

Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial au Nigéria

Département Planification, Recherche et
Statistiques

GF-OIG-16-015
22 avril 2016
Genève, Suisse

Dépenses non-conformes : 3 816 766 USD
Recouvrements proposés : 3 816 766 USD
Catégories – Fraude/Collusion/Corruption/Non-respect des accords de subvention

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table des matières

I.	Contexte et portée	3
II.	Synthèse	4
III.	Constatations et actions convenues de la Direction.....	6
01	Demandes frauduleuses de remboursement de dépenses au titre de la fourniture de services.....	6
02	Fabrication systématique de justificatifs	14
03	Paiements inexplicables des fournisseurs, suspectés d'être des commissions occultes.....	16
04	Dépenses d'achat frauduleuses	17
05	Partage de fonds pour la fourniture de services entre des membres du personnel du DPRS	19
06	Absence de supervision du récipiendaire principal	20
IV.	Conclusion.....	22
V.	Récapitulatif des actions convenues de la Direction	23
	Annexe A : Méthodologie du BIG	24
	Annexe B : Synthèse des réponses	29

I. Contexte et portée

À la fin 2014, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a ouvert une enquête sur les dépenses du Département Planification, Recherche et Statistiques (DPRS) du Gouvernement du Nigéria, sous-réциpiendaire de l'Agence nationale de lutte contre le sida (NACA), réциpiendaire principal des subventions VIH/sida. L'enquête a été motivée par les constatations d'un contrôle ponctuel de l'agent local du Fonds des dépenses du DPRS, d'un montant de 1 349 087 USD, engagées de juillet 2012 à décembre 2013. L'agent local du Fonds avait classé les deux tiers environ des dépenses examinées comme non-conformes en raison de documents justificatifs fabriqués ou manquants.

Le DPRS avait pour mission de soutenir la mise en place du Système national d'information sanitaire (NHMIS) dans les sites subventionnés par le Fonds mondial. Les activités de subvention du DPRS couvraient la mise en œuvre et l'administration d'une plateforme de communication d'informations sur Internet, le Système d'information sanitaire de district (DHIS) et la formation et le soutien des utilisateurs de ce système par des membres du personnel et des consultants. Au titre de la subvention en cours qui a débuté en 2010, le DPRS a dépensé au total 4,03 millions USD entre 2010 et la fin 2014, ce qui représente environ 1,2 % des 330,8 millions USD reçus par la NACA au titre de la subvention NGA-H-NACA¹.

De 2010 à 2014, environ 95 % (soit 3,82 millions USD) des dépenses totales du DPRS de 4,03 millions USD ont été alloués à la fourniture de ses services. Le montant restant a été consacré à des dépenses internes pour les salaires des employés de bureau et à des opérations peu exposées à d'éventuels risques d'abus. Les activités de prestation de services de DPRS entraînaient de nombreux voyages dans différents États et l'achat de certaines fournitures. Trois cent cinquante-cinq dossiers de récépissé de paiement au total concernaient des remboursements ou des avances pour des activités de formation, des visites d'encadrement, des réunions, des ateliers de formation professionnelle et des achats de carburant et d'articles de papeterie. Les enquêteurs du BIG ont inspecté et analysé les justificatifs de 202 de ces dossiers représentant un montant total de 2,93 millions USD et procédé à un examen plus approfondi de 730 reçus individuels joints à 33 des dossiers de récépissé concernant des notes d'hôtel, des frais de carburant et des factures de papeterie. Les 202 dossiers de récépissé examinés constituaient un échantillon représentatif de cinq années de prestation de services, un échantillon transversal du personnel du DPRS ayant reçu des avances ou des remboursements de frais de voyage et d'achats durant cette période, et un échantillon transversal des lieux où les services avaient été fournis.

Avec un nombre estimé de 3,3 millions de personnes vivant avec le VIH, le Nigéria supporte la deuxième charge mondiale de VIH la plus élevée derrière l'Afrique du Sud. Le pays supporte un quart des cas de paludisme et un tiers des décès du paludisme dans le monde. Il compte parmi les 22 pays qui supportent 85 % de la charge mondiale de tuberculose. À ce jour, le Fonds mondial a signé 24 subventions et décaissé environ 1,4 milliard USD pour lutter contre ces trois maladies au Nigéria.

Le taux de change utilisé dans le présent rapport est de 1 USD/155 NGN (naira nigérian). Ce taux a été déterminé à partir du taux moyen utilisé par la Zenith Bank lorsqu'un décaissement d'USD était effectué par la NACA au profit du DPRS.

¹ La subvention NGA-H-NACA résulte du regroupement de quatre subventions opéré en septembre 2010 – NGA-506-G07-H, NGA-506-G06-H, NGA-506-609-H et NGA-S-10-G17-H – dont trois étaient des subventions signées par d'autres réциpiendaires principaux et l'une était issue de la subvention NGA-809-G12-S de 2013.

II. Synthèse

L'enquête du BIG a confirmé les constatations initiales de l'agent local du Fonds et découvert d'importantes preuves de détournement de fonds programmatiques, de pratiques frauduleuses et de collusions de la part du personnel du DPRS et de consultants assignés au programme financé par le Fonds mondial. Le BIG a découvert certaines formes d'irrégularités ou de fraude dans la plupart des dossiers de réception examinés (de 2010 à 2014). Sept des dix membres du personnel et trois consultants assignés au programme étaient impliqués dans détournements de fonds ou liés à ceux-ci.

Des membres du personnel du DPRS ont détourné des fonds de différentes manières, principalement :

- i) en déclarant de faux montants ou en gonflant les montants payés pour des salles de réunion et des chambres d'hôtels,
- ii) en gonflant et/ou en falsifiant des reçus relatifs à des droits à des indemnités journalières de subsistance, des frais de transport vers et depuis des lieux, des achats de carburant et d'articles de papeterie,
- iii) en réclamant des remboursements de frais de voyages non effectués. Dans certains cas, les membres du personnel du DPRS avaient conclu des ententes illicites et recevaient des commissions occultes d'hôtels et de fournisseurs,
- iv) en gonflant le nombre de participants à une réunion ou une formation, ou en allongeant fictivement leur durée.

Le BIG a découvert des preuves directes indiquant que certains justificatifs, comme des billets d'avion, des cartes d'embarquement, des notes d'hôtel et des reçus pour du carburant et des articles de papeterie, avaient été fabriqués. Concernant de nombreuses dépenses, le personnel du DPRS fabriquait aussi systématiquement des justificatifs et avait créé un système pour remplacer ceux qui semblaient « trop faux ». Des remboursements ont aussi été effectués au profit du personnel et de consultants sans qu'ils produisent des justificatifs ou sur la base de justificatifs insuffisants. En outre, certaines preuves révèlent que des virements ont été effectués entre deux agents importants du DPRS et quatre autres agents de ce département dans le cadre du programme, y compris des paiements au Coordinateur de programme.

L'enquête du BIG a permis de découvrir que le personnel du DPRS avait fabriqué ou gonflé plus de la moitié des reçus. L'examen approfondi du BIG de 202 dossiers de réception de paiement (soit 57 % du nombre total de 355 dossiers et 77 % des dépenses totales au titre de la prestation de services de 3 816 766 USD) a révélé certaines formes d'irrégularités ou de fraudes dans la plupart d'entre eux.

L'équipe de mise en œuvre du DPRS – dirigée par son Coordinateur de projet, son Responsable de programme, sa Responsable du suivi et de l'évaluation et son Assistant comptable – a enfreint de façon répétée le Code de conduite des bénéficiaires du Fonds mondial en détournant intentionnellement des fonds dès le début. Le BIG a conclu que l'ensemble des dépenses des activités de fourniture de services de 3 816 766 USD n'était pas conforme à l'accord de subvention.

Causes fondamentales

En qualité de sous-bénéficiaire des subventions, le DPRS n'a pas mis en œuvre de système efficace de contrôle interne pour protéger les fonds de subvention afin de s'assurer qu'ils n'étaient pas mal utilisés ou volés. Le Coordinateur de projet et l'Assistant comptable du DPRS – acteurs à part entière d'un système opérationnel de contrôle – étaient complices des dispositifs. Ces problèmes ont exposé les fonds programmatiques à des risques de fraude.

En qualité de récipiendaire principal des subventions, la NACA n'a pas assuré de suivi efficace de la mise en œuvre et l'utilisation des fonds programmatiques par son sous-réceptaire. Bien que les contrôles ponctuels de la NACA en 2012 et 2014 ait constitué un système partiel de supervision, ce système était limité et s'est révélé inefficace pour prévenir ou détecter les détournements et les fraudes. La NACA n'a pas réussi à identifier ni à prendre en compte les indices et les risques de fraude. Certains indices qui avaient été détectés n'ont pas suscité de questionnements et n'ont pas fait l'objet d'un suivi. En outre, le réceptaire principal n'a pas procédé à un audit annuel de son sous-réceptaire, ce qui est obligatoire en vertu de l'accord de subvention. L'ampleur de la fraude aurait été minimisée et il aurait été possible d'atténuer les risques plus tôt si la NACA, réceptaire principal, avait assuré une meilleure supervision.

En dépit de la faiblesse des montants décaissés au profit du DPRS par rapport à d'autres sous-réceptaires, le Secrétariat n'en demeure pas moins responsable de l'évaluation de la supervision du DPRS par la NACA et de l'évaluation des risques accrus induits par l'insuffisance de la supervision du réceptaire et l'absence d'audits externes des activités du DPRS.

Mesures prises par le Secrétariat

Lorsqu'il a reçu les résultats du contrôle ponctuel de l'agent local du Fonds en septembre 2014, le Secrétariat a transmis l'affaire au BIG et donné instruction à la NACA de suspendre tous les décaissements au DPRS dans l'attente des résultats de l'enquête du BIG. Le DPRS a interrompu d'autres activités du programme du Fonds mondial et n'a plus reçu de décaissements. En mai 2015, pour remédier à des problèmes plus larges affectant le portefeuille, le Secrétariat a recruté et mis en place un agent financier externe et demandé que tous les fournisseurs soient payés, dans la mesure du possible, par virements bancaires plutôt qu'en numéraire via des avances en espèces au personnel. Les dépenses de formation sont désormais vérifiées, les signalements sont communiqués et le respect de procédures plus strictes est suivi par l'agent pour l'ensemble du portefeuille de subventions.

Le DPRS n'a plus été sollicité pour la mise en œuvre des programmes du Fonds mondial et le Secrétariat du Fonds mondial étudie des solutions alternatives pour promouvoir le Système national d'information sanitaire dans le cadre des nouvelles subventions VIH.

Actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial et le BIG ont approuvé des actions spécifiques pour lutter contre les problèmes de gouvernance, de supervision et de gestion ainsi que contre les risques identifiés dans le présent rapport concernant les subventions mises en œuvre par la NACA. Les actions présentées en détail dans la Section V incluent :

1. définir et chercher à obtenir le recouvrement des dépenses non-conformes identifiées dans le présent rapport,
2. prendre des mesures appropriées à l'encontre des individus identifiés dans le présent rapport, y compris les empêcher d'occuper des postes liés à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial,
3. faire en sorte que les contrôles ponctuels de routine de l'agent local du Fonds des sous-réceptaires de la NACA soient étendus et incluent davantage de tests et de vérifications des dépenses de formation et des frais de voyage.

III. Constatations et actions convenues de la Direction

Entre 2010 et 2014, dix membres du personnel du DPRS et quatre consultants en technologies de l'information spécialisés dans les systèmes d'information sanitaire ont œuvré à la mise en œuvre des projets du Fonds mondial. Le personnel a consacré la moitié de son temps aux activités du Fonds mondial, à l'exception de la Directrice du DPRS qui a consacré un quart de son temps aux activités liées au Fonds mondial².

Les enquêteurs du BIG ont inspecté et analysé les justificatifs de 202 dossiers de récépissé de paiement représentant un montant total de 2,93 millions USD de dépenses programmatiques engagées par le personnel du DPRS et les consultants pour payer des demandes de remboursement de dépenses au titre de la fourniture de services ou d'avances liées. Les enquêteurs ont en outre examiné de façon approfondie 730 reçus individuels joints à ces dossiers concernant des frais d'hôtel, de carburant et d'articles de papeterie. Le BIG a par ailleurs mené des recherches indépendantes, effectué des visites sur site d'hôtels et examiné les dossiers d'ordinateurs utilisés par le personnel du programme.

Les documents ont révélé comment deux responsables ont pu utiliser leur compte bancaire personnel pour faciliter certains détournements, pour partager avec d'autres les fonds dérobés au programme et pour collecter des commissions occultes d'hôtels et de fournisseurs. Par exemple :

- du 4 juin 2010 au 30 novembre 2014, 71 virements ont été effectués du compte Fonds mondial en naira du DPRS au compte bancaire du Responsable de programme, d'un montant total de 94 455 499 NGN (609 390 USD),
- du 18 décembre 2013 au 18 mars 2014, neuf virements ont été effectués du compte Fonds mondial en naira du DPRS au compte de la Responsable du suivi et de l'évaluation, d'un montant total de 9 097 123 NGN (58 691 USD), liés à des activités de fourniture de services.

Bien que certaines activités aient pu avoir lieu et que certains reçus joints aux dossiers de récépissé de paiement aient pu refléter des coûts réels, les constatations du BIG indiquent que la plupart des reçus et des dossiers de récépissé de paiement donnent une fausse image et exagèrent la durée des activités, le nombre de participants et/ou les coûts liés.

01 Demandes frauduleuses de remboursement de dépenses au titre de la fourniture de services

Le BIG a découvert des preuves indiquant que sept des dix membres de l'équipe de mise en œuvre des programmes du Fonds mondial employés par le DPRS et trois consultants étaient impliqués dans le détournement de fonds programmatiques. Il s'agit notamment des deux Coordinateurs de projet, du Responsable de programme, de la Responsable du suivi et de l'évaluation, du Responsable du NHMIS, du Secrétaire de projet et de l'Assistant comptable. Les individus fournissaient des factures et des reçus falsifiés, fictifs et gonflés pour le remboursement de dépenses au titre de la fourniture de services concernant des frais d'hôtels, des indemnités journalières de subsistance, des frais de transport, de carburant et d'articles de papeterie. Plus de la moitié des reçus analysés comportaient certaines formes d'irrégularités ou de fraude. Les individus ont fait de fausses déclarations du nombre de jours passés à des événements et demandaient le remboursement de dépenses pour des voyages non effectués ou des modes de transports non utilisés (ex : par avion/en voiture). Des remboursements ont également été effectués pour des dépenses non justifiées et dont on ne peut rendre compte. Le BIG a découvert des preuves indiquant que la Directrice du DPRS avait approuvé des dépenses en sachant que les justificatifs contenaient des informations fausses et que les consultants du DPRS ont été défrayés d'un montant excessif d'indemnités journalières de subsistance.

² Sauf concernant le poste de Responsable de projet, tous les membres du personnel sont restés en poste de façon continue pendant l'ensemble de la période 2010-2014. Deux personnes différentes ont occupé le poste de Responsable de projet durant les cinq ans : l'une de 2010 à 2012 et l'autre de 2012 à aujourd'hui.

Le BIG a découvert que le personnel du DPRS s'adonnait de façon généralisée aux pratiques frauduleuses suivantes : fabrication de factures, gonflement du nombre de jours voyagés et des dépenses engagées, demandes de remboursement de voyages non effectués (modes de transport non utilisés), collusion avec des fournisseurs. Il est de ce fait difficile d'accepter les demandes de remboursement de voyage à leur montant apparent.

Les exemples suivant décrivent en détail les principaux dispositifs :

Paiements frauduleux aux hôtels

L'enquête a permis de découvrir que le Responsable de programme et la Responsable du suivi et de l'évaluation avaient conclu des ententes illicites avec au moins cinq hôtels pour surfacturer au programme la location des lieux de formation, des chambres et les coûts liés. Ils ont aussi transmis des factures et des reçus falsifiés comme justificatifs. Quelques exemples sont présentés ci-dessous :

Paiements frauduleux aux hôtels par le Responsable de programme

Dossiers de réception 70/12 et 71/12. Le 17 septembre 2012, le DPRS a payé 1 650 000 NGN (10 645 USD) à KH Mgt. Integrated Service Ltd. à titre de dépôt pour une location de salles et d'autres frais anticipés à son Hôtel Kwara pour la réunion des fournisseurs et utilisateurs de données de santé (HDPU). Le même jour, le DPRS a également viré 9 014 770 NGN (58 160 USD) sur le compte bancaire personnel du Responsable de programme pour qu'il utilise ce montant afin de régler d'autres dépenses, comme des indemnités journalières de subsistance liées à la réunion HDPU. Le BIG détient des preuves indiquant que le Responsable de programme a viré, le 9 octobre 2012 (après la formation), 1 019 700 NGN (6 579 USD) de son compte bancaire à KH Mgt. Integrated Service Ltd, d'où il en conclut qu'il s'agissait du solde du montant dû à l'Hôtel Kwara pour l'événement.

Pour obtenir le remboursement d'une partie de l'avance des dépenses, le Responsable de programme a transmis un reçu de l'Hôtel Kwara daté du 18 septembre d'un montant de 5 207 840 NGN (33 599 USD) qui correspondait prétendument au montant total payé à l'Hôtel Kwara pour la location de salles, la restauration et l'hébergement de 90 personnes. Cependant, les preuves indiquent que l'Hôtel Kwara n'a reçu que le dépôt initial de 1 650 000 NGN (10 645 USD) plus le montant de 1 019 700 NGN (6 579 USD) viré par le Responsable de programme pour un total de 2 669 700 NGN (17 224 USD). Ainsi, le Responsable de programme a été remboursé de 16 375 USD de plus que le montant payé à l'Hôtel Kwara. Aucun élément probant n'indique que le Responsable de programme a remboursé cet excédent au DPRS.

Dossier de réception 97/12. Le 28 novembre 2012, le DPRS a remboursé 12 718 664 NGN (82 056 USD) au Responsable de programme au titre du dossier de réception 97/12 en virant les fonds sur son compte bancaire personnel afin de couvrir les coûts de formations DHIS 2.0 simultanées destinées à des utilisateurs dans quatre États. Un examen des justificatifs joints au dossier de réception 97/12 a permis de découvrir que le Responsable de programme avait gonflé de 2 040 870 NGN (13 167 USD) la demande de remboursement de dépenses sur le formulaire de demande de remboursement et avait fourni des notes d'hôtel gonflées à l'appui de sa demande.

Hôtel Eden. Une session de formation a eu lieu à l'Hôtel Eden, État d'Akwa Ibom, du 11 au 17 novembre 2012. Les reçus justificatifs joints au dossier de réception 97/12 comprennent une facture de l'Hôtel Eden datée du 18 novembre d'un montant de 1 326 500 NGN (8 558 USD) pour des chambres et des installations, et un reçu de paiement daté du 17 novembre du même montant. Rien n'indique qu'un dépôt avait été versé ou qu'un autre paiement distinct avait été effectué à l'Hôtel Eden. Il est intéressant de noter que toutes les notes d'hôtel couvrant les prix des chambres indiquent les mêmes heures d'arrivée et de départ et que l'hôtel n'a pas établi ces notes.

À nouveau, le BIG dispose de preuves indiquant que le 28 novembre, un montant de 708 600 NGN (4 572 USD) a été viré du compte bancaire du Responsable de programme à l'Hôtel Eden, montant que le BIG considère comme le coût réel des chambres et installations pour la formation. Le BIG en conclut que la facture justificative pour l'Hôtel Eden jointe au dossier de réception 97/12 a été fabriquée, que le programme a été surfacturé de 617 900 NGN (3 986 USD) et que les fonds ont été détournés au profit du Responsable de programme.

Lorsque le BIG a montré au directeur général de l'Hôtel Eden la facture transmise par le Responsable de programme pour remboursement, le directeur a indiqué que le logo de l'entreprise figurant sur les documents qui lui étaient présentés avait été fabriqué. Il a déclaré que les signatures n'étaient pas celles de son personnel et que l'Hôtel Eden n'avait pas reçu d'argent du ministère de la Santé (car il avait reçu les fonds du Responsable de programme).

Hôtel White Castle. Une deuxième session de formation a eu lieu à l'Hôtel White Castle, État d'Anambra, entre le 11 et le 17 novembre 2012. La facture de l'hôtel et le reçu justifiant le paiement effectué à l'Hôtel White Castle s'élevaient à 2 024 250 NGN (13 060 USD) et étaient datés du 18 novembre 2012. Rien n'indique qu'un dépôt ou un autre paiement distinct avaient été versés à l'hôtel. Le Responsable de programme a signé toutes les factures pour les chambres d'hôtel à la place des invités, mais selon les feuilles de présence, il n'a pas assisté à cette formation.

D'autres preuves révèlent un virement de 765 400 NGN (4 938 USD) effectué au profit de l'Hôtel White Castle en date du 28 novembre 2012, lequel devrait correspondre au coût réel des chambres et installations pour la formation. Le BIG conclut que le Responsable de programme a surfacturé le programme de 1 258 850 NGN (8 122 USD).

Hôtel Ididie. Une troisième formation a eu lieu à l'Hôtel Ididie, État de Bayelsa, du 11 au 17 novembre. Les justificatifs des frais hôteliers comportent deux reçus d'un montant total de 1 551 500 NGN (10 010 USD). Le premier reçu daté du 8 novembre s'élève à 840 000 NGN (5 419 USD) et le second daté du 18 novembre s'élève à 711 500 NGN (4 590 USD).

À nouveau, le Responsable de programme a signé l'ensemble des factures à la place des invités, mais selon les feuilles de présence et les reçus de paiement des animateurs, il n'a pas assisté à la formation. En outre, le rapport sur la formation indique que les stagiaires participant à la formation ont quitté les lieux le 17 novembre à midi. Cependant, les factures des invités indiquent toutes que les stagiaires sont restés la nuit du 17 novembre et partis le 18 novembre.

Le Responsable de programme a effectué un important retrait d'espèces le 8 novembre, qui a peut-être servi à payer les indemnités journalières de subsistance des stagiaires et le premier reçu de l'hôtel de 840 000 NGN (5 419 USD). Les relevés bancaires révèlent aussi un virement de 547 380 NGN (3 531 USD) à l'Hôtel Ididie le 16 novembre. Le montant total payé à cet hôtel s'élève à 164 120 NGN (1 059 USD) de moins que le montant que le Responsable de programme prétend avoir payé (dossier de réception de paiement pour 1 551 500 NGN) et représente des fonds détournés à son profit.

Paiements frauduleux aux hôtels par la Responsable du suivi et de l'évaluation

Dossier de réception 99/12. Le 28 novembre 2012, le DPRS a remboursé 8 701 930 NGN (56 141 USD) à la Responsable du suivi et de l'évaluation au titre du dossier de réception 99/12 pour des dépenses de formations DHIS 2.0 simultanées dans trois États – Niger, Ogun et le Territoire de la capitale fédérale (TCF). L'examen des justificatifs joints au dossier de réception 99/12 a permis de découvrir que la Responsable du suivi et de l'évaluation avait gonflé la demande de remboursement des dépenses de 1 655 520 NGN (10 681 USD), soit 19 % du montant total du dossier de réception, sur le formulaire de demande de remboursement et fourni des notes d'hôtel gonflées à l'appui de sa demande. Par exemple :

Hôtel Conference. La formation dans l'État d'Ogun a prétendument eu lieu à l'Hôtel Conference du 12 au 17 novembre 2012. Les justificatifs transmis par la Responsable du suivi et de l'évaluation à l'appui de son avance comprennent une facture de l'hôtel et un reçu datés du 17 novembre pour 15 chambres, la location du lieu et la restauration pour sept jours, pour un coût total de 2 031 750 NGN (13 108 USD).

La Responsable du suivi et de l'évaluation a effectué un virement de 1 321 210 NGN (8 524 USD) à l'Hôtel Conference le 28 novembre, qui devait représenter le coût réel des chambres et installations pour la formation et dont le montant est inférieur de 710 540 NGN (4 584 USD) au montant de sa demande de remboursement de 2 031 750 NGN (13 108 USD). En outre, un modèle de facture de l'hôtel a été découvert dans l'ordinateur de l'Assistant comptable du DPRS.

Hôtel Global Village. Deux reçus étaient joints au dossier de réception 99/12 de l'Hôtel Global Village, tous deux datés du 18 novembre, d'un montant total de 1 493 000 NGN (9 632 USD). La Responsable du suivi et de l'évaluation a viré 548 020 NGN (3 536 USD) à l'Hôtel Global Village le 28 novembre 2012. Le BIG suppose qu'il s'agit du coût réel de l'hôtel, ce qui signifie que la Responsable du suivi et de l'évaluation a détourné 944 980 NGN (6 097 USD) pour son propre usage personnel et que les justificatifs sont frauduleux.

Dossiers de réception 15/14 et 16/14. Le 9 janvier 2014, la Responsable du suivi et de l'évaluation a reçu une avance du DPRS d'un montant de 3 790 425 NGN (24 454 USD) pour couvrir des coûts de fourniture d'une formation DHIS destinée aux administrateurs des États de la région Nord à l'Hôtel Zecool, État de Kaduna, du 14 au 18 janvier 2014. Le 9 janvier également, le DPRS a versé un dépôt de 1 640 193 NGN (10 582 USD) à l'Hôtel Zecool. Le 18 janvier, cet hôtel a facturé le DPRS d'un solde de 1 120 860 NGN (7 231 USD)³.

Le 20 janvier, la Responsable du suivi et de l'évaluation a viré 99 777 NGN (644 USD) à l'Hôtel Zecool, montant supposé représentatif du solde réel dû à l'hôtel pour la formation. Cependant, la Responsable du suivi et de l'évaluation a prétendu, sur la base des justificatifs joints aux dossiers de réception 15/14 et 16/14, que le montant total dû était de 1 120 860 NGN (7 231 USD). Le BIG en conclut que le programme a été surfacturé de 1 021 083 NGN (6 588 USD), que les fonds ont été détournés au profit de la Responsable du suivi et de l'évaluation et que la facture et le formulaire de demande de remboursement sont frauduleux.

Gonflement des indemnités journalières de subsistance et des frais de transport

Le BIG a découvert que le Responsable de programme et la Responsable du suivi et de l'évaluation avaient aussi détourné des fonds programmatiques sur leur compte bancaire personnel en défrayant insuffisamment les stagiaires des formations au titre des indemnités journalières de subsistance et des frais de transport. Par exemple :

Le dossier de réception 14/14 concernait des dépenses liées à la formation DHIS destinée aux administrateurs d'État de la région Enugu qui a eu lieu du 14 au 18 janvier 2014. Le 9 janvier, le Responsable de programme a reçu une avance de 3 489 070 NGN (22 510 USD) pour payer les dépenses de formation. Des preuves confortent le fait que le Responsable de programme a viré des fonds à certains stagiaires participant à la formation les 16 et 17 janvier. Sur un échantillon de 12 noms, le BIG a découvert que le montant pour lequel les stagiaires ont signé des reçus représentait 5 640 USD, mais que le montant viré ne représentait que 4 618 USD, soit une différence de 1 022 USD (18 %).

Les dossiers de réception 15/14 et 16/14 concernaient des dépenses liées à la formation DHIS destinée aux administrateurs d'État de la région Nord qui a eu lieu du 14 au 18 janvier 2014. Les

³La facture comporte une erreur mineure car le montant du dépôt indiqué est de 1 640 913 NGN (10 587 USD). Le montant du dépôt payé par le DPRS était de 1 640 193 NGN (10 582 USD).

justificatifs incluent 44 reçus pour des indemnités journalières de subsistance et des frais de transport d'un montant total de 2 654 880 NGN (17 128 USD). Le 9 janvier, la Responsable du suivi et de l'évaluation a reçu 3 790 425 NGN (24 454 USD) du DPRS pour couvrir les dépenses de la formation DHIS. Le 16 janvier, elle a reçu un montant supplémentaire de 515 803 NGN (3 328 USD). Le 17 janvier, la Responsable du suivi et de l'évaluation a viré des fonds aux individus participant à la formation pour leurs indemnités journalières de subsistance et leurs frais de transport. Sur un échantillon de six noms, le BIG a découvert que la Responsable du suivi et de l'évaluation avait demandé un remboursement de 89 578 NGN (578 USD) de plus que le montant qu'elle avait viré aux stagiaires. En outre, un consultant informatique (animateur de cette formation) a signé un reçu de paiement de 162 467 USD (1 048 USD), mais ne figurait pas parmi les personnes ayant reçu un virement de la Responsable du suivi et de l'évaluation.

Demandes de remboursement de frais de voyage pour des voyages non effectués ou des modes de transport non utilisés

Le BIG a identifié de nombreux dossiers de récépissé pour lesquels des demandes de remboursement de frais de voyage concernaient des voyages non effectués ou des modes de transport non utilisés.

Le dossier de récépissé 38/13 d'un montant de 1 625 572 NGN (10 488 USD) concernait des dépenses au titre de formations DHIS 2.0 ayant eu lieu du 11 au 16 mai 2013 dans les États de Kaduna et Zamfara. Les justificatifs incluent des indemnités journalières de subsistance, un reçu de paiement de transport et une note de chambre d'hôtel pour l'Assistant comptable du programme. Lorsque le BIG a interrogé ce dernier, il a déclaré qu'il n'avait jamais voyagé en tant qu'animateur. Par conséquent, le Responsable du NHMIS a frauduleusement demandé le remboursement de 432 093 NGN (2 788 USD), soit 27 % du montant total du dossier de récépissé. Le BIG a découvert que le nom et la signature de l'Assistant comptable figuraient également sur les reçus de la chambre d'hôtel, des indemnités journalières de subsistance et du paiement du transport ainsi que sur les feuilles de présence (en qualité d'animateur) qui étaient joints à trois autres dossiers de récépissé de formations auxquelles il n'a pas assisté.

Le dossier de récépissé 63/13 concerne des avances faites au Coordinateur du projet du Fonds mondial (le Coordinateur de projet), au Responsable de programme et à la Responsable du suivi et de l'évaluation pour qu'ils participent à la Formation supérieure du Programme sur les systèmes d'information sanitaire élaborée par l'Université d'Oslo qui a eu lieu à Lagos du 5 au 14 novembre 2013. Chacun a reçu une avance de 568 120 NGN (3 665 USD) qui a été virée par débit du compte Fonds mondial du DPRS sur leur compte bancaire personnel respectif.

Le Coordinateur du Programme sur les systèmes d'information sanitaire de l'Université d'Oslo a indiqué au BIG que le coût de la formation était de 800 USD et que le règlement de cette formation était souhaité par virement au compte bancaire nigérian du Programme sur les systèmes d'information sanitaire. Il a également fourni des documents qui révèlent que seuls le Responsable de projet et la Responsable du suivi et de l'évaluation avaient assisté à la formation et que le Coordinateur de projet n'y avait pas assisté en dépit d'un défraiement reçu de 568 120 NGN (3 665 USD) pour couvrir ses coûts.

Différentes preuves indiquent que les justificatifs transmis par les trois membres du personnel concernés par l'événement étaient falsifiés et qu'ils avaient gonflé leurs dépenses réelles. Les reçus prétendument émis par la Formation transmis par les trois membres du personnel pour les frais de formation s'élevaient chacun à 1 750 USD, payés en numéraire, au lieu de 800 USD pour chacun. Des copies de l'un des reçus au format Word a été découvert dans l'ordinateur attribué par l'employeur de la Responsable du suivi et de l'évaluation. En outre, les billets d'avion transmis par les trois membres du personnel comme justificatifs semblent avoir été fabriqués car ils ne comportent pas de codes IATA ni de numéro de billet.

Le dossier de réception 100/12 d'un montant total de 852 248 NGN (5 498 USD) concernait une retraite organisée par la NACA du 16 au 21 décembre 2012 à l'Hôtel Tinapa Lakeside, Calabar. Le dossier de réception de paiement et les justificatifs couvrent des dépenses engagées par quatre participants du DPRS à la conférence : le Coordinateur de projet, le Responsable de projet, la Responsable du suivi et de l'évaluation et l'Assistant comptable.

Lors d'un entretien, l'Assistant comptable a admis qu'il n'avait pas participé à l'événement, mais transmis des documents falsifiés pour justifier les fonds qui lui avaient été avancés. Le type, le format et le modèle des documents fabriqués transmis par l'Assistant comptable étaient identiques à ceux des justificatifs transmis par les trois autres membres du personnel.

Le dossier de réception 7/13 documentait le coût de l'organisation de la formation DHIS à l'Hôtel Dannic qui a eu lieu du 5 au 8 mars 2013. Lors d'un entretien avec le BIG, le Responsable de projet a admis qu'il s'était rendu à la formation en voiture, et non par avion, et que ses billets d'avion et ses cartes d'embarquement avaient été fabriqués. Le BIG a découvert que les billets d'avion et les cartes d'embarquement des autres individus participant à la formation comportaient les mêmes caractéristiques frauduleuses et avaient probablement été fabriqués⁴.

Les justificatifs joints aux dossiers de réception 100/12 et 7/13 incluent aussi des reçus de taxi depuis l'aéroport qui doivent également être frauduleux, compte tenu des déclarations de l'Assistant comptable et du Responsable de projet.

Concernant le dossier de réception 82/12 pour la formation à l'analyse de la qualité des données, le montant de la demande de remboursement des frais de transport a été modifié, de 6 000 NGN à 16 000 NGN, en ajoutant le chiffre « 1 » devant le montant total. La demande de remboursement totale a donc été modifiée de 26 500 NGN à 36 500 NGN.

Le dossier de réception 26/11 daté du 3 juin 2011 est accompagné d'une facture prétendument émise par le Motel BIU. La facture (qui ne comporte pas l'en-tête de l'hôtel) a été découverte dans un document Word dans l'ordinateur attribué par l'employeur de l'Assistant comptable. Le directeur général du Motel BIU a prouvé le caractère frauduleux du reçu en confirmant que l'hôtel n'avait pas été en affaires avec le ministère de la Santé entre 2010 et 2014. Il a par ailleurs ajouté que les signatures figurant sur le document qui lui a été montré n'étaient pas celles du personnel du motel.

Remboursement de surfacturations frauduleuses. En 2014, après avoir pris connaissance des résultats de l'examen de l'agent local du Fonds, plusieurs membres du personnel du DPRS ont remboursé une partie de leurs demandes récentes de remboursement de frais de voyage. Les individus avaient frauduleusement demandé et obtenu des remboursements de leurs frais d'avion pour des voyages effectués en voiture. Les individus ont remboursé la différence de coût entre les deux modes de transport⁵.

Allongement fictif de la durée d'événements et gonflement des coûts liés

Le dossier de réception 42/13 concernait les coûts de participation du personnel du DPRS au 56^{ème} Conseil national sur la santé (*National Council on Health*) approuvés par le Coordinateur de projet et la Directrice du DPRS. Cet événement a eu lieu à Lagos et devait, selon la demande de financement, se dérouler du 23 (un vendredi) au 30 août 2013. La demande concernait 12 personnes devant participer à la réunion pendant huit jours pour un montant budgétisé de 2 938 387 NGN (18 957 USD). Chacun des 12 individus a reçu 241 696 NGN (1 559 USD) d'indemnités journalières de subsistance (hôtel et restauration) pour huit jours et de défraiement pour les transports. Le BIG a découvert de nombreuses anomalies concernant les demandes de remboursement de frais de voyage pour cet événement :

⁴ Les caractéristiques frauduleuses des billets d'avion fabriqués sont notamment : mêmes numéros de billet pour tous les billets joints au dossier de réception, numéros de billet ne comportant pas le code de la compagnie aérienne ayant émis le billet, billets électroniques mais payés en numéraire (selon l'indication figurant sur les billets) et non par carte.

⁵ En 2014, les employés ont remboursé 6 857 419 NGN (44 241 USD) au programme.

- En recherchant sur Internet, le BIG a découvert que le 56^{ème} Conseil national sur la santé débutait le 26 août, et non le 23, ce qui signifie que les participants ont reçu des indemnités journalières de subsistance pour trois jours de trop.
- Alors que les participants ont été remboursés d'un montant équivalent au prix du transport aérien, le dossier de récépissé de paiement était accompagné de factures de carburant pour deux véhicules et d'indemnités journalières de subsistance pour un chauffeur du DPRS⁶.
- Les factures d'hôtel provenaient de deux hôtels différents pour un total de 11 personnes seulement (et non 12).

Signature d'approbation de Peter Demza

Le BIG a découvert que les signatures du représentant du fournisseur apposées sur de nombreux reçus ou factures pour justifier des demandes de remboursement de frais d'hôtel, de carburant et d'articles de papeterie sur une période de quatre ans correspondaient visuellement entre elles et étaient bien la même signature. La signature était distinctement apposée sur la facture ou le reçu à l'endroit réservé à celle du directeur ou du caissier du fournisseur. Sur la facture du Motel BIU jointe au dossier de récépissé 26/11, la signature apparaît directement au-dessus du nom dactylographié « Peter Demza » qui était présenté sur la facture comme le directeur du Motel. Le BIG conclut que la signature a été fabriquée et que les reçus et factures liés l'ont probablement aussi été car il est improbable que la même personne, ou une personne ayant la même signature, représente différents hôtels, stations-service et fournisseurs d'articles de papeterie sur une période de quatre ans.

Faux reçus pour des articles de papeterie et des carburants

Le BIG a examiné de façon approfondie 76 reçus pour des carburants joints à six dossiers de récépissé différents et 126 reçus pour des articles de papeterie joints à 17 dossiers de récépissé différents. Sur un total de 202 reçus pour des carburants et des articles de papeterie, le BIG a découvert que la moitié (102) comportait certaines formes de fraude ou d'irrégularités. Ces irrégularités étaient notamment :

- i) utilisation des mêmes signatures pour la même personne sur des reçus d'organisations différentes, comme le montre le cas de la signature de « Peter Demza » mentionné ci-dessus,
- ii) écriture manuscrite similaire sur des reçus d'organisations différentes,
- iii) absence de suivi séquentiel des numéros de reçus,
- iv) achats répétés déraisonnables et excessifs d'huile et de filtres pour moteurs (achetés à chaque plein de réservoir), et
- v) achats de carburant aux mêmes dates ou à des dates proches pour le même véhicule.

Lorsqu'il a été interrogé, le chauffeur du DPRS a indiqué au BIG que les employés des stations-service lui fournissaient généralement des reçus vierges lorsqu'il faisait le plein du véhicule parce qu'ils ne savaient généralement pas écrire et qu'il rapportait les reçus vierges au bureau du DPRS. Il n'a pas pu expliquer pourquoi les reçus indiquaient des achats excessifs d'huile et de filtres. Le Responsable de programme a confirmé que les stations-service fournissaient des reçus vierges et initialement déclaré qu'il complétait les reçus pour qu'ils correspondent au budget plutôt que pour indiquer le montant réel des achats de carburant, d'huile ou de filtres. Il est ensuite revenu sur cette déclaration.

⁶ En réponse à cette constatation, le DPRS n'a pas contesté que son personnel s'était rendu en voiture à l'événement plutôt que par avion. Il a également déclaré qu'il y avait un chauffeur pour la deuxième voiture, qui avait été payé au moyen de fonds d'une autre origine.

Paiements d'indemnités journalières de subsistance et de transport aux consultants

Les consultants en technologies de l'information ont été recrutés en 2010. Ils devaient être rémunérés 100 000 NGN (645 USD) pour 10 jours de travail par mois plus des indemnités kilométriques de déplacement de 20 NGN. Cependant, les consultants ont reçu 39 NGN par kilomètre sans que cette majoration soit expliquée.

Le Responsable de programme créait un seul tableur Excel chaque trimestre pour calculer le montant du salaire et des frais annexes dus à chaque consultant. Le BIG a examiné l'ensemble des 19 dossiers de récépissé justifiant les salaires et les frais réglés aux consultants et découvert qu'ils avaient été surpayés de 2 941 155 NGN (18 975 USD). Sur le tableur joint au dossier de récépissé 78/12, les chiffres des frais de transport de deux des trois consultants étaient, par exemple, deux fois supérieurs au montant auquel ils avaient droit et s'élevaient à 219 570 NGN (1 417 USD) et 284 466 NGN (1 835 USD), respectivement. Sur la plupart des dossiers de récépissé, le montant exact des frais de transport avait été doublé, mais dans deux cas, il avait été quadruplé.

Utilisation répétée des mêmes justificatifs

Le personnel du DPRS utilisait les mêmes documents pour justifier des demandes de remboursement de dépenses différentes. Dans certains cas, la date du document utilisé était modifiée pour correspondre à la dernière demande de remboursement de dépenses. Par exemple :

Le BIG a examiné les documents joints aux dossiers de récépissé pour demander le remboursement des frais d'activités d'encadrement de la Responsable du suivi et de l'évaluation, et découvert que les mêmes justificatifs avaient été utilisés de nombreuses fois à l'appui de différents dossiers de récépissé. Les documents utilisés à l'appui des dossiers de récépissé 2/14, 3/14, 5/14, 6/14 et 7/14 étaient, par exemple, les mêmes que ceux utilisés à l'appui des dossiers de récépissé 15/13, 16/13, 74/13, 75/13 et 78/13, respectivement.

Les minutes de réunions utilisées à l'appui des dossiers de récépissé 93/12 et 75/13 étaient identiques à l'exception de la date qui avait été transformée de « 05/08/2012 » à « 05/08/2013 ». En outre, les minutes des réunions mensuelles de la Responsable du suivi et de l'évaluation de janvier à septembre 2013 sont utilisées à l'appui de demandes de remboursement jointes au dossier de récépissé 6/14. Le texte des minutes résumant les discussions des réunions de mai et de juin était identique, sauf concernant la date et les noms des personnes ayant ouvert et clos les réunions – lesquels avaient été modifiés.

Les rapports d'activité des consultants utilisés pour justifier que les activités avaient bien eu lieu étaient les mêmes pour de nombreux dossiers de récépissé. Le rapport joint au dossier de récépissé 103/12 était par exemple identique au rapport joint au dossier de récépissé 9/14, sauf concernant la date figurant en couverture qui avait été modifiée de 2012 à 2013.

Dépenses dont on ne peut rendre compte ou non justifiées

Le dossier de récépissé 82/12 concernait des dépenses liées à une formation trimestrielle à l'analyse de la qualité des données pour trois États. Les bordereaux de paiement indiquent que 32 personnes ont reçu des indemnités journalières de subsistance pour cette formation, pour un montant de 4 584 140 NGN (29 575 USD). Cependant, le montant total des indemnités journalières de subsistance qui a été versé aux stagiaires ayant signé des reçus n'est que de 784 768 NGN (5 063 USD), d'où reste un montant de 24 512 USD dont on ne peut rendre compte. Le dossier de récépissé indique par ailleurs que les billets d'avion et les frais de transport ont totalisé 914 507 NGN (5 900 USD), alors que le montant des frais de transport versé aux stagiaires ayant signé des reçus n'était que de 345 917 NGN (2 232 USD), d'où il reste un montant de 3 668 USD dont on ne peut rendre compte.

Les dossiers de récépissé 13/14 et 14/14 concernaient des décaissements liés à une formation DHIS destinée aux administrateurs d'État de la région d'Enugu qui a eu lieu du 14 au 18 janvier 2014. Les documents transmis par le Responsable de programme indiquent qu'il a versé des indemnités journalières de subsistance et de transport aux stagiaires pour un montant total de 2 679 238 NGN (17 285 USD). Cependant, les justificatifs joints aux dossiers de récépissé ne représentaient au total que 2 214 030 NGN (14 284 USD), d'où une différence de 3 001 USD.

Incohérences au niveau des justificatifs

Le BIG a constaté de nombreuses incohérences dans les données de justificatifs relatifs au même événement, ce qui fait planer un doute supplémentaire sur leur authenticité. Cette situation complique aussi considérablement la tâche qui consiste à déterminer avec précision, à partir des justificatifs, les composantes de l'événement, comme sa durée, le nombre exact de participants et les coûts imputables aux indemnités journalières de subsistance, de transport, de repas et d'hébergement.

Comme indiqué précédemment, les dossiers de récépissé 13/14 et 14/14 concernaient des décaissements liés à une formation DHIS destinée à des administrateurs d'État de la région d'Enugu qui a eu lieu du 14 au 18 janvier 2014. Le dossier de récépissé est accompagné de justificatifs de paiement d'indemnités journalières de subsistance et de transport pour 31 participants. Cependant, il comprend également des justificatifs pour des demandes de remboursement de chambres d'hôtel pour 37 participants et des feuilles de présence mentionnant 38 signatures.

Si l'on prend un autre exemple, les dossiers de récépissé 15/14 et 16/14 concernaient des dépenses liées à une formation DHIS destinée à des administrateurs d'État de la région du Nord qui a eu lieu du 14 au 18 janvier 2014 et auxquels sont joints 44 reçus de paiement d'indemnités journalières de subsistance et d'indemnités de transport. Bien que le nombre total de participants et d'animateurs semble être de 44, le dossier de récépissé est accompagné de reçus pour 42 chambres d'hôtel, l'hôtel a facturé 45 chambres, les feuilles de présence pour les trois jours de formation comportent 40, 43 et 46 signatures, et le rapport de synthèse de l'événement fournit une liste de 40 participants.

Actions convenues de la Direction : Chercher à obtenir le recouvrement des dépenses non-conformes identifiées, prendre des mesures appropriées à l'encontre des individus identifiés dans le présent rapport, y compris en les empêchant d'occuper des postes liés à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial.

02 Fabrication systématique de justificatifs

L'enquête a permis de découvrir que plusieurs membres du personnel du DPRS fabriquaient systématiquement des justificatifs en fonction des besoins pour satisfaire aux obligations de documentation de la subvention en cas d'audit. Après le contrôle ponctuel de l'agent local du Fonds de 2012, dont les constatations visaient notamment des visites d'encadrement non assorties de justificatifs, le personnel du DPRS a produit des rapports et des minutes de réunion pour ces demandes. En 2014, après que le contrôle ponctuel de l'agent local du Fonds ait découvert que le personnel du DPRS fabriquait des justificatifs pour les voyages et les hôtels, le Responsable de programme évaluait l'apparence des documents fabriqués pour voir s'ils avaient l'air authentiques ou semblaient « trop faux » et devaient être remplacés par d'autres justificatifs.

Factures d'hôtels fabriquées pour les voyages de consultants

Le BIG a examiné des factures d'hôtels jointes à 33 dossiers de récépissé de paiement au moins entre 2012 et 2014 d'un montant total de 129 466 378 NGN (835 267 USD) servant de justificatifs pour des voyages et des nombres de jours de voyage des consultants du DPRS. Les factures comportaient les noms et les signatures des consultants.

Les consultants ont toutefois indiqué aux enquêteurs du BIG qu'en tant que consultants non-membres du personnel du DPRS, ils n'étaient pas tenus de transmettre (et qu'ils ne transmettaient jamais) les factures d'hôtels et les reçus avec leurs demandes d'indemnités journalières de subsistance ou d'indemnités de transport pour les visites d'encadrement aux autorités gouvernementales locales. Ils ont déclaré au BIG qu'ils transmettaient uniquement un rapport trimestriel au Responsable de programme détaillant les activités qu'ils avaient entreprises durant le trimestre et que le rapport servait à justifier les paiements qui leur étaient faits au titre des indemnités journalières de subsistance et des frais de transport. Ils ont également prétendu que leurs signatures figurant sur les factures étaient des faux.

En s'appuyant sur les preuves, le BIG conclut que le personnel du DPRS fabriquait des factures d'hôtels utilisées comme justificatifs pour les visites d'encadrement des consultants, certaines après s'être entendu de façon illicite avec des hôtels, pour tenter de se conformer aux obligations de documentation de la subvention. Compte tenu des pratiques généralisées des membres du personnel du DPRS en matière de gonflement et de falsification de factures pour leurs propres voyages, il est probable que les factures fabriquées surestiment et ne représentent pas avec exactitude les frais de voyage et autres dépenses réellement engagés pour les activités des consultants.

Falsification et évaluation systématiques des justificatifs de voyage fabriqués en 2014

Le BIG a découvert des preuves indiquant qu'à la suite du contrôle ponctuel de l'agent local du Fonds de septembre 2014 – qui a permis d'identifier un important volume de documents de voyage non justifiés, le personnel du DPRS a tenté de fabriquer des justificatifs pour les dossiers de récépissé, créant intentionnellement de faux documents à joindre à ces dossiers. Les preuves montrent également que le personnel évaluait l'apparence des faux documents pour supprimer et remplacer ceux qui avaient l'air « trop faux ».

Un tableur Excel des dossiers de récépissé 2014 a été découvert dans l'ordinateur attribué par l'employeur du Responsable de programme. Il a été créé le 29 octobre 2014 et sa réplique est présentée dans la figure 1. Pour plusieurs des dossiers de récépissé mentionnés, la colonne intitulée « problèmes » indique : « reçu d'hôtel paraissant faux » ou « billet d'avion paraissant faux ». La colonne qui suit la colonne « problèmes » est intitulée « REMARQUES » et lorsque le problème est qu'un document paraît faux, la colonne « REMARQUES » indique « Supprimer le reçu d'hôtel et joint rapport [*sic*] comme preuve du travail effectué ».

Figure 1. Réplication de la copie du tableur Excel établissant la liste et l'évaluation des justificatifs fabriqués

NUMÉRO DE RÉCÉPISSÉ	TITRE	MONTANT	Problèmes	REMARQUES
_001	SALAIRE/COMPLÉMENT	892 294	RAPPORTS JOINTS	OK.
_002	RÉUNIONS S&E	1 342 500	RAPPORTS JOINTS	OK.
_008	RETRAITE NACA 2014	515 806	Pas de rapport joint	Joint reports.
_009	ENCADREMENT DHIS (DAPO)	1 959 230	Reçu d'hôtel paraissant faux	Supprimer le reçu d'hôtel et joint rapport comme preuve du travail effectué
_010	ENCADREMENT DHIS (ALUKA)	1 994 537	Reçu d'hôtel paraissant faux	Supprimer le reçu d'hôtel et joint rapport comme preuve du travail effectué
_011	ENCADREMENT DHIS (JEROME)	1 955 627	Reçu d'hôtel paraissant faux	Supprimer le reçu d'hôtel et joint rapport comme preuve du travail effectué
12	FIRS	78 000	Pas de reçu joint	Collecter reçu auprès du FIRS et joint
13	FORMATION INTERMÉDIAIRE (Enugu)	3 489 070	REÇU D'HÔTEL JOINT, paiement individuel irrégulier, billet d'avion paraissant faux.	Billet d'avion et récépissé de paiement doivent être changés

03 Paiements inexplicables des fournisseurs, suspectés d'être des commissions occultes

Le BIG détient des preuves indiquant que le Responsable de programme recevait directement des fonds de trois fournisseurs du DPRS. Il n'a pas pu découvrir d'explication légitime concernant ces virements. Il a identifié un grand nombre de factures gonflées liées à ces fournisseurs et une corrélation étroite existe dans le temps entre les paiements aux fournisseurs au titre de dépenses de subvention et les virements des fournisseurs au compte bancaire du Responsable. Le BIG en conclut que les factures fournies par les fournisseurs avaient été intentionnellement gonflées et que le montant de la surfacturation était restitué au Responsable de programme sous forme de commissions occultes.

Hôtel Dannic

L'Hôtel Dannic a effectué cinq virements au compte du Responsable de programme peu après avoir reçu du DPRS un dépôt pour la location de salles et des repas de groupe. Sur les 75 505 USD de fonds programmatiques payés par le DPRS à l'Hôtel Dannic pour 25 dossiers de récépissé, l'hôtel a restitué sous forme de commissions occultes 67 153 USD (soit 89 % de ces fonds) au Responsable de programme.

En outre, un examen attentif des factures des clients de l'Hôtel Dannic à l'appui des dossiers de récépissé 14/14 et 66/14, qui concernent deux périodes différentes, a permis de découvrir plusieurs similitudes. Il s'agit notamment de l'horodatage des factures des chambres sur les deux groupes de factures qui indique exactement la même heure, de factures des clients jointes au dossier de récépissé 14/14 qui sont numérotées de 11506 à 11543, pour lesquelles la facture numéro 11528 est manquante et deux factures portent le numéro 11527. Les factures des clients jointes au dossier de récépissé 66/14 sont numérotées de 11506 à 11546, et ici aussi la facture numéro 11528 est manquante et deux factures portent le numéro 11527. Le BIG en conclut que les factures des clients de l'Hôtel Dannic jointes à ces deux dossiers de récépissé ont été fabriquées par le personnel du DPRS et ne sont pas authentiques.

Lukman Busari Ajao Auto Mechanics (Lukman Busari)

À quatre reprises, Lukman Busari a viré des fonds au compte bancaire du Responsable de programme. Chacun de ces virements a eu lieu peu après que Lukman ait été payé par débit du compte Fonds mondial du DPRS pour l'entretien de véhicules. Ces paiements inexplicables, suspectés d'être des commissions occultes au Responsable de programme, représentent 40 %-90 % du montant facturé et un détournement de 3 762 USD sur des décaissements de 4 806 USD du DPRS au profit de Lukman.

Vichi Gate Hotel and Suites (Vichi Gate)

Vichi Gate a viré une somme de 242 180 NGN (1 563 USD) au compte du Responsable de projet le 19 mai 2014. Le DPRS avait versé à Vichi Gate un dépôt de 3 760 848 USD (24 264 USD) au titre du dossier de réception 68/14 du 6 mai 2014 pour des frais d'hôtel liés à une formation qui a eu lieu du 11 au 16 mai 2014. Le Responsable de programme était chargé de payer le solde restant de 1 962 552 NGN (12 662 USD) dont il a demandé le remboursement dans le dossier de réception 67/14.

Le BIG a montré au directeur général et au comptable de Vichi Gate la facture utilisée comme justificatif du dossier de réception 68/14. Les employés de l'hôtel ont indiqué que le ministère de la Santé n'avait pas organisé d'événement à l'hôtel aux dates figurant sur la facture communiquée et ont par ailleurs déclaré que le document n'avait pas été établi par l'hôtel, que les signatures n'étaient pas celles de membres de son personnel et qu'il s'agissait donc d'un faux.

Le BIG considère qu'un document Word, qui est très similaire à la facture transmise avec le dossier de réception 68/14, a aussi été utilisé pour un autre événement qui a eu lieu du 9 au 15 mars 2014. Le comptable de Vichi Gate a fourni une facture qui semble être identique au document trouvé dans l'ordinateur de l'Assistant comptable. Bien que le Fonds mondial n'ait pas payé pour cet événement, le BIG suppose que l'Assistant comptable a utilisé ce document pour créer la facture transmise comme justificatif pour le dossier de réception 68/14.

De surcroît, le BIG ne peut déterminer la durée réelle de la formation ni le nombre de participants. Les justificatifs joints au dossier de réception 68/14 incluent des reçus d'hôtel indiquant que les participants à la formation étaient restés six nuits. Cependant, selon le rapport joint, la formation s'est achevée à midi le cinquième jour. La facture de l'hôtel indique l'hébergement de 60 participants, les feuilles de présence indiquent la participation de 58, 32, 57, 52 et 44 personnes pour chacun des cinq jours, on dénombre 53 dossiers de réception de paiement et le rapport indique que 57 personnes ont participé à la formation. Sur la base des preuves présentées, le BIG conclut que les justificatifs du dossier de réception 68/14 sont frauduleux, que le programme a été surfacturé et que le Responsable de programme a reçu le montant de cette surfacturation sous forme de commissions occultes.

Actions convenues de la Direction : chercher à obtenir le recouvrement des dépenses non-conformes identifiées, prendre des mesures appropriées à l'encontre des individus identifiés dans le présent rapport, y compris en les empêchant d'occuper des postes liés à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial.

04 Dépenses d'achat frauduleuses

Le BIG a examiné les cinq dossiers de réception relatifs à des achats qui faisaient partie des dossiers de réception retenus pour contrôle. Il a découvert que l'ensemble des cinq dépenses étaient justifiées par des documents qui avaient été créés par le personnel du DPRS à l'appui des prétendues dépenses. Le BIG en conclut que ces achats n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres et qu'il est impossible de déterminer le coût réel des achats car les factures ont été fabriquées.

Dossier de réception 8A/10

Le dossier de réception 8A/10, d'un montant de 169 300 NGN (1 092 USD), est justifié par un prétendu devis d'Abimor Global Resources Ltd. Les devis des autres prétendus soumissionnaires – Jacofat Nigeria Enterprises et Agbeke Tokstol Enterprises – n'étaient pas joints au dossier de réception 8A/10. Cependant, ceux-ci ont été découverts, tout comme le corps du devis d'Abimor, sous forme de documents Word dans l'ordinateur attribué par l'employeur de l'Agent d'appui de l'équipe de mise en œuvre du Fonds mondial (ci-après l'Agent d'appui). Une lettre à en-tête d'Abimor Global Resources Ltd. vierge a été découverte sous forme de document Word dans l'ordinateur attribué au Responsable de programme.

Le BIG a découvert qu'aucune des trois entreprises n'était officiellement enregistrée. Il a également constaté que les adresses mentionnées sur les justificatifs d'Abimor Global Resources et d'Agbeke Tokstol Enterprises correspondaient à des résidences privées et que l'adresse mentionnée pour Jacofat Nigeria Enterprises n'existait pas.

L'adresse du bureau d'Abimor Global Resources Ltd. est la même que celle figurant sur le curriculum vitae (CV) d'un individu identifié comme étant un ancien stagiaire du ministère de la Santé. Ce stagiaire a aussi signé le devis d'Abimor Global Resources en qualité de représentant. En outre, le Responsable de programme a viré 108 534 USD à cet interne entre 2012 et 2014. Le BIG n'a pas pu expliquer la raison de ces virements.

Dossier de réception 16/11

Le dossier de réception 16/11, concernant l'impression de formulaires NHMIS d'un montant de 1 695 237 NGN (10 937 USD), est accompagné des devis d'YBF Nigeria et de Bodca Nigeria Ltd. ainsi que du devis et d'une lettre d'acceptation du soumissionnaire retenu, Linesworth Ltd. Un document Word du corps du devis de Linesworth Ltd. a été découvert dans l'ordinateur attribué par l'employeur du Responsable de programme et une lettre d'acceptation prétendument émise par Linesworth Ltd. a été découverte dans l'ordinateur de l'Agent d'appui sous forme de document Word. Les devis d'YBF Nigeria et de Bodca Ltd. sont des documents photocopiés et une recherche sur Internet concernant ces entreprises ne les référence pas comme des fournisseurs d'articles de papeterie ou de services d'impression.

Le BIG conclut que le personnel du DPRS a fabriqué le devis de Linesworth et que les devis d'YBF Nigeria et de Bodca Nigeria Ltd. n'étaient pas authentiques. Par conséquent, il s'agit d'un achat frauduleux même s'il y a des bordereaux de livraison pour les formulaires et si des fonds ont été directement virés à Linesworth par débit du compte Fonds mondial.

Dossier de réception 37/11

Le dossier de réception 37/11, concernant l'entretien de véhicules du projet d'un montant de 279 700 NGN (1 805 USD), est accompagné des devis d'Abdulkarem Abdulhahi Auto Engineer et de Francis Okokwo Auto Mechanic, ainsi que de celui du soumissionnaire prétendument retenu, Lukman Busari Ajao Auto Mechanics.

Les devis des trois entreprises ont été découverts sous forme de documents Word dans les ordinateurs attribués par l'employeur du Responsable de programme et de l'Agent d'appui. Le BIG conclut que le personnel du DPRS a fabriqué tous les justificatifs joints à ce dossier de réception pour donner l'illusion qu'un appel d'offres concurrentiel avait eu lieu.

Dossier de réception 51/11

Le dossier de réception 51/11, concernant l'achat d'équipements informatiques d'un montant de 591 500 NGN (3 816 USD), est accompagné des devis de Dada & Dada Business Machine et de NMT – Digitals ainsi que de celui du soumissionnaire prétendument retenu, Global Galore Ltd. Le devis à en-tête de Global Galore Ltd. a été découvert sous forme d'un document Word dans l'ordinateur de l'Agent d'appui. Les devis de Dada & Dada Business Machine, NMT – Digitals et le corps du devis de Global Galore Ltd. ont été découverts sous forme de documents Word dans l'ordinateur du Responsable de programme.

En outre, le BIG a découvert que Dada & Dada Business Machine n'était pas enregistré auprès de la Corporate Affairs Commission. Il a découvert une inscription pour Global Galore Ltd., mais l'entreprise n'a été constituée que le 13 août 2012, après cette transaction qui a eu lieu en octobre 2011. Le BIG conclut que le personnel du DPRS a fabriqué tous les justificatifs joints à ce dossier de réception pour prouver qu'une procédure d'appel d'offres avait eu lieu alors que ce n'est pas le cas.

Dossier de réception 80/13

Le dossier de réception 80/13, concernant des fournitures de papeterie d'un montant de 340 765 NGN (2 198 USD), est accompagné des devis de Jacofat Nigeria Enterprises et de Valdiva Services Ltd. ainsi que de celui du soumissionnaire prétendument retenu, Academy Bookshop. Comme indiqué plus haut dans la présente section, le BIG a découvert que Jacofat Nigeria Enterprises était une entreprise fictive. Le BIG considère par conséquent comme frauduleuse la procédure d'appel d'offres concernant cet achat.

Academy Bookshop était enregistré auprès de la Corporate Affairs Commission. Cependant, le corps d'une lettre au format Word qui correspond exactement à une lettre prétendument envoyée par Academy Bookshop jointe au dossier de réception avec pour objet « DEMANDE DE PAIEMENT » a été découvert dans l'ordinateur de l'Agent d'appui. Un reçu du magasin a été établi pour les articles achetés et Academy Bookshop a été directement payé par débit du compte Fonds mondial.

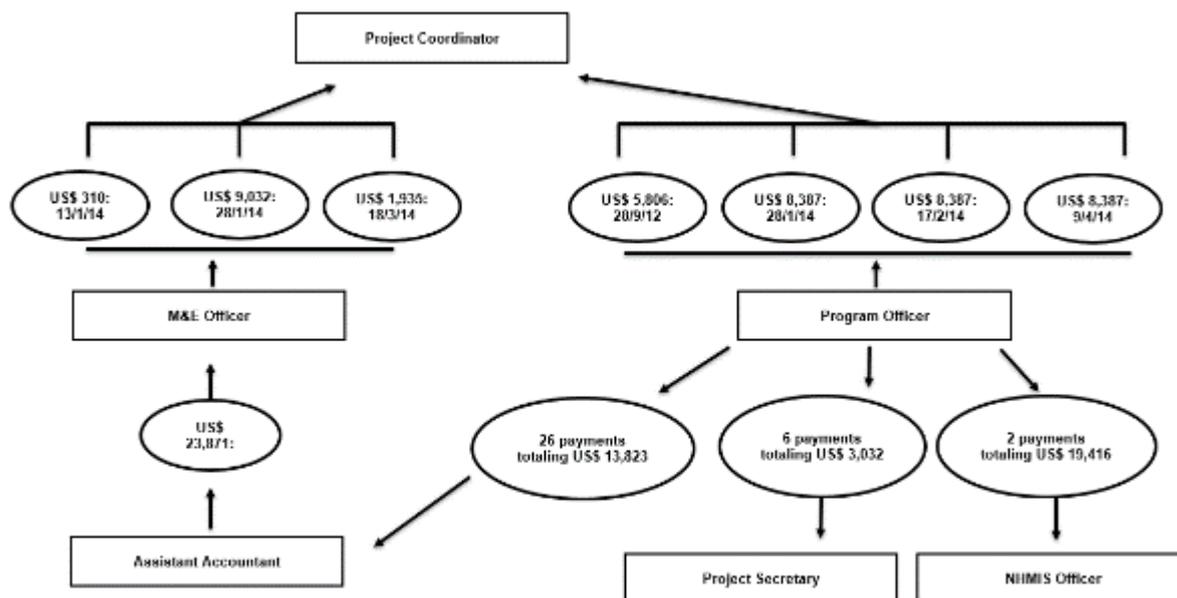
Des pratiques frauduleuses ont entaché les cinq achats et un montant total de 19 848 USD est considéré comme non-conforme au titre de la subvention.

<i>Action convenue de la Direction : chercher à obtenir le recouvrement des dépenses non-conformes identifiées.</i>

05 Partage de fonds pour la fourniture de services entre des membres du personnel du DPRS

Le BIG détient des preuves indiquant que le Responsable de programme a viré des fonds de son compte bancaire personnel aux comptes du Coordinateur de projet et d'autres membres du personnel du DPRS, comme illustré dans le graphique 2.

Graphique 2. Exemples de virements de fonds entre les membres du personnel du DPRS



Le BIG détient des preuves indiquant que les consultants en technologies de l'information ont viré 52 818 USD au compte bancaire du Responsable de programme. Il suppose que cet argent correspond à une commission occulte relative à des fonds décaissés au profit des consultants au titre de demandes de remboursement de dépenses gonflées, telles que décrites dans le présent rapport.

06 Absence de supervision du récipiendaire principal

En vertu de l'article 13 (d) de l'accord de subvention⁷, le récipiendaire principal est tenu de s'assurer que ses sous-réceptaires effectuent des audits annuels de leurs recettes et dépenses. La NACA a procédé à des contrôles ponctuels du DPRS pour les trimestres clos en juin, septembre et décembre 2012 et en mars 2014, mais aucun audit annuel n'a été réalisé.

La lettre de recommandation de juin 2012 indiquait que le DPRS enregistrait manuellement les transactions financières et cette observation figurait encore dans la lettre de mars 2014. La lettre de recommandation de décembre 2012 indiquait que des individus recevaient une somme forfaitaire pour des activités de groupe et invitait le DPRS à effectuer des paiements directs au moyen de virements bancaires et de cartes prépayées de retrait aux distributeurs de billets de banque. Bien que cette pratique fût considérée à haut risque, aucun examen de suivi n'a été effectué pour s'assurer que le DPRS respectait la recommandation.

En outre, la NACA semble ne pas s'être interrogée sur le fait que le Coordinateur de projet approuvait les financements au nom du Directeur de programme ou que les dépenses correspondaient exactement aux montants budgétisés.

Le BIG conclut que si la NACA avait réalisé les audits appropriés comme elle est tenue de le faire, avait assuré le suivi des constatations des contrôles ponctuels et s'était demandée pourquoi ce n'était pas le Directeur de programme qui approuvait pas les financements, les activités frauduleuses au sein du DPRS auraient été découvertes plus tôt.

⁷ Accord de subvention NGA-H_NACA.

Action convenue de la Direction : S'assurer que les contrôles ponctuels de l'agent local du Fonds incluent des visites régulières sur site pour les principaux événements de formation. S'assurer qu'un agent financier assurera le suivi de l'ensemble des dépenses liées aux voyages et aux activités de formation au niveau du récipiendaire principal.

IV. Conclusion

L'enquête du BIG a permis de découvrir que sept des dix membres du personnel du DPRS chargés de la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial et trois consultants en technologies de l'information se livraient à des pratiques frauduleuses afin de détourner des fonds à leur usage personnel. Ces pratiques frauduleuses ont duré pendant cinq ans en raison de l'inefficacité de la supervision de la NACA. Le fait que cette dernière n'effectuait pas les audits annuels requis et n'assurait pas le suivi des problèmes identifiés lors de ses contrôles ponctuels occasionnels a contribué à la pérennisation de la fraude.

Il est impossible de déterminer le coût réel de la fraude pour le programme. De nombreux facteurs compliquent cette évaluation et font qu'il n'est pas possible de savoir quels reçus sont frauduleux. De nombreuses activités de formation se sont déroulées il y a quatre ou cinq ans, les dépenses ont pour la plupart été réglées en numéraire et sont introuvables et invérifiables. Des hôteliers ont conclu des ententes illicites avec des membres du personnel pour escroquer le programme et les membres du personnel des hôtels n'ont pas voulu coopérer à l'enquête. Les listes des participants comportant les noms et le nombre de participants et d'animateurs ne sont pas fiables ou sont manquantes et beaucoup ont été fabriquées. C'est pour ces raisons que le BIG communique uniquement le montant des dépenses non-conformes et ne propose pas de montant de recouvrement différent représentant les montants détournés qui constituent des pertes de fonds programmatiques.

Le BIG conclut que tous les dossiers de récépissé utilisés pour demander des remboursements au titre d'activités de formation, de réunions, de visites d'encadrement, d'activités de développement personnel et d'achats comprennent très vraisemblablement des documents frauduleux et fictifs ou des coûts gonflés. Par conséquent, le BIG considère que tous les dossiers de récépissé de ce type sont non-conformes.

Le tableau suivant résume les montants non-conformes, par année :

Année	Nombre de dossiers de récépissé non-conformes	Dossiers de récépissé non-conformes en NGN	Dossiers de récépissé non-conformes en USD
2010	30	58 943 010	380 277
2011	53	118 998 397	767 732
2012	94	168 047 471	1 084 177
2013	70	91 720 537	591 745
2014	108	153 889 379	992 835
Total	355	591 598 794	3 816 766

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Catégorie	Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1	Recouvrement de fonds	Compte tenu des constatations du présent rapport, le Secrétariat définira et cherchera à obtenir auprès de toutes les entités responsables un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.	1 avril 2017	Comité des recouvrements
2	Risque de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat prendra des mesures appropriées à l'encontre des individus identifiés dans le présent rapport, y compris en les empêchant d'occuper des postes liés à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial.	1 juin 2016	Responsable de la Division de la gestion des subventions
3	Risque de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat s'efforcera d'atténuer le risque d'insuffisance de supervision de la NACA, récipiendaire principal, de ses sous-réceptaires et étendra le mandat des contrôles ponctuels de routine des sous-réceptaires de l'agent local du Fonds pour qu'ils incluent une vérification attentive des dépenses et des demandes de remboursement liées aux formations. Cette activité inclura des vérifications aléatoires sur site d'un échantillon de formations et de réunions des sous-réceptaires lorsqu'elles ont lieu ainsi que des vérifications périodiques post-événement des factures auprès des fournisseurs et des participants.	31 décembre 2016	Responsable de la Division de la gestion des subventions

Annexe A : Méthodologie du BIG

L'Unité des enquêtes du BIG est chargée de mener des enquêtes sur les allégations de fraude, d'abus, de détournement, de corruption et de mauvaise gestion (collectivement, les « fraudes et abus ») commis dans le cadre de programmes financés par le Fonds mondial et par les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires (collectivement, les « maîtres d'œuvre des subventions »), les instances de coordination nationale et les agents locaux du Fonds, ainsi que par les fournisseurs et les prestataires de services⁸.

Le DPRS comptabilisait ses dépenses au titre des activités du programme au moyen d'un système de paiement fondé sur des dossiers de réception. Durant les deux missions dans les bureaux du DPRS, les enquêteurs ont fait des copies numérisées de 400 dossiers de réception sur les 409 qui avaient été répertoriés ; neuf dossiers de réception – dont deux de 2011, six de 2012 et un de 2014 – n'ont pas été scannés en raison de leur indisponibilité.

D'autres mesures prises par le BIG pour enquêter ont notamment été de nommer un représentant local chargé vérifier l'existence et la participation de fournisseurs, y compris des hôtels utilisés pour des activités de formation. Le représentant a examiné des dossiers déposés à la Corporate Affairs Commission du gouvernement du Nigeria pour savoir si les entreprises étaient enregistrées et pour confirmer leur existence et leurs adresses mentionnées sur des factures et des courriers. Le représentant s'est également rendu dans certains hôtels pour savoir si les activités de formation avaient eu lieu comme prétendument indiqué dans les dossiers de réception.

Si, de manière générale, le Fonds mondial n'a pas de relations directes avec les fournisseurs des bénéficiaires, le champ d'action du BIG⁹ englobe les activités de fourniture de biens et de services desdits fournisseurs. Les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette mission incluent l'accès aux documents et aux responsables des fournisseurs¹⁰. Le BIG compte sur la coopération de ces fournisseurs pour mener à bien sa mission¹¹.

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

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non à caractère pénal. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables des faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve crédibles et substantiels. Le BIG prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les informations inculpatives et disculpatives¹².

Le BIG constate et évalue des faits et en rend compte. À partir de là, le BIG se prononce sur la conformité des dépenses par rapport aux Accords de subvention et détaille les actions arrêtées qui sont hiérarchisées en fonction des risques. Ces actions arrêtées peuvent inclure l'identification de dépenses réputées non-conformes pour lesquelles des mesures de recouvrement, des mesures

⁸ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/oig/OIGOfficeOfInspectorGeneralCharter/en/>, consultée le 1^{er} novembre 2013.

⁹ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5 et 9.7.

¹⁰ *Ibid.*, § 17.1 et 17.2

¹¹ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicy/en/>, consulté le 1^{er} novembre 2013.

Remarque : Chaque subvention est assujettie aux Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention signé avec le Fonds mondial pour cette subvention. Le Code de conduite ci-dessus est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

¹² Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes pour les enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux*, juin 2009, disponibles à l'adresse : <http://www.un.org/Depts/oios/pages/uniformguidelines.html>, consultées le 1^{er} novembre 2013.

administratives recommandées liées à la gestion des subventions et des recommandations d'actions au titre du Code de conduite des fournisseurs¹³ ou du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial ¹⁴ (les « Codes »), selon le cas, peuvent être envisagées. Le BIG ne décide pas de la façon dont le Secrétariat traitera ces positions et recommandations. Il ne prend pas non plus de décisions judiciaires et ne prononce pas de sanctions¹⁵.

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

Le BIG est un organe administratif dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Par conséquent, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits qui lui sont conférés par les Accords de subvention conclus entre le Fonds mondial et les récipiendaires, y compris par les termes de ses Codes, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations. Le BIG remet également au Conseil d'administration du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés de l'expérience, dans le but de comprendre et d'atténuer les risques identifiés de fraudes et d'abus menaçant le portefeuille de subventions.

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

01 Concepts de fraude et d'abus applicables

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

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

Ces accords avec les sous-réceptaires doivent notamment inclure des droits d'accès et des engagements de se conformer aux Codes. Les Codes clarifient la façon dont les récipiendaires sont censés respecter les valeurs de transparence, de responsabilité et d'intégrité qui sont déterminantes pour la réussite des programmes financés. En particulier, le Code de conduite des récipiendaires leur interdit de se livrer à des pratiques de corruption, ce qui inclut le versement de pots-de-vin et de commissions occultes dans le cadre des passations de marchés¹⁶.

Les Codes donnent les définitions suivantes des actes répréhensibles concernés¹⁷ :

- L'expression « pratiques anti-concurrentielles » désigne tout accord, décision ou pratique ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser la concurrence sur un marché.

¹³ Voir note 16, supra

¹⁴ Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, (16 juillet 2012) disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013. Chaque subvention est assujettie aux CG de l'accord de subvention signé pour cette subvention. Le Code de conduite susmentionné est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

¹⁵ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 8.1.

¹⁶ Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, paragraphe 3.4.

¹⁷ Disponible aux adresses : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/> et http://theglobalfund.org/documents/corporate/Corporate_CodeOfConductForSuppliers_Policy_en/

- L'expression « pratiques collusoires » désigne un accord entre deux ou plusieurs personnes ou entités à des fins irrégulières, y compris en vue d'exercer une influence abusive sur les actions d'une personne ou d'une entité tierce.
- L'expression « conflit d'intérêts » désigne un conflit qui survient quand un récipiendaire ou un représentant de récipiendaire participe à une activité du Fonds mondial susceptible d'avoir un effet direct et prévisible sur un intérêt d'ordre financier ou autre appartenant : a) au récipiendaire, b) au représentant du récipiendaire, ou c) à une personne ou une institution associée au récipiendaire ou au représentant du récipiendaire dans le cadre d'une relation contractuelle, financière, de mandataire, de travail ou personnelle. Par exemple, un conflit d'intérêts peut survenir quand un récipiendaire ou un représentant de récipiendaire a des intérêts, d'ordre financier ou autre, susceptible d'affecter l'exécution de ses tâches et responsabilités en matière de gestion des subventions du Fonds mondial. Un conflit d'intérêts peut également survenir si les intérêts, d'ordre financier ou autre, d'un récipiendaire ou d'un représentant de récipiendaire compromettent ou affaiblissent la confiance dans le fait que les ressources du Fonds mondial sont gérées et utilisées dans le respect des principes de transparence, d'équité, d'honnêteté et de responsabilité.
- L'expression « pratiques de corruption » désigne le fait d'offrir, de promettre, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, un bien de valeur ou un avantage en vue d'influer indûment sur les actions d'une autre personne ou entité.
- L'expression « pratiques frauduleuses » désigne tout acte ou omission, tel qu'une fausse déclaration qui vise sciemment ou par négligence à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une personne ou une entité en vue d'obtenir un avantage financier ou autre ou de se départir d'une obligation.
- Le terme « détournement » désigne l'utilisation abusive ou le détournement intentionnel d'argent ou de biens à des fins contraires à celles autorisées et prévues, notamment pour le compte de l'individu, de l'entité ou de la personne à qui elles profitent directement ou indirectement.

02 Détermination de la conformité

Le BIG présente des constatations factuelles qui identifient des questions liées au respect, par les récipiendaires, des dispositions des Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention du programme du Fonds mondial. Ces questions de conformité peuvent avoir des liens avec les dépenses engagées par les récipiendaires au titre des fonds de subvention, ce qui pose alors la question de l'admissibilité de ces dépenses à un financement par le Fonds mondial. La détermination de cette non-conformité est basée sur les dispositions des CG¹⁸. Le BIG n'a pas pour mission de conclure sur l'opportunité de chercher à obtenir des remboursements auprès des récipiendaires ou sur l'opportunité d'appliquer des sanctions autres sur la base des dispositions de l'Accord de subvention du programme.

Plusieurs dispositions des CG fournissent des orientations pour savoir si une dépense d'un programme est ou non admissible à un financement du Fonds mondial. Il est important de noter que les termes décrits dans le présent paragraphe sont applicables aux sous-réceptiendaires, ainsi qu'aux réceptiendaires principaux¹⁹.

De manière plus fondamentale, « le réceptiendaire principal fera en sorte que tous les fonds de subvention soient gérés de façon prudente et prendra toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que lesdits fonds soient exclusivement utilisés aux fins du programme et conformément aux modalités du présent Accord »²⁰.

¹⁸ Les CG sont révisées périodiquement, mais les dispositions mentionnées ci-dessous s'appliquent à tous les PR au moment de l'enquête.

¹⁹ Conditions générales (2012.09), article 14(b) :

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

²⁰ Id. article 9(a) et article 18(f)

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

Même lorsque les dépenses sont effectuées conformément aux budgets et plans de travail approuvés, et correctement comptabilisées dans les livres et registres du programme, elles doivent résulter de processus et de pratiques commerciales équitables et transparentes. Les CG exigent spécifiquement que le bénéficiaire principal s'assure que : (i) les contrats soient attribués de façon transparente et concurrentielle, [...] et (iv) que le bénéficiaire principal et ses représentants ou agents ne se livrent pas à des pratiques de corruption telles que décrites à l'article 21(b) des CG s'agissant de ce marché²¹.

Les CG interdisent explicitement de se livrer à des actes de corruption ou à d'autres actes liés ou illicites dans le cadre de la gestion des fonds de subvention : « Le bénéficiaire principal ne pourra se livrer, et devra s'assurer qu'aucun sous-bénéficiaire ou personne qui lui est affiliée ou qui est affiliée à un sous-bénéficiaire [...] ne se livre, à aucune autre pratique considérée, ou susceptible d'être considérée, comme illicite ou de corruption dans le pays d'accueil »²².

Parmi les pratiques prohibées figure la règle selon laquelle le bénéficiaire principal ne peut pas, et doit s'assurer qu'aucune personne qui lui est affiliée ne puisse pas, « participer à une entente ou accord entre deux ou plusieurs soumissionnaires, que lui-même ou le sous-bénéficiaire en soit informé, destiné à établir des prix d'offres artificiels et non concurrentiels »²³.

Le Code de conduite des fournisseurs et le Code de conduite des bénéficiaires du Fonds mondial prévoient également des principes supplémentaires devant être respectés par les bénéficiaires et les fournisseurs, ainsi que des recours en cas d'infraction auxdits principes fondamentaux d'équité, d'intégrité et de bonne gestion. Les Codes prévoient par ailleurs des définitions utiles des conduites prohibées²⁴.

Les Codes sont intégrés aux CG via l'article 21(d) aux termes duquel le bénéficiaire principal est tenu de s'assurer que le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial soit communiqué à l'ensemble des soumissionnaires et des fournisseurs²⁵. Cet article stipule explicitement que le Fonds mondial est en droit de refuser de financer tout contrat avec des fournisseurs ne respectant pas le Code de conduite des fournisseurs. De même, l'article 21(e) prévoit que le Code de conduite des bénéficiaires doit être communiqué à tous les sous-bénéficiaires, ainsi que son application obligatoire via les accords conclus avec les sous-bénéficiaires²⁶.

Les bénéficiaires principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des dépenses engagées par les sous-bénéficiaires et les fournisseurs²⁷.

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

03 Remboursements ou sanctions

²¹ Id. article 18(a)

²² Id. article 21 (b)

²³ Id. article 21(b)

²⁴ Disponible aux adresses : <http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen> ; <http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen>

²⁵ Conditions générales (2012.09), article 21(d)

²⁶ Id. article 21(e)

²⁷ Id. article 14

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

Ces recours peuvent inclure le recouvrement des fonds affectés par les manquements aux contrats. L'article 27 des CG stipule que le Fonds mondial peut exiger du récipiendaire principal qu'il « rembourse immédiatement au Fonds mondial tous les fonds de subvention versés dans la monnaie dans laquelle ils ont été décaissés [dans les cas où] le récipiendaire principal aurait enfreint l'une des dispositions du présent (sic) Accord [...] ou aurait, sur un point relatif au présent Accord, fait une fausse déclaration d'importance majeure »²⁸.

Aux termes de l'article 21(d), « en cas de non-respect du Code de conduite, selon l'appréciation du Fonds mondial à son entière discrétion, ce dernier se réserve le droit de ne pas financer un contrat entre le récipiendaire principal et un fournisseur ou de demander le remboursement des fonds de subvention dans l'hypothèse où ils auraient déjà été versés au fournisseur »²⁹.

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

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

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

²⁸ Id. article 27(b) et (d)

²⁹ Id.

Annexe B : Synthèse des réponses

Le 5 janvier 2016, le BIG a transmis à la NACA un exemplaire du rapport de constatations issu de son enquête. Le rapport de constatations du BIG contenait l'ensemble des faits et constatations concernés à l'appui du présent rapport final. Le Directeur de programme de la NACA a répondu aux constatations du BIG le 28 janvier 2016.

Le BIG a dûment examiné tous les points abordés dans la réponse de la NACA et apporté des révisions appropriées à ses constatations dans le présent rapport final. Le BIG est ensuite passé à l'étape suivante de l'enquête conformément à son modèle d'engagement des parties prenantes.