSS and b) pro-rata value of other donor grant in 2019	24,251
	Subtotal: GCTA	43,529
International Civil Society Support (ICSS- GFAN project)	Unspent GF project funds as per accounting ledger (less designated funds and subsequent GFAN subgrant via another partner)	37,274
Estimated GF funds at risk and potentially recoverable - EUR		113,302

Annexe C : Vue globale des paiements à partir des demandes falsifiées à des comptes tiers contrôlés par l'ancien DE

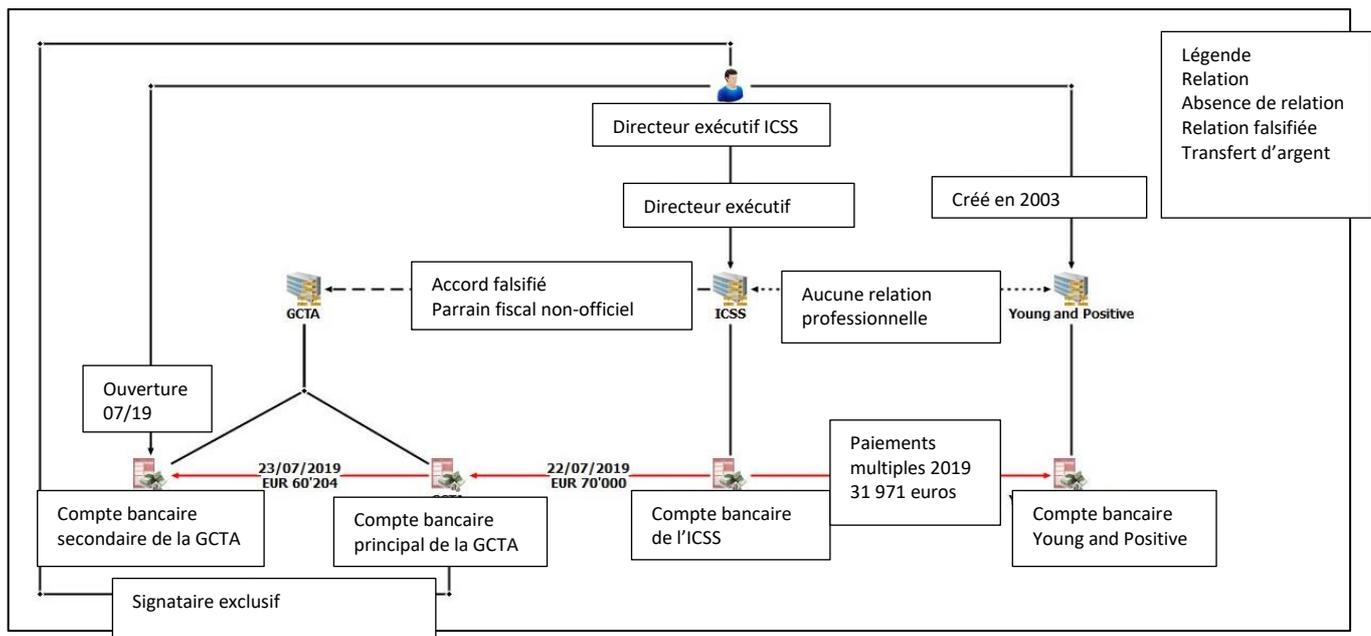


Figure 3 : Grandes lignes des principales transactions faites depuis l'ICSS vers d'autres comptes contrôlés par l'ancien DE – qui étaient justifiées par des demandes de paiement frauduleuses. Prière de noter également les transactions ultérieures entre les comptes de la GCTA le jour suivant le virement initial de 70 000 euros de l'ICSS en juillet 2019 (cf. Constatation 2.1)

Annexe D : Méthodologie

Pourquoi enquêtons-nous ? : Quelle que soit leur forme, les actes répréhensibles menacent la mission du Fonds mondial de mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils fragilisent les systèmes de santé publique et facilitent les abus à l'encontre des droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ces actes se traduisent par des détournements de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitent l'impact 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 récipiendaires 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 mondial² 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 récipiendaires 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 inculpatatoires et disculpatoires³. 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 récipiendaires 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 récipiendaires et les fournisseurs. Les récipiendaires 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-réceptaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs⁴ et le Code de conduite des

² (16.11.2017) Disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf

³ Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, Conférence des enquêteurs internationaux, 06.2009 ; disponible à l'adresse : https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/fr/oversight/iaod/investigations/pdf/uniform_guidelines.pdf, consulté le 1.12.2017.

⁴ 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, et Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, disponible à l'adresse :

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 fonds⁵. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des récipiendaires, la portée de ses enquêtes⁶ 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 responsables⁷.

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 sanction⁸. 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 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.

https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf?u=636486807030000000. 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.

⁵ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général (10/05/2019), § 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

⁶ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 18.

⁷ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19.

⁸ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 9.1.