



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial à la République centrafricaine

Fuites importantes de médicaments

GF-OIG-18-001
17 janvier 2018
Genève, Suisse

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

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 mettre fin aux épidémies de VIH, de tuberculose et de paludisme. Au travers d'audits, d'enquêtes et de rapports consultatifs, il 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 entité indépendante du Fonds mondial, mais qui en fait néanmoins partie intégrante. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité des finances et de la vérification, 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 qui empêchent les ressources d'atteindre les personnes qui en ont besoin. Si vous soupçonnez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, signalez-les au Bureau de l'Inspecteur général, en utilisant les informations de contact 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 ; subornation et pots-de-vin ; conflits d'intérêts ou violations des droits de l'Homme...

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe

Courrier postal :

Bureau de l'Inspecteur général
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

Plus d'informations :

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
1.1.	Résumé des faits.....	4
1.2.	Principales constatations du Bureau de l'Inspecteur général.....	4
1.3.	Mesures déjà prises.....	5
1.4.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	6
2.	Contexte.....	7
2.1.	Contexte du pays.....	7
2.2.	Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays.....	7
2.3.	Subventions du Fonds mondial dans le pays.....	8
2.4.	Les trois maladies.....	8
3.	Aperçu de l'enquête.....	9
3.1.	Genèse et portée de l'enquête.....	9
3.2.	Types d'actes répréhensibles identifiés.....	9
3.3.	Dépenses non conformes.....	9
3.4.	Montant recouvrable proposé.....	9
4.	Constatations.....	10
4.1.	Des quantités importantes de CTA ont été détournées des entrepôts centraux.....	10
4.2.	La faiblesse des procédures liées à la chaîne d'approvisionnement augmente les risques de détournement de produits vers des marchés illicites.....	12
5.	Tableau des actions convenues.....	14
	Annexe A : Méthodologie.....	15
	Annexe B : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête.....	17

1. Résumé

1.1. Résumé des faits

L'enquête du Bureau de l'Inspecteur général confirme la perte de médicaments d'une valeur de 198 334 dollars US achetés avec les crédits de deux subventions actives liées au paludisme et à la tuberculose/VIH, en raison de fuites et de vols. La perte s'est produite dans les entrepôts centraux utilisés par le récipiendaire principal, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Il s'agissait majoritairement de combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine (CTA) utilisées pour le traitement des cas de paludisme sans complication. La quantité perdue correspond à la prise en charge de 250 000 personnes environ. De petites quantités d'antirétroviraux utilisés dans le traitement du VIH sont également manquantes. La FICR avait déjà signalé au Fonds mondial un vol important survenu fin 2016. Depuis, la sécurité dans les entrepôts utilisés pour le stockage des médicaments s'est améliorée. De plus, un nouveau coordonnateur de la gestion des achats et des stocks a été mis en place.

L'enquête note des faiblesses au niveau des procédures de la chaîne d'approvisionnement dans les établissements de santé. Dans le cadre de ses activités de suivi et de supervision, le récipiendaire principal observe rarement les étapes fondamentales telles que l'examen des registres consignants les flux de produits. Or, cela accroît les risques de détournement de médicaments vers des marchés illicites. Le Bureau de l'Inspecteur général confirme les ventes illicites de CTA et d'antituberculeux à dose fixe financés par le Fonds mondial sur les marchés locaux de Bangui. L'enquête conclut que ces médicaments ont été dérobés dans les entrepôts centraux ou dans les établissements de santé, comme le confirme une analyse des numéros de lots de produits.

Le Fonds mondial entend évaluer des partenaires potentiels, qui seront chargés de stocker et distribuer les médicaments, aux fins de renforcer la gestion des entrepôts et de la chaîne d'approvisionnement. En parallèle, le Fonds mondial mettra en place des campagnes de sensibilisation afin d'informer le public des dangers liés à l'achat de médicaments sur les marchés plutôt qu'au travers du système de santé officiel.

1.2. Principales constatations du Bureau de l'Inspecteur général

Des quantités importantes de CTA ont été détournées des principaux entrepôts sur plus d'un an

Des fuites importantes de CTA et dans une moindre mesure, d'antirétroviraux, sont survenues entre janvier 2016 et mai 2017. L'enquête du Bureau de l'Inspecteur général vise cette période et les vols de médicaments signalés au Fonds mondial par la FICR. Les quantités, dérobées en plusieurs fois, concernent 247 339 CTA et 955 blisters d'antirétroviraux. Cela représente huit pour cent du total des CTA et 0,6 pour cent des antirétroviraux achetés sur cette période.

Le magasin central national, l'Unité de cession du médicament (UCM), une entité supervisée par le Ministère de la Santé, était alors chargé de la gestion des stocks dans les entrepôts centraux, par la suite confiée à la FICR en janvier 2017.

À partir d'avril 2016, l'UCM a régulièrement ajusté les niveaux de stocks des entrepôts dans son système de comptabilité, réduisant les stocks disponibles selon les registres. Elle a signalé un vol important, survenu au quatrième trimestre 2016, à la FICR et aux autorités nationales. La FICR a constaté le vol de 173 798 blisters de CTA et de 1 296 blisters d'antirétroviraux. Suite à cela, des membres clés du personnel des entrepôts soupçonnés d'être impliqués ont été arrêtés. Les enquêteurs du Bureau de l'Inspecteur général n'ont pas pu contacter les membres de l'UCM placés en détention. La FICR contrôlait et supervisait les activités de l'UCM chaque semaine avant d'en prendre la relève. Cependant, elle n'examinait pas les registres de stock tenus à jour par l'UCM, n'a pas enquêté sur les ajustements non justifiés et n'a pas tenté de mettre un terme aux détournements de produits. Par ailleurs, la FICR a à son tour ajusté les niveaux de stock sans justification, une fois qu'elle a été chargée de la gestion des stocks.

Les faiblesses des procédures liées à la chaîne d'approvisionnement dans les établissements de santé augmentent les risques de détournement de produits vers des marchés illicites.

Les établissements de santé visités par les enquêteurs du Bureau étaient dans l'incapacité de justifier des quantités importantes de médicaments reçus. De plus, le Bureau observe une consommation excessive de médicaments au regard du nombre de traitements administrés aux patients.

Le suivi et la supervision inappropriés du récipiendaire principal, alliés aux lacunes des registres des établissements de santé, augmentent les risques de fraude dans ceux-ci. Ces faiblesses présentent une multitude d'opportunités de détournements de médicaments vers des marchés illicites. Bien qu'elles étaient disponibles en petites quantités seulement, des CTA ont été retrouvées sur la majorité des marchés inspectés, indiquant qu'il s'agit d'un problème systémique. En plus des CTA, le Bureau a également retrouvé de petites quantités d'antituberculeux à dose fixe vendus illégalement sur certains sites.

Les patients doivent payer davantage pour un dépistage du paludisme et une consultation en établissement de santé que s'ils achètent des médicaments sur des marchés illicites. Selon leurs dires, une consultation coûte entre 0,9 dollar US et 5,2 dollars US, auxquels il faut ajouter 1,7 dollar US pour le test. Or, le prix d'un blister de la CTA la plus utilisée ne coûte pas plus de 1,7 dollar US sur les marchés illicites. Cela les dissuade d'utiliser les services publics de santé. La demande liée aux doses fixes (des antibiotiques puissants) sans ordonnance est largement motivée par le fait que le public leur prête des vertus capables de guérir diverses pathologies. Or, la consommation non suivie d'antibiotiques peut générer une pharmacorésistance, ce qui représente un risque majeur pour la santé publique.

Évolution

Le 8 septembre 2017, la FICR a annoncé qu'elle ne mettrait pas en œuvre une prochaine subvention liée au paludisme. La FICR n'a pas non plus été sélectionnée pour la prochaine subvention conjointe tuberculose/VIH. Ces deux subventions doivent commencer en janvier 2018. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'équipe de pays négociait le recrutement de nouveaux partenaires de mise en œuvre.

Suite aux conclusions de l'enquête, la FICR a pris des mesures visant à atténuer les risques de nouvelles fuites de médicaments dans les entrepôts centraux jusqu'à la fin de la mise en œuvre des deux subventions.

1.3. Mesures déjà prises

Le Secrétariat était déjà au fait des faiblesses de gestion de la chaîne d'approvisionnement avant que la FICR ne signale ces vols au Fonds mondial. Il a chargé la FICR de recruter un coordonnateur international de la gestion des achats et des stocks, et de suivre et de superviser les établissements de santé dans les zones accessibles.

De plus, le Secrétariat a commandé un audit afin de recouper le nombre de personnes sous antirétroviraux avec la consommation de médicaments. Il s'est également engagé à examiner les registres de gestion des entrepôts de la FICR en vue de déterminer si les fuites de médicaments perduraient.

Suite au signalement de vols, le Secrétariat a en outre demandé à la FICR de renforcer ses mesures d'atténuation des risques, notamment de remplacer les verrous de sécurité des entrepôts et de tenir un registre des personnes quittant le site.

1.4. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat et le Bureau de l'Inspecteur général ont établi des mesures spécifiques détaillées dans la section 5 du présent rapport, notamment :

- le recouvrement d'un montant approprié, déterminé au vu des constatations du présent rapport ; et
- des mesures appropriées visant à renforcer la chaîne d'approvisionnement et à traiter la question de la demande de médicaments sous ordonnance sur les marchés illicites.

2. Contexte

2.1. Contexte du pays

La République centrafricaine traverse des périodes de conflits violents depuis plus de 30 ans. Elle compte 4,6 millions d'habitants, dont 13 % sont déplacés à l'intérieur de leur pays, vivant dans des camps ou dans des familles d'accueil. L'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement classe le pays en dernière position sur 188 pays. L'espérance de vie à la naissance est de 51,5 ans et le revenu national brut par habitant calculé au vu de la parité de pouvoir d'achat est de 587 dollars US.

Le gouvernement s'emploie à reprendre le contrôle total des régions encore aux prises de hors-la-loi, en dehors de la capitale Bangui. En avril 2014, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé le déploiement d'une opération pluridimensionnelle de maintien de la paix (MINUSCA) aux fins de protéger les civils et d'appuyer les efforts des autorités publiques. La MINUSCA a remplacé un dispositif de soutien des Nations Unies resté actif pendant plus de dix ans.

Le pays se classe au 159^e rang sur 176 selon l'indice de perception de la corruption publié en 2016 par Transparency International. Le pays obtient un taux de 20/100, dans le bas de l'échelle, indiquant que le secteur public est perçu comme fortement corrompu. La note du pays a baissé par rapport au score de 26 sur 100 obtenu en 2012.

Le Secrétariat n'a pas pu suivre pleinement les résultats du portefeuille en raison des conflits. Néanmoins, les conditions se sont améliorées. En avril 2016, le Secrétariat et l'agent local du Fonds basé au Cameroun, un pays limitrophe, ont pu de nouveau se rendre à Bangui. Cependant, les visites de terrain en dehors de Bangui restent impossibles. Entre août 2013 et avril 2016, l'agent local du Fonds a pu se rendre dans le pays une seule fois, en septembre 2015.

2.2. Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays

Le Fonds mondial a classé les pays dont il soutient des programmes en trois catégories de portefeuille : ciblé, essentiel et à fort impact. Ces catégories sont avant tout définies par le montant de la somme allouée, la charge de morbidité et l'impact sur la mission du Fonds mondial visant à éliminer les trois épidémies. Les pays peuvent également être classés dans deux catégories transversales : les contextes d'intervention difficiles et les pays visés par la politique de sauvegarde supplémentaire. Les contextes d'intervention difficiles sont des pays ou régions caractérisés par une faible gouvernance, un faible accès aux services de santé et des crises d'origine humaine ou naturelle. La politique de sauvegarde supplémentaire comprend un ensemble de mesures établies par le Fonds mondial aux fins de renforcer les contrôles financiers et le suivi stratégique dans les environnements présentant des risques particulièrement élevés.

La République centrafricaine est un pays :

- Ciblé : (petits portefeuilles, faible charge de morbidité, risque faible)
- Essentiel : (portefeuilles importants, charge de morbidité élevée, risque élevé)**
- À fort impact : (très grands portefeuilles, charge de morbidité stratégique pour la mission du Fonds mondial)

- Contexte d'intervention difficile*
- Politique de sauvegarde supplémentaire*

2.3. Subventions du Fonds mondial dans le pays

Au 9 octobre 2017, le Fonds mondial avait décaissé 143,7 millions de dollars US au pays, sur une allocation totale de 153 millions de dollars US.

La subvention VIH/tuberculose actuelle (CAF-C-IFRC) est mise en œuvre du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2017. À ce jour, 29,4 millions d'euros (soit 32,9 millions de dollars US) ont été décaissés sur une enveloppe totale de 33,6 millions d'euros (38,1 millions de dollars US).

La période de mise en œuvre de la subvention liée au paludisme (CAF-M-IFRC) s'étend du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2017. Les décaissements s'élèvent à 11,4 millions d'euros (soit 12,22 millions de dollars US) sur une allocation totale supérieure à 15 millions d'euros (15,7 millions de dollars US).

La FICR a également géré la subvention précédente liée au paludisme (CAF-813-G10-M), dont la période de mise en œuvre s'étendait du 1^{er} octobre 2013 au 30 juin 2016.

2.4. Les trois maladies



VIH/sida : Le pays est touché par une épidémie de VIH. En 2016, 7 300 décès étaient liés au sida.

L'épidémie touche les populations-clés de manière disproportionnée : le taux de prévalence du VIH est de 25,4 % chez les hommes ayant des rapports avec d'autres hommes et de 9,2 % chez les professionnels du sexe.

130 000 personnes vivant avec le VIH

31 000 personnes actuellement sous antirétroviraux

Taux de prévalence des infections de 4 % (adultes de 15 à 49 ans)



Paludisme : La maladie est une préoccupation majeure de santé publique ; son taux de prévalence est élevé mais stable.

Les enfants de moins de cinq ans sont très lourdement touchés : environ un cas sur deux les vise alors qu'ils représentent moins d'un cinquième de la population générale.

1,4 million de cas annuels selon les estimations

828 000 moustiquaires imprégnées d'insecticide distribuées



Tuberculose : La maladie est une préoccupation majeure de santé publique, en particulier pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Selon l'OMS, 140 patients sont multirésistants aux traitements antituberculeux ou résistants à la rifampicine, un antibiotique.

39 000 nouveaux cas de frottis positif à la tuberculose diagnostiqués et pris en charge

La couverture de prise en charge de la tuberculose est estimée à 55 %.

3. Aperçu de l'enquête

3.1. Genèse et portée de l'enquête

Avril 2016 : Début des actes répréhensibles

Janvier 2017 : Bureau informé des faits

Source de l'alerte :

- Secrétariat**
- Récipiendaire principal
- Sous-récipiendaire
- Agent local du Fonds
- Lanceur d'alerte anonyme
- Référence d'audit
- Autre

En janvier 2017, le Secrétariat informe le Bureau du vol de quantités importantes de médicaments suite à un signalement du récipiendaire principal. Bien que les vols aient déclenché la présente enquête, le Secrétariat avait déjà exprimé des inquiétudes quant à la qualité des données dans les établissements de

santé et les allégations de ventes illicites de petites quantités de doses fixes et d'antirétroviraux sur les marchés locaux. En raison de ces préoccupations supplémentaires, le Bureau a enquêté à la fois sur les allégations de vols et sur la gestion des produits dans les entrepôts centraux.

L'enquête couvre une période allant de janvier 2016, date de la mise en service du système informatique de comptabilité des entrepôts, à mai 2017, date d'une mission dans le pays. Le Bureau a également entrepris d'examiner la solidité de la chaîne d'approvisionnement dans les établissements de santé et les liens entre les vols et les ventes illicites de médicaments.

Dans le pays, le Bureau a rencontré des représentants de la FICR, de l'UCM et des institutions partenaires. Les enquêteurs ont également visité des établissements de santé et commandé une enquête de marché. Le Bureau a limité ses activités aux districts accessibles de Bangui.

3.2. Types d'actes répréhensibles identifiés

- Coercition
- Collusion
- Corruption
- Fraude**
- Questions liées aux droits de l'Homme
- Non-conformité aux accords de subvention**
- Problème lié aux produits**

3.3. Dépenses non conformes

198 334 dollars US : Selon les enquêteurs du Bureau, des CTA et des antirétroviraux d'une valeur de 198 334 dollars US au total sont manquants dans les entrepôts centraux. Les dépenses non-conformes représentent 189 853 dollars US dans le cadre de la subvention liée au paludisme et 8 481 dollars US pour la subvention liée au VIH.

3.4. Montant recouvrable proposé

198 334 dollars US : Le Bureau de l'Inspecteur général propose le recouvrement du montant total des dépenses non conformes, soit 198 334 dollars US.

4. Constatations

4.1. Des quantités importantes de CTA ont été détournées des entrepôts centraux.

Selon l'enquête du Bureau de l'Inspecteur général, le récipiendaire principal n'est pas en mesure de justifier les réductions répétées des niveaux de stocks, dont les cumuls s'élèvent à 247 339 blisters de CTA et 955 blisters d'antirétroviraux. Les valeurs des CTA et des antirétroviraux volatilisés atteignent 189 853 dollars US et 8 481 dollars US respectivement. La FICR n'a pas dûment supervisé les activités de l'UCM afin d'identifier les fuites de produits éventuelles et n'est pas en mesure de justifier les stocks manquants. De plus, la FICR continue d'afficher une gestion des stocks insuffisante, malgré le renforcement de la sécurité physique des entrepôts. Les enquêteurs constatent que les membres du personnel de l'UCM et de la FICR chargés des entrepôts partagent les mêmes identifiants pour l'accès au système informatique de comptabilité des stocks. De ce fait, le Bureau de l'Inspecteur général peut difficilement identifier les personnes responsables des ajustements injustifiés des stocks dans le système de comptabilité.

La FICR avait signalé un vol survenu au quatrième trimestre 2016, mais n'a pas observé d'autres fuites de produits. Or, selon leur examen des registres de gestion des stocks de janvier 2016 à mai 2017, les enquêteurs ont relevé des fuites supplémentaires, 42 % supérieures aux quantités signalées.

La subvention actuelle liée au paludisme alloue 3 millions de dollars US à l'achat de produits pharmaceutiques. La subvention précédente close en juin 2016 avait utilisé 2,2 millions de dollars US à ces fins.

Le Bureau de l'Inspecteur général fonde ses constatations sur les ajustements quantitatifs de produits dans le système de comptabilité des entrepôts, apportés sans pièces justificatives (entrées non justifiées). L'UCM utilise un système informatique pour enregistrer les entrées et sorties de produits. Pour l'essentiel, elle a saisi ces données après les inventaires afin d'aligner les quantités indiquées dans le système sur les quantités de stocks réelles. Le récipiendaire principal n'a pas examiné les données du système, malgré ses visites hebdomadaires dans les entrepôts. La FICR n'a pas non plus relevé ces données non justifiées.

Quand la FICR a pris le relais de l'UCM, elle a renforcé la sécurité des entrepôts. Cependant, elle a à son tour apporté des ajustements non justifiés, portant sur 23 333 blisters au total, d'une valeur de 13,722 dollars US. Cette situation reflète les faiblesses de la gestion des stocks au sein de la FICR.

Le Bureau de l'Inspecteur général a relevé des ajustements mineurs des stocks de doses fixes, probablement apportés au cours des activités quotidiennes.

Action convenue de la Direction n° 1

Au vu des constatations du présent rapport, le Secrétariat finalise un montant recouvrable approprié et en fait la demande. Il détermine ce montant en conformité avec son évaluation des droits et obligations juridiques applicables, après avoir déterminé la possibilité de recouvrement y afférente.

Titulaire : Président du Comité des recouvrements

Date cible : 30 juin 2018

Catégorie : Risques financiers et fiduciaires

Action convenue de la Direction n° 2

Au vu des constatations du présent rapport, le Secrétariat évalue l'expérience et les capacités d'une entité internationale qui sera chargée de la gestion centralisée des médicaments financés par le Fonds mondial et de leur distribution aux établissements de santé.

Titulaire : Directeur de la gestion des subventions

Date cible : 30 septembre 2018

Catégorie : Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

4.2. La faiblesse des procédures liées à la chaîne d'approvisionnement augmente les risques de détournement de produits vers des marchés illicites.

Les enquêteurs du Bureau de l'Inspecteur général ont relevé des faiblesses au niveau des procédures liées à la chaîne d'approvisionnement, notamment en matière de qualité des données dans les établissements de santé. La FICR a commencé le suivi et la supervision des établissements de santé avec du retard, et ses activités dans ce domaine sont restées limitées et insuffisantes. Des CTA et des doses fixes financées par le Fonds mondial ont été retrouvées en vente sur de nombreux marchés locaux à travers Bangui.

Le Bureau a inspecté quatre établissements de santé à Bangui. Ces centres avaient reçu les plus grandes livraisons d'antipaludéens planifiées au premier trimestre 2017. Trois des quatre établissements prennent également en charge des patients atteints de VIH et de tuberculose.

Ces établissements sont incapables de justifier une partie importante des CTA et des doses fixes reçues sur les quatre premiers mois de 2017. Ils ne tiennent pas à jour de cartes de stock et n'enregistrent pas toutes les livraisons de produits.

- CTA : Trois des quatre établissements de santé recevant des CTA n'enregistraient pas les produits reçus sur leurs fiches d'inventaire. Le quatrième a reçu 7 739 blisters sur cette période, mais en a enregistré 6 934 sur ses fiches d'inventaire, soit dix pour cent de moins.
- Doses fixes : Deux des trois établissements n'enregistraient pas les produits reçus. Le troisième a reçu 50 boîtes de RHZE, un antituberculeux à dose fixe. Cependant, les fiches d'inventaire font état d'une réception de 40 boîtes seulement, soit vingt pour cent de moins. Une boîte contient 672 comprimés.

Selon les établissements de santé, la consommation de médicaments est supérieure au nombre de patients pris en charge.

- CTA : Deux établissements ne tenaient pas à jour de données de base sur la consommation de médicaments permettant de rapprocher le nombre de patients et les médicaments utilisés jusqu'en avril 2017. Les deux autres établissements ont communiqué des données sur la consommation de médicaments 2,7 à 4 fois supérieures au nombre de patients. Un établissement a prescrit des CTA à 63 patients, mais fait état d'une consommation de 168 blisters ; le second a prescrit des CTA à 255 patients alors qu'il a utilisé 1 039 blisters. Or, un patient atteint de paludisme reçoit habituellement un seul blister.
- Doses fixes : Deux établissements tiennent à jour des rapports sur la consommation de doses fixes, sur lesquels ils s'appuient pour passer de nouvelles commandes. Cependant, un établissement a commandé des RHZE pour 87 patients alors que 36 patients seulement en ont utilisé selon les rapports. La commande est donc 2,4 fois supérieure à la consommation réelle.

Le personnel des établissements attribue les lacunes en matière de gestion des stocks et de qualité des données à la charge de travail, aux faibles capacités techniques, au manque de ressources et à l'inadéquation des formations fournies par la FICR.

Le suivi et la supervision des établissements de santé a commencé relativement tard pour chacune des deux subventions (novembre 2016). La FICR explique ce retard par le contexte sécuritaire fragile et le manque de capacités. Pourtant, le Bureau note que de nombreux établissements sont situés dans des districts accessibles de Bangui, situés à proximité des bureaux de la FICR.

Une fois lancées les activités de suivi et de supervision des établissements de santé, la FICR a relevé des faiblesses en matière de gestion, de qualité des données et de capacités. Cependant, les risques de vols de médicaments n'ont pas été dûment examinés lors de ces activités. Par exemple, les

établissements ne tiennent pas de registres de base consignnant les réceptions et les délivrances de médicaments ainsi que les consommations. Le personnel des établissements de santé affirme que la FICR ne leur a pas fourni de formation adéquate sur les procédures clés. En outre, le suivi des recommandations de la FICR n'est pas manifeste.

La faible gestion des stocks augmente les risques de détournement et de gaspillage de produits. Le Bureau confirme que des CTA financées par le Fonds mondial sont vendues illégalement sur dix des 16 marchés informels et dans deux des pharmacies inspectées. Cinq marchés vendent également des doses fixes. La source des fuites, qu'elle provienne des entrepôts centraux, des établissements de santé ou des deux, n'a pas pu être établie en raison des faiblesses de la gestion des stocks à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement.

Bien que les médicaments soient largement disponibles, le volume de produits sur chaque site reste faible. Il ne dépasse pas deux boîtes de CTA (chacune contenant 30 blisters) et cinq blisters de doses fixes. Il est néanmoins difficile de quantifier l'ampleur globale du détournement de produits, en raison de la structure informelle de ces marchés et de la réticence des vendeurs à fournir des informations. Les études de marché réalisées par le Bureau indiquent que le prix élevé des produits en établissement de santé nourrit la demande de CTA sur les marchés informels. Quant à l'achat de doses fixes, les études indiquent que le public achète ces médicaments pour traiter d'autres pathologies. Or, la population est peu informée des dangers de ces pratiques non indiquées.

5. Tableau des actions convenues

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire	Catégorie
1. Au vu des constatations du présent rapport, le Secrétariat finalise un montant recouvrable approprié et en fait la demande. Il détermine ce montant en conformité avec son évaluation des droits et obligations juridiques applicables, après avoir déterminé la possibilité de recouvrement y afférente.	30 juin 2018	Président du Comité des recouvrements	Risques financiers et fiduciaires
2. Au vu des constatations du présent rapport, le Secrétariat évalue l'expérience et les capacités d'une entité internationale qui sera chargée de la gestion centralisée des médicaments financés par le Fonds mondial et de leur distribution aux établissements de santé.	30 septembre 2018	Directeur de la gestion des subventions	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

Annexe A : Méthodologie

Motifs d'enquête : Les actes répréhensibles quels qu'ils soient présentent une menace pour la mission du Fonds Mondial visant à mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils érodent les systèmes de santé publique et ouvrent la voie aux atteintes aux droits humains, nuisant en fin de compte à la qualité et à la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ils détournent fonds, médicaments et autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitant de ce fait l'impact et nuisant à la confiance essentielle au modèle de partenariat multipartite sur lequel repose le Fonds mondial.

Objets d'enquête : Le Bureau de l'Inspecteur général est chargé d'enquêter sur les utilisations des crédits du Fonds mondial, qu'elles soient le fait du Secrétariat, des bénéficiaires des subventions ou de leurs fournisseurs. Ces enquêtes identifient des actes répréhensibles tels que des cas de fraude ou de corruption, et d'autres types d'enfreintes aux accords de subvention. La Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption¹ présente toutes les pratiques interdites pouvant faire l'objet d'une enquête.

Les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général visent à :

- i) déterminer la nature spécifique et la portée des actes répréhensibles touchant les subventions du Fonds mondial ;
- ii) identifier les entités responsables de ces actes répréhensibles ;
- iii) déterminer le montant des crédits de subvention éventuellement visés par ces actes ; et
- iv) placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements, et prendre des mesures correctives et préventives en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été utilisés et les procédés employés à ces fins.

Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Il incombe aux bénéficiaires d'apporter la preuve de leur conformité aux accords de subvention dans le cadre de l'utilisation des crédits des subventions. Les constatations du Bureau de l'Inspecteur général s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, des conclusions raisonnables pouvant parfois être tirées de faits établis. Les conclusions sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le Bureau de l'Inspecteur général prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les éléments à charge et à décharge². En qualité d'organisme administratif, le Bureau de l'Inspecteur général est dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer des assignations ni engager des actions pénales. Par conséquent, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits que lui confèrent les accords de subvention conclus entre le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations.

Le Bureau de l'Inspecteur général fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des crédits décaissés aux sous-bénéficiaires et des factures payées aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs³ et le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial décrivent d'autres principes auxquels les bénéficiaires et les fournisseurs doivent se

¹ (16.11.2017) https://www.theglobalfund.org/media/6960/core_combatfraudcorruption_policy_en.pdf

² Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête adoptées par la Conférence des enquêteurs internationaux, juin 2009, http://www.conf-int-investigators.org/?page_id=13, consultées le 1^{er} décembre 2017.

³ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 déc. 2009), § 17-18,

https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf?u=636486806990000000, et Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), § 1.1 et 2.3,

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

Remarque : Les subventions sont généralement soumises aux conditions générales de l'accord de subvention du programme financé par le Fonds mondial ou au règlement sur les subventions (2014), qui comprend le Code de conduite des bénéficiaires et impose la conformité au Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent néanmoins varier selon les accords de subvention.

conformer. Les directives du Fonds mondial sur l'établissement des budgets définissent généralement les procédures d'approbation et de justification des dépenses à des fins de conformité aux dispositions des accords de subvention.

Entités visées par nos enquêtes : Le Bureau de l'Inspecteur général enquête sur les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires, les instances de coordination nationale et les agents locaux du Fonds, les fournisseurs et les prestataires de services. Son mandat couvre également les activités du Secrétariat liées à l'utilisation des fonds⁴. Bien que le Bureau de l'Inspecteur général n'ait généralement pas de relation directe avec les fournisseurs du Secrétariat ou des bénéficiaires, son mandat⁵ couvre également leurs activités dès lors qu'elles sont relatives à la fourniture de biens et de services. Aux fins de remplir son mandat, le Bureau compte sur l'entière coopération des fournisseurs pour accéder aux documents et aux responsables⁶.

Pénalités en cas d'identification de pratiques interdites : Si une enquête identifie des pratiques interdites, le Fonds mondial est en droit de demander le remboursement des fonds visés par l'enfreinte aux obligations contractuelles. Le Bureau de l'Inspecteur général est chargé d'établir des faits et ne détermine pas comment le Fonds mondial peut exercer ses droits. Il ne prend pas non plus de décisions judiciaires et ne prononce pas de sanctions⁷. Le Secrétariat détermine les mesures de gestion à prendre ou les recours contractuels à mettre en œuvre au regard des conclusions de l'enquête.

Cependant, l'enquête détermine la valeur des dépenses non conformes, notamment le montant du recouvrement pouvant être demandé. À ces fins, il s'appuie sur les éléments ci-après :

- i) montants pour lesquels il n'existe pas de garantie raisonnable de livraison des biens ou des services (dépenses injustifiées, frauduleuses ou irrégulières sans garantie de livraison) ;
- ii) montants représentant des prix payés excessifs par rapport au prix de marché comparable pour de tels biens ou services ; ou
- iii) montants engagés à des fins ne relevant pas de la portée de la subvention, pour des biens et services non inscrits dans les plans de travail et budgets approuvés, ou dépenses supérieures aux budgets approuvés.

Mesures du Fonds mondial visant à prévenir de nouveaux actes répréhensibles : Au terme d'une enquête, le Bureau de l'Inspecteur général et le Secrétariat établissent des actions visant à atténuer les risques de pratiques interdites touchant le Fonds mondial et les activités de ses bénéficiaires. Le Bureau de l'Inspecteur général 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, pendant toute la durée de la procédure.

⁴ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5, 9.6, 9.7 et 9.9,

https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig_officeofinspectorgeneral_charter_fr.pdf?u=636488964470000000

⁵ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 17.

⁶ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19

⁷ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 8.1

Annexe B : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête

Le 5 octobre 2017, le Bureau de l'Inspecteur général a communiqué à la FICR et à l'UCM un aperçu exhaustif des constatations de la présente enquête.

La FICR a rendu une réponse écrite, comprenant un supplément d'information et des pièces justificatives. Le Bureau de l'Inspecteur général a tenu dûment compte de ces documents dans son rapport final. L'UCM a accusé réception des constatations de l'enquête, mais n'y a pas répondu.

La FICR a également fourni au Bureau de l'Inspecteur général un aperçu des mesures d'atténuation des risques visant à améliorer la gestion des médicaments dans les entrepôts centraux pendant la période de clôture des deux subventions, pouvant nécessiter six mois. Ces mesures, proposées en réponse aux conclusions de la présente enquête, sont indiquées ci-après :

1. amélioration des registres relatifs au flux de médicaments, aux fins de prévenir les ajustements des stocks sans justification ;
2. augmentation du nombre de volontaires de la Croix-Rouge nationale travaillant dans les entrepôts ; et
3. recrutement d'une entité indépendante chargée de superviser la gestion des stocks et le transfert de produits à la fin des subventions.