



Rapport du Bureau de l'Inspecteur général

Examen thématique du signalement des fraudes

par quatre organisations non gouvernementales
internationales

GF-OIG-17-015
21 juillet 2017
Genève, Suisse

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

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

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

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) protège les actifs, les investissements, la réputation et la viabilité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour accélérer la fin des épidémies de VIH, de tuberculose et de paludisme. Au travers d'audits, d'enquêtes et d'activités de consultance, le Bureau de l'Inspecteur général encourage les bonnes pratiques, limite les risques et fait état des actes répréhensibles dans un souci de transparence et d'exhaustivité.

Créé en 2005, le Bureau de l'Inspecteur général est une unité indépendante du Fonds mondial, mais qui en fait néanmoins partie intégrante. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité d'audit et des finances, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial. Il exerce ses activités conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Nous contacter

Le Fonds mondial est d'avis que chaque dollar compte et mène une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la fraude, de la corruption et du gaspillage, empêchant les ressources de parvenir à ceux qui en ont besoin. Si vous soupçonnez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes soutenus par le Fonds mondial, signalez-les au Bureau de l'Inspecteur général, aux coordonnées indiquées ci-après. Par exemple, les actes répréhensibles suivants doivent être signalés : vol d'argent ou de médicaments, utilisation de crédits du Fonds mondial ou d'autres actifs à des fins personnelles, fausse facture, organisation de formations factices, contrefaçon de médicaments, irrégularités au niveau des procédures d'appels d'offres, subornations et pots-de-vin, conflits d'intérêt, violation de droits de l'Homme, etc.

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe.

Courrier postal :

Bureau de l'Inspecteur général
Le Fonds mondial
Chemin de Blandonnet 8, CH-1214
Genève, Suisse

Courriel

ispeakoutnow@theglobalfund.org

Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918
Service disponible en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe

Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258

Télécopie – Ligne de télécopie dédiée :

+41 22 341 5257

Pour tout supplément d'information : information:

www.theglobalfund.org/oig

Rapport d'audit

Les audits du Bureau de l'Inspecteur général examinent les systèmes et les procédures du Fonds mondial et des pays, aux fins d'identifier les risques susceptibles de compromettre la capacité de l'institution à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Les audits couvrent généralement trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et le suivi stratégique. Ils visent globalement à améliorer l'efficacité du Fonds, en vue de garantir l'impact optimal des crédits qui lui sont confiés.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du Bureau de l'Inspecteur général visent à poursuivre la mission et les objectifs du Fonds mondial, au moyen d'engagements à valeur ajoutée, en faisant appel aux compétences professionnelles des vérificateurs et des enquêteurs du BIG. Le Conseil d'administration, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander un rapport consultatif spécifique à tout moment. En concertation avec le demandeur, le Bureau de l'Inspecteur général peut décider de publier ce rapport.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général examinent des allégations d'actes répréhensibles qui se seraient produits, ou des informations relatives à des fraudes ou des abus susceptibles d'entraver la capacité du Fonds mondial à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Ses conclusions s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, des conclusions raisonnables pouvant parfois être tirées de faits établis.

Table des matières

1.	Résumé.....	4
2.	Contexte	4
3.	Genèse et portée.....	5
4.	Constatations	6
4.1.	Les ONG internationales possèdent des politiques et procédures de signalement des fraudes au Fonds mondial.....	6
4.2.	Les mécanismes de signalement des fraudes doivent garantir l’anonymat et offrir une protection aux personnes signalant un cas.	8
4.3.	Faiblesses et incohérences dans les pays, relatives à la mise en œuvre des politiques et procédures institutionnelles en matière de fraude	8
4.4.	La réponse aux signalements de fraudes doit être coordonnée avec le Bureau de l’Inspecteur général	10
4.5.	Les ONG internationales reconnaissent l’importance des formations de sensibilisation à la question des fraudes aux fins de renforcer la prévention et l’arrêt précoce des fraudes.....	10
4.6.	Le point de vue des ONG internationales	11
	Catholic Relief Services	11
	Population Services International (PSI)	11
	Save the Children Federation, Inc. / Save the Children International	12
	World Vision International	12
5.	Récapitulatif des recommandations	13

1. Résumé

Le présent rapport n'expose pas les conclusions d'une enquête du Bureau de l'Inspecteur général. Il présente les résultats d'un examen thématique mené par la section du BIG chargée des enquêtes, des mécanismes de signalement des fraudes¹ utilisés par quatre organisations non gouvernementales internationales partenaires : Catholic Relief Services ; Population Services International ; Save the Children Federation, Inc. / Save the Children International ; et World Vision International. Cet examen fait partie des initiatives volontaristes du BIG visant à évaluer la qualité des contrôles des fraudes touchant le portefeuille de subventions du Fonds mondial.

Les organisations non gouvernementales (ONG) internationales sont des partenaires importants du Fonds mondial en ce qu'elles concourent à fournir des services de prévention, de traitement et de soins à des millions de personnes vivant avec le VIH, la tuberculose ou le paludisme. Ce n'est qu'à travers ces partenariats que le Fonds mondial pourra réaliser la vision collective d'un monde débarrassé du fardeau des trois maladies.

Le présent examen s'intéresse à la conformité, aux bonnes pratiques, aux faiblesses et aux incohérences des signalements de fraude. Bien que l'exercice vise quatre ONG internationales, le rapport émet également des recommandations pouvant être adoptées par les autres maîtres d'œuvre des subventions du Fonds mondial. L'institution entend ainsi encourager les autres partenaires à signaler les actes répréhensibles, afin de mieux prévenir et stopper les comportements nuisant à l'impact des subventions.

Selon l'examen, les quatre ONG internationales possèdent des politiques et des procédures solides régissant la répression des fraudes, quelques exemples seulement de manquements passés ayant été relevés, qui ont depuis été rectifiés au terme d'une amélioration des procédures. De plus, si toutes les ONG internationales permettent aux employés de signaler une fraude par les voies hiérarchiques, certaines ne fournissent pas d'outil de signalement anonyme en ligne. Enfin, des faiblesses et des incohérences ont été relevées en matière de mise en œuvre des politiques et procédures de signalement des fraudes dans les pays.

Tout en reconnaissant la capacité des ONG internationales à prendre acte des signalements de fraude, les examinateurs estiment qu'une démarche coordonnée avec le Bureau de l'Inspecteur général bénéficierait à tous. Les quatre ONG s'accordent sur le fait qu'une sensibilisation et une formation efficaces aux questions de fraude contribuent à la prévention et l'interruption précoce des fraudes.

2. Contexte

Les quatre ONG internationales visées par le présent examen mettent actuellement en œuvre plus de 30 subventions du Fonds mondial, d'un montant total de 1,2 milliard de dollars US, dans des pays présentant des risques « extrêmes » ou « élevés » selon la classification de l'institution.

Catholic Relief Services a été créé en 1943 aux fins d'aider les survivants de la Seconde Guerre mondiale en Europe. L'organisation a depuis élargi ses services à plus de 107 millions de personnes dans 101 pays répartis sur cinq continents. Enregistrée à Baltimore aux États-Unis, l'organisation comptait en 2014 plus de 5 000 employés et gérait 733 millions de dollars US de recettes.

Fondée en 1970, Population Services International est une organisation internationale sanitaire à but non lucratif sise à Washington D.C. Ses programmes ciblent le paludisme, la survie de l'enfant, le VIH et la santé reproductive. Population Services International est présent dans 60 pays et emploie plus de 8 900 personnes. En 2015, ses recettes dépassaient légèrement 652 millions de dollars US.

¹ Aux fins du présent rapport, le terme « fraude » s'applique à tous les types d'actes répréhensibles devant être signalés au Fonds mondial par les maîtres d'œuvre, notamment les cas de corruption et les conflits d'intérêt. Référez-vous aux notes de bas de page 3 et 4 du présent rapport.

Save the Children Federation, Inc. a été fondé en 1932. Son siège social est à Fairfield, aux États-Unis. L'organisation internationale à but non lucratif Save the Children International a été créée en 1977. Basée à Londres, elle regroupe 30 organisations membres et emploie plus de 14 000 personnes. En 2015, son budget cumulé de plus de 2,1 milliards de dollars US a permis de toucher 62 millions d'enfants dans plus de 120 pays. Save the Children Federation, Inc. est le récipiendaire principal de toutes les subventions actuelles du Fonds mondial dont il est partenaire. Cependant, les programmes sont mis en œuvre par Save the Children International, qui intervient en qualité de sous-récepteur selon les accords de subvention.

World Vision International est un organisme international chrétien de secours, de développement et de plaidoyer, luttant contre la pauvreté et les injustices touchant les enfants, les familles et les communautés. Son prédécesseur a initialement été créé aux États-Unis en 1950. Aujourd'hui, World Vision International possède des bureaux dans 90 pays, dont à Londres et à Monrovia en Californie. En 2016, le partenariat mondial World Vision cumulait des recettes de 2,7 milliards de dollars US et employait 41 000 personnes.

3. Genèse et portée

En 2016, le Bureau de l'Inspecteur général a entrepris un examen thématique des mécanismes d'assurance et d'atténuation des risques de quatre grandes ONG internationales, ciblant spécifiquement leurs procédures et pratiques en matière de signalement des fraudes et leurs protocoles d'enquête.

À ces fins, le BIG a sélectionné Catholic Relief Services, Population Services International, Save the Children Federation, Inc. / Save the Children Federation, Inc. et World Vision International, en raison de leurs activités à forte valeur ajoutée dans des contextes d'intervention difficiles.

Le BIG entendait ainsi évaluer les procédures et les systèmes de signalement des fraudes, comme l'exigent les contrats et les accords de subvention du Fonds mondial. Les ONG internationales visées par l'examen sont des partenaires importants du Fonds mondial et l'aident à obtenir l'impact attendu. L'examen visait les politiques et procédures institutionnelles de ces ONG, ainsi qu'un échantillon de pays dans lesquels elles interviennent, aux fins d'évaluer leur mise en œuvre sur le terrain.

Cette évaluation volontariste de l'efficacité des mesures de répression des fraudes adoptées par les partenaires clés du Fonds mondial présente les avantages ci-après : renforcement des garanties de conformité aux critères d'atténuation et de signalement des fraudes intégrées dans les accords de subvention signés avec ces maîtres d'œuvre stratégiques ; promotion de bonnes pratiques pouvant inspirer d'autres maîtres d'œuvre ; et recommandations visant à combler les faiblesses ou les incohérences identifiées.

Tous les maîtres d'œuvre des subventions du Fonds mondial sont invités à lire le présent rapport et à en adopter les recommandations, le cas échéant. Aux fins d'aider les maîtres d'œuvre à comprendre, identifier, gérer et contrer les actes répréhensibles dans le cadre de ses initiatives « J'en parle maintenant », le BIG a développé une Boîte à outils antifraude et anticorruption à l'intention des maîtres d'œuvre, disponible à l'adresse <http://www.ispeakoutnow.org/materiel/>.

L'examen comprenait une évaluation de quatre ONG internationales, portant sur les éléments ci-après :

- politiques et procédures relatives à la prévention, au signalement et à la répression des fraudes ;
- application de ces politiques et procédures dans les pays ;
- obligations contractuelles en matière de signalement des fraudes au Fonds mondial ; et
- signalement des fraudes au Fonds mondial.

À ces fins, le Bureau de l'Inspecteur général :

- a examiné les documents pertinents ;
- a rencontré les responsables des ONG internationales chargés de signaler les fraudes et d’y réagir au niveau central ;
- a contacté par téléphone et rencontré en réunion des employés des ONG internationales dans quelques pays sélectionnés ;
- a analysé les signalements de fraude communiqués par les ONG internationales au Fonds mondial ; et
- a comparé ses conclusions aux bonnes pratiques en matière de signalement et de gestion des fraudes².

4. Constatations

4.1. Les ONG internationales possèdent des politiques et procédures de signalement des fraudes au Fonds mondial

En qualité de récipiendaires principaux, les ONG internationales doivent se conformer au règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, les obligeant à « *notifie[r] au Fonds mondial dans les plus brefs délais et par écrit tout audit, enquête, sondage, réclamation ou procédure liés aux opérations du récipiendaire principal ou d’un de ses sous-récepteurs* »³. Le BIG confirme que les quatre ONG internationales sont au fait de leurs obligations contractuelles.

Le règlement relatif aux subventions exige également des ONG internationales qu’elles se conforment au code de conduite des récipiendaires du Fonds mondial, stipulant que « *les récipiendaires informent le Fonds mondial (notamment, le cas échéant, au travers du Secrétariat et/ou des services de notification anonymes tiers du Bureau de l’Inspecteur général du Fonds mondial) dès qu’ils prennent connaissance d’un problème d’intégrité concernant ou affectant les ressources du Fonds mondial ou d’une infraction au présent code*⁴ ». Dans le cadre du présent examen, le Bureau de l’Inspecteur général a donc cherché à déterminer dans quelle mesure les ONG internationales se conformaient à ces obligations contractuelles.

Catholic Relief Services a signalé au Secrétariat du Fonds mondial les sept rapports de fraude relatifs aux ressources de l’institution ces deux dernières années, se conformant ainsi à ses obligations. À l’instar des procédures utilisées par les autres ONG internationales, les procédures de gestion des allégations de fraude de Catholic Relief Services stipulent qu’à réception du rapport préliminaire, le bureau du pays détermine en concertation avec le personnel régional et le siège s’il doit communiquer le rapport au Fonds mondial. Elles recommandent également au bureau du pays de demander au Secrétariat du Fonds s’il préfère que le rapport soit transmis directement au Bureau de l’Inspecteur général.

Exemple de bonne pratique

Population Services International a adopté une démarche de « signalement parallèle » au BIG et au Secrétariat du Fonds.

L’institution est ainsi assurée de pouvoir réagir dûment aux rapports de fraudes qui lui sont communiqués.

Population Services International a communiqué dix rapports au Fonds mondial depuis 2012, qui ont tous été envoyés au Bureau de l’Inspecteur général et au Secrétariat. À une exception près en 2014, tous les rapports ont été transmis en temps opportun. En conséquence, Population Services International a également respecté ses obligations en matière de signalement des fraudes.

Population Services International a transmis ses rapports au Secrétariat du Fonds et au Bureau de l’Inspecteur général. Ce double envoi a permis au Fonds mondial de réagir dûment à tous les rapports envoyés par l’ONG.

² Par exemple, Prévenir la corruption dans le cadre des opérations humanitaires de Transparency International, 2014.

³ Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial 2014, article 7.7

⁴ Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, Section 3.3.2.

Pendant le présent examen, fin 2016, Save the Children Federation, Inc. a informé le BIG que depuis 2012, cinq enquêtes relatives à des fraudes touchant le Fonds mondial dans le monde avaient été menées. Aucun de ces cas n'avait été signalé à l'époque. Save the Children a reconnu qu'elle aurait dû en informer le Fonds, et a ajouté que cela avait peut-être été fait directement par son personnel local, dans le pays. Le Bureau de l'Inspecteur général a pu confirmer l'envoi d'un seul de ces signalements au Secrétariat du Fonds.

L'organisation ne possédant pas d'archives des rapports envoyés aux donateurs avant 2015, au moment de l'examen, Save the Children Federation, Inc. n'a pas pu confirmer avec certitude si ces cas avaient été signalés, et le cas échéant, à qui. Cependant, l'ONG a depuis transmis de multiples rapports de fraude au Fonds mondial, et se conforme ainsi désormais à ses obligations contractuelles.

Save the Children Federation, Inc. explique qu'elle a commencé en octobre 2015 à utiliser un système de gestion des cas aux fins de suivre les allégations de fraude et les enquêtes, et de stocker les communications aux donateurs y afférentes. Selon ses propres dossiers, elle considère qu'elle se conforme à ses obligations de signalement au Fonds mondial depuis cette date. Save the Children International migre actuellement vers un système de gestion des cas en ligne, qui devrait être mis en service à l'été 2017.

Selon le règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, les bénéficiaires principaux sont tenus de signaler les problèmes d'intégrité dont ils ont connaissance au Bureau de l'Inspecteur général. Celui-ci sait qu'il serait difficile de signaler tous les problèmes d'intégrité touchant les ressources du Fonds mondial. Cependant, les partenaires du Fonds doivent impérativement posséder des procédures solides aux fins de compiler et évaluer en amont l'importance et l'impact potentiel de ces cas.

Ainsi, la politique de Save the Children International indique que le personnel des bureaux locaux doit immédiatement signaler les suspicions de fraude au directeur de pays. À réception d'un rapport, celui-ci fait immédiatement part du cas à l'équipe Save the Children International chargée des fraudes dans le monde. Au terme de l'évaluation du rapport, l'équipe détermine également si une enquête doit être ouverte.

La politique de World Vision en matière de fraude encourage la communication des premiers signalements à la direction. En conséquence, les signalements sont généralement communiqués par les voies hiérarchiques. Un tiers ou un employé préférant garder l'anonymat peut néanmoins utiliser la permanence téléphonique de l'ONG. Des journaux d'enquête relatifs à chaque cas sont conservés dans le système intégré de gestion des cas interne à World Vision depuis la mise en place du système en 2010.

Dans le cadre de son examen de la conformité aux politiques et procédures de World Vision International, le Bureau de l'Inspecteur général a relevé un cas de fraude non signalé au Fonds mondial, ayant fait l'objet d'une enquête de l'ONG. Cette omission était due à un manque de clarté interne quant à la personne chargée de signaler le cas au BIG. Elle a depuis été résolue. Hormis cette exception, World Vision se conforme elle aussi à ses obligations en matière de signalement.

Les quatre ONG internationales ont établi des politiques et procédures en matière de signalement des fraudes. Elles disposent également de ressources professionnelles à des fins d'enquête. Bien que les ONG aient établi des mécanismes de suivi des signalements reçus par un pays ou un autre bureau, le BIG leur recommande de garder une trace complète de la décision d'enquêter ou non sur les suspicions, et la raison y afférente.

Recommandation n° 1 : Les ONG internationales et les autres maîtres d'œuvre possédant des politiques et procédures de signalement des fraudes, et des ressources professionnelles à des fins d'enquête, consignent *toutes* les allégations et suspicions de fraude communiquées par les pays ou le siège. L'évaluation qui s'ensuit et les motifs justifiant la décision d'enquêter ou non sont systématiquement indiqués. Les maîtres d'œuvre ne possédant pas ces politiques, procédures et ressources communiquent *tous* les rapports directement au Fonds mondial.

4.2. Les mécanismes de signalement des fraudes doivent garantir l'anonymat et offrir une protection aux personnes signalant un cas.

Les quatre ONG internationales possèdent des politiques de signalement des irrégularités ou de lutte contre la fraude, contraignant leurs employés à signaler les allégations de fraude. Elles permettent également de signaler un cas à son supérieur ou en toute confidentialité/dans l'anonymat, selon les préférences de chacun. Au moment de l'examen, Save the Children ne possédait pas de permanence téléphonique centralisée ou d'outil en ligne recueillant les signalements anonymes. À la mi-2017, Save the Children International mettra néanmoins en service un nouveau site web permettant de recueillir les signalements anonymes à l'échelle internationale.

Les politiques des quatre ONG internationales comprennent des dispositions visant à garantir la confidentialité, le cas échéant, de l'identité des employés signalant un cas en toute bonne foi, afin de prévenir toute forme de représailles. Certaines politiques précisent qu'en cas de représailles, une enquête interne entraînerait des mesures disciplinaires.

Recommandation n° 2 : Clarifier dans les politiques de signalement des irrégularités que les mesures de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte seront prises au sérieux et pourront entraîner des mesures disciplinaires.

4.3. Faiblesses et incohérences dans les pays, relatives à la mise en œuvre des politiques et procédures institutionnelles en matière de fraude

Le Bureau de l'Inspecteur général a examiné quelques pays actuellement récipiendaires de subventions gérées par les ONG internationales, aux fins de déterminer si les politiques et procédures de signalement des fraudes de ces organisations sont bien appliquées dans les pays. Dans l'ensemble, l'examen conclut que les politiques sont dûment appliquées, malgré quelques faiblesses et incohérences.

Exemple de bonne pratique

Catholic Relief Services a établi une procédure de gestion des allégations de fraude, spécifique à ses activités à l'étranger, en complément de sa politique de signalement des irrégularités. Cette procédure définit les normes de réglementation des mesures à suivre en cas de signalement d'une allégation de fraude.

Une version simplifiée de la procédure est également disponible, résumant sur une page les dix étapes à suivre, par qui, sous quels délais, ainsi que des liens vers les documents-types et directives pertinents.

Comme les autres ONG internationales, le bureau de Catholic Relief Services en Guinée a confirmé que toutes les nouvelles recrues recevaient une formation sur le signalement des fraudes et des politiques y afférentes. Il a également indiqué gérer les allégations de fraudes selon la procédure simplifiée en dix étapes établie par Catholic Relief Services.

Le BIG note par ailleurs que deux des sous-réceptaires de l'ONG Catholic Relief Services en Guinée possédaient une politique de signalement des fraudes, tandis que trois sous-réceptaires publics ne possédaient pas de politiques de signalement des fraudes ou de mécanismes de riposte officiels. Bien que ces trois sous-réceptaires soient soumis à la politique de « trésorerie zéro », qui réduit les risques de fraude, les maîtres d'œuvre sont tenus de communiquer les obligations en matière de signalement des fraudes à tous leurs sous-réceptaires.

Recommandation n° 3 : Indiquer clairement aux sous-récepteurs leurs obligations contractuelles en matière de signalement et de gestion des fraudes, afin de garantir leur conformité aux conditions générales des accords de subvention et au code de conduite des maîtres d'œuvre.

Deux bureaux nationaux de Population Services International visés par notre examen appliquaient les politiques et procédures institutionnelles relatives au signalement des fraudes. Cependant, bien que les systèmes, directives et procédures y afférents soient dûment conçus, un bureau de pays ne les appliquait pas de manière cohérente.

Selon la politique de Population Services International en matière de fraude, les cas réels ou suspectés doivent être signalés en premier lieu à la direction, au directeur de l'équipe internationale d'audit et d'enquête internes, ou via la permanence téléphonique. En République démocratique du Congo (RDC), Population Services International signale les allégations de fraude à son directeur provincial, qui, après avoir obtenu suffisamment d'information, les transmet à l'équipe internationale d'audit et d'enquête internes de Population Services International, conformément à la politique de l'ONG. De même, le représentant de pays du bureau guinéen était informé de son obligation de signaler les fraudes à la direction du siège. Le Bureau de Population Services International en Guinée a également informé son personnel de la permanence téléphonique.

À réception d'un rapport, Population Services International RDC remplit un document-type de gestion des fraudes fourni par l'équipe internationale d'audit et d'enquête internes, rassemblant toutes les informations relatives à l'allégation de fraude. Or, l'examen révèle que le bureau guinéen n'utilise pas ce document-type de gestion et de signalement des fraudes. En conséquence, les maîtres d'œuvre doivent prendre des mesures aux fins de s'assurer que les politiques et procédures institutionnelles sont appliquées localement.

Recommandation n° 4 : Fournir des directives et des procédures claires aux bureaux de pays, comme le fait la procédure en matière de gestion des allégations de fraude dans le cadre des activités internationales de Catholic Relief Services, sur la manière de signaler et gérer les fraudes, conformément aux politiques et procédures du siège.

À l'instar des autres ONG internationales, le bureau de Save the Children International au Népal possède des politiques et procédures en la matière. Il fournit également des directives et des formations en matière de signalement des fraudes à son personnel en anglais et en népalais, notamment des définitions et des exemples de fraudes devant être signalées et de stratagèmes frauduleux.

Save the Children International ouvrira prochainement un service international centralisé de signalement anonyme en ligne et comme l'ONG en a informé le BIG, elle adapte actuellement ses mécanismes de signalement anonyme selon ce qu'elle estime réalisable et culturellement approprié au sein des régions spécifiques dans lesquelles elle intervient. En conséquence, le personnel du bureau népalais était au fait de son obligation de signaler les cas de fraude, et les outils de signalement étaient disponibles, notamment le mécanisme local de signalement anonyme.

De plus, bien que Save the Children International assure distribuer largement et régulièrement des exemplaires de sa politique en matière de fraude dans le cadre des formations locales sur les fraudes, certains membres locaux ont indiqué ne pas être au fait de sa politique relative à la lutte contre les représailles.

Au Mozambique, le personnel de World Vision est informé des différents outils de signalement des fraudes, au moyen des mécanismes de communication à l'échelon supérieur ou anonymement au travers de la permanence téléphonique. Le personnel est également formé régulièrement sur l'identification et l'atténuation des risques de fraude.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre des mécanismes de signalement anonyme au niveau des pays, notamment des formations et une sensibilisation à la politique complémentaire de lutte contre les représailles envers les lanceurs d'alerte.

4.4. La réponse aux signalements de fraudes doit être coordonnée avec le Bureau de l'Inspecteur général

Selon l'examen du BIG, Catholic Relief Services et Population Services International lui auraient signalé des fraudes, alors que leurs équipes d'enquête avaient déjà été déployées sur le terrain ou qu'une enquête avait déjà été menée. Bien que le Bureau ait été pleinement informé de la portée et des résultats de l'enquête, il se réserve le droit en toute circonstance de mener ses propres enquêtes.

Le Bureau de l'Inspecteur général reconnaît que de nombreuses ONG internationales possèdent leurs propres enquêteurs. Les cas isolés de fraudes perpétrées par un individu entraînant des pertes mineures peuvent et doivent être gérés par l'organisation, sans implication immédiate du Bureau. De fait, ces cas sont souvent identifiés au quotidien dans le cadre de la gestion des risques opérationnels.

Cependant, si les pertes peuvent être importantes ou que la fraude peut être systémique, impliquant une ou plusieurs personnes sur la durée, le Bureau de l'Inspecteur général doit en être alerté immédiatement. Si le maître d'œuvre ne possède pas de ressources adéquates en matière d'enquête, le Bureau doit toujours être alerté immédiatement.

Une coordination précoce avec le Bureau de l'Inspecteur général présente plusieurs avantages. Certaines ONG internationales possèdent un nombre relativement limité d'enquêteurs permanents. Un contact précoce avec le Bureau permet de discuter, d'être conseillé et de convenir d'une démarche, de la portée et des échéances. Les deux parties ont ainsi la certitude que l'enquête est adaptée et opportune. Cela évite ainsi au Bureau d'enquêter de son côté et rassure quant à la solidité de la procédure d'enquête.

Recommandation n° 6 : Notifier le Bureau de l'Inspecteur général avant de commencer les travaux d'enquête sur le terrain, qui peut ainsi contribuer à la définition du mandat et envisager de mener une enquête conjointe, selon que de besoin.

À l'issue d'une enquête, seule Population Services International communique actuellement systématiquement des copies de ses rapports d'enquête interne au Bureau de l'Inspecteur général. L'ONG affiche ainsi clairement sa volonté de faire preuve de transparence, le Fonds mondial et le Bureau pouvant ainsi s'assurer que des mesures appropriées et opportunes sont prises pendant l'enquête et dans le cadre des mesures d'atténuation des risques.

Recommandation n° 7 : Fournir au Fonds mondial et au Bureau de l'Inspecteur général des copies des rapports des enquêtes internes relatives aux ressources du Fonds, ainsi que les mesures correctives recommandées visant à atténuer les risques de fraudes similaires à l'avenir.

4.5. Les ONG internationales reconnaissent l'importance des formations de sensibilisation à la question des fraudes aux fins de renforcer la prévention et l'arrêt précoce des fraudes.

Toutes les ONG internationales communiquent leurs politiques et procédures en matière de signalement des fraudes et de sensibilisation à la question, à leurs employés au siège et dans les pays, lors de leurs prises de fonctions et de formations annuelles ou semestrielles, en ligne et présentielles, sur les procédures de signalement des fraudes.

Par exemple, Catholic Relief Services et Population Services International fournissent également des formations supplémentaires sur la répression des fraudes à leurs directeurs de pays lors d'événements dans les régions ou au siège. Ils demandent par ailleurs à leurs bureaux de pays d'afficher clairement les consignes de signalement des fraudes dans les espaces communs du personnel.

Exemples de bonnes pratiques

Save the Children International fournit des supports de formation à la répression des fraudes dans les langues locales.

L'équipe d'audit interne de Population Services International publie une lettre d'information bimensuelle appelée « The Red Flag Reporter ». Elle présente des cas récents de fraudes et fournit des recommandations « à effet rapide » aux fins d'identifier les cas suspects et d'appliquer les contrôles visant à les prévenir ou à les détecter. Des rappels sur les obligations en matière de signalement et un lien vers la permanence téléphonique du service d'éthique sont inclus dans chaque numéro.

Parallèlement à ces affichages et à la publication d'une lettre d'information appelée « Red Flag Reporter », Population Services International a également établi une « feuille de route de répression des fraudes », distribuée aux bureaux locaux. Ce document contient des informations relatives à plusieurs domaines d'activités ayant déjà été touchés par des fraudes. Chaque domaine comprend une description de la fraude identifiée, les « signes précurseurs » de la fraude, et des contrôles internes pouvant les prévenir.

Par ailleurs, au Népal, Save the Children fournit à ses employés des supports de formation à la question des fraudes en anglais et en népalais, et présente des signes précurseurs et des exemples de différents types de fraudes et d'abus. Dans ses bureaux locaux, World Vision International affiche les procédures de signalement des fraudes à l'intention de son personnel et fournit des formations sur l'identification des risques de fraude.

4.6. Le point de vue des ONG internationales

Le Bureau de l'Inspecteur général a demandé aux quatre ONG internationales quelle importance elles attachaient à la mise en œuvre de mesures d'identification et de gestion des risques de fraudes. Leurs réponses sont présentées ci-après.

Catholic Relief Services

« Les risques de fraude et le manque d'intégrité sont des problèmes au long cours dans les pays ayant le plus besoin du soutien du Fonds mondial. En conséquence, les initiatives pratiques et systématiques de lutte contre la fraude ont tendance à permettre une gestion solide des ressources financières. La coopération entre les acteurs et le partage des innovations visant à réduire les risques de fraude et le manque d'intégrité sont un bon moyen de renforcer l'efficacité de mise en œuvre des interventions. »

Population Services International (PSI)

« PSI prend très au sérieux la gestion des crédits mobilisés par les bailleurs de fonds, notamment ceux du Fonds mondial, et apprécie la confiance qui lui est accordée afin de les protéger. Comme en témoignent nos systèmes, structures, outils, politiques et pratiques de répression des fraudes, PSI accorde la plus haute importance aux cas de fraudes, de corruption, de gaspillage et d'abus, et leur applique une tolérance zéro. Nous apprécions la reconnaissance de nos pratiques positives dans ce domaine par le Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial et veillerons à appliquer ses recommandations. En 2017, nous avons déjà entrepris une amélioration : l'actualisation et la remise en service de notre permanence téléphonique « EthicsPoint », à l'intention des lanceurs d'alerte externes. Le lancement sera accompagné d'une campagne interne générale, visant à

(ré)éduquer le personnel PSI sur l'importance des programmes « Speaking up for Sara » (les bénéficiaires de nos programmes) et « It's right to report wrongdoing ». La campagne comprendra des affiches, des vidéos, des supports de formation et une boîte à outils à l'intention des bureaux locaux aux fins de former les sous-récepteurs locaux à nos politiques et outils de répression des fraudes.

Save the Children Federation, Inc. / Save the Children International

« Save the Children prend très au sérieux les risques de fraudes dans les pays visés par nos programmes, et s'engage à collaborer avec ses partenaires, notamment le Fonds mondial, aux fins d'obtenir des résultats auprès des enfants dans ces contextes difficiles. Save the Children US (SCUS) et Save the Children International (SCI) ont une tolérance zéro vis-à-vis de la fraude. Nous avons déjà investi et investissons toujours du temps et des ressources considérables, aux fins de garantir que nos démarches conjointes de prévention, de détection, de gestion et de signalement des fraudes reflètent à la fois les meilleures pratiques du secteur humanitaire et de développement, et notre volonté d'amélioration continue, soucieux de contrer et anticiper les obstacles permanents à la fourniture de services, et que ces démarches répondent aux exigences et aux attentes de nos donateurs, notamment du Fonds mondial. Jusqu'à la fin de 2017, nous prévoyons d'améliorer nos pratiques, au moyen de l'établissement d'une nouvelle politique de tolérance zéro vis-à-vis des fraudes pour SCUS, d'un nouveau portail web de signalement anonyme et d'un nouveau système de gestion des cas pour SCI, ainsi que de nouveaux supports de formation du personnel pour les deux entités.

Nous nous réjouissons à l'idée de collaborer avec le Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial à l'avenir sur cette question d'intérêt mutuel, en vue d'identifier les domaines de risques de fraude et d'améliorer nos stratégies relatives à la gestion de ces risques et à la riposte y afférente. »

World Vision International

« World Vision International prend au sérieux les conclusions du présent rapport et s'engage à honorer ses obligations envers le Fonds mondial. World Vision International a établi des politiques visant à garantir l'examen et la modification continus de ses procédures et processus, tant dans un souci de respect du règlement relatif aux subventions du Fonds mondial qu'aux fins de garantir une utilisation efficace des ressources des donateurs, propre à atteindre les objectifs établis.

World Vision International a amélioré ses procédures visant à garantir le signalement opportun des cas de fraude au Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial. À ces fins, il a déjà conduit des réunions trimestrielles de mise à jour avec le Bureau de l'Inspecteur général et le directeur technique international de World Vision chargé d'enquêter sur les fraudes. Il nous semblait important de rappeler la mise en place de cette collaboration trimestrielle comme exemple de bonne pratique. »

5. Récapitulatif des recommandations

Les recommandations générales présentées ci-après visent les organisations qui envisagent d'établir un mécanisme officiel de signalement des fraudes ou dont le mécanisme actuel pourrait être amélioré. Aux fins d'aider les maîtres d'œuvre à comprendre, identifier, gérer et contrer les actes répréhensibles, le Bureau de l'Inspecteur général a créé une boîte à outils anticorruption et antifraude, disponible à l'adresse <http://www.ispeakoutnow.org/materiel/>

Recommandation n° 1 : Les ONG internationales et les autres maîtres d'œuvre possédant des politiques et procédures de signalement des fraudes, et des ressources professionnelles à des fins d'enquête, consignent *toutes* les allégations et suspicions de fraude communiquées par les pays ou le siège. L'évaluation qui s'ensuit et les motifs justifiant la décision d'enquêter ou non sont systématiquement indiqués. Les maîtres d'œuvre ne possédant pas ces politiques, procédures et ressources communiquent *tous* les rapports directement au Fonds mondial.

Recommandation n° 2 : Clarifier dans les politiques de signalement des irrégularités que les mesures de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte seront prises au sérieux et pourront entraîner des mesures disciplinaires.

Recommandation n° 3 : Indiquer clairement aux sous-récepteurs leurs obligations contractuelles en matière de signalement et de gestion des fraudes, afin de garantir leur conformité aux conditions générales des accords de subvention et au code de conduite des maîtres d'œuvre.

Recommandation n° 4 : Fournir des directives et des procédures claires aux bureaux de pays, comme le fait la procédure en matière de gestion des allégations de fraude dans le cadre des activités internationales de Catholic Relief Services, sur la manière de signaler et gérer les fraudes, conformément aux politiques et procédures du siège.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre des mécanismes de signalement anonyme au niveau des pays, notamment des formations et une sensibilisation à la politique complémentaire de lutte contre les représailles envers les lanceurs d'alerte.

Recommandation n° 6 : Notifier le Bureau de l'Inspecteur général avant de commencer les travaux d'enquête sur le terrain, qui peut ainsi contribuer à la définition du mandat et envisager de mener une enquête conjointe, selon que de besoin.

Recommandation n° 7 : Fournir au Fonds mondial et au Bureau de l'Inspecteur général des copies des rapports des enquêtes internes relatives aux ressources du Fonds, ainsi que les mesures correctives recommandées visant à atténuer les risques de fraudes similaires à l'avenir.