



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial à la République du Kenya

Pratiques frauduleuses liées aux activités du
programme national de lutte contre la tuberculose,
la lèpre et les maladies respiratoires

GF-OIG-18-004

9 février 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, 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 constatations du Bureau de l'Inspecteur général.....	4
1.2.	Mesures déjà prises	4
1.3.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	5
2.	Contexte	6
2.1.	Contexte du pays	6
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.	Déclarations inexactes d'indemnités journalières et d'indemnités de transport	10
4.2.	Vérification inadéquate des participations aux activités	12
5.	Tableau des actions convenues	13
	Annexe A : Méthodologie des enquêtes	14
	Annexe B : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête.....	16

1. Résumé

1.1. Résumé des constatations du Bureau de l'Inspecteur général

En octobre 2016, une source externe a informé le Bureau de l'Inspecteur général d'une utilisation inadéquate présumée des fonds de la subvention du Fonds mondial KEN-T-TNT. En février 2017, un examen approfondi des dépenses de formation en 2016 conduit par l'agent local du Fonds à la demande du Secrétariat et du Bureau de l'Inspecteur général faisait également état d'une fraude potentielle. À la lumière de ces résultats, le Bureau a ouvert une enquête.

Pour la période 2014-2016, les enquêteurs du Bureau constatent une absence de garantie raisonnable liée à la livraison de services d'un montant de 5 766 200 KES (56 813 dollars US)¹. Le Bureau n'a trouvé aucune pièce justificative confirmant la participation de 120 personnes à diverses activités, notamment à des formations et des réunions organisées par le programme national de lutte contre la tuberculose, la lèpre et les maladies respiratoires (NTLDP).

De plus, deux autres activités, une réunion d'examen trimestrielle et une autre formation, qui auraient été conduites par le NTLDP, n'ont pas pu être vérifiées. L'enquête du Bureau révèle par ailleurs que 17 personnes ont reçu des indemnités journalières d'une valeur de 583 000 KES (5 744 dollars US), sans avoir participé à aucune activité. En conséquence, le Bureau conclut à des dépenses injustifiées s'élevant à 62 557 dollars US. Le Bureau suggère de demander le recouvrement de 50 625 dollars US, soit le montant total des dépenses injustifiées, moins 1 211 000 KES (11 932 dollars US) qui ont déjà été remboursés sur le compte du programme du NTLDP.

Pendant son évaluation des allégations reçues en octobre, le Bureau de l'Inspecteur général a appris que l'agent local du Fonds avait envoyé un rapport en juin 2016 au Secrétariat, signalant des signes de fraudes relatives à plusieurs activités du NTLDP (rapport de juin 2016). Le Secrétariat a demandé au bénéficiaire principal (le Trésor public) et au NTLDP de s'expliquer sur ce point, ce qui a incité ce dernier à mener sa propre enquête. En septembre 2016, le NTLDP a demandé au Ministère de la Santé de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des personnes impliquées dans les détournements de fonds. Le NTLDP fait partie de la Division des programmes nationaux de stratégie pour la santé, rattachée au département des soins préventifs et de la promotion de la santé du Ministère de la Santé. Les personnes visées ont remboursé la majorité des crédits au programme de lutte contre la tuberculose.

Compte tenu des mesures correctives prises par le Secrétariat et mises en œuvre par le bénéficiaire principal et le NTLDP visant les activités de 2015 mentionnées dans le rapport de juin 2016, ces activités ne sont pas incluses dans la portée de l'enquête. Néanmoins, le Bureau note que le Secrétariat ne l'a ni consulté, ni informé en temps opportun des allégations de fraude mentionnées dans le rapport de juin 2016 et partant, intime au Secrétariat, sans préjudice des autres mesures qu'il pourrait prendre, de l'informer immédiatement des questions de fraude dès qu'elles surviennent.

1.2. Mesures déjà prises

Depuis octobre 2016, le Secrétariat demande au bénéficiaire principal et au NTLDP de prendre des mesures appropriées aux fins d'atténuer les risques liés à un système de régie des avances servant à verser des avances en espèces pour financer certaines activités spécifiques. Suite à cela, le bénéficiaire principal a mobilisé des ressources supplémentaires de suivi stratégique. Il a ainsi détaché un comptable principal et recruté un auditeur interne supplémentaire aux fins des examens et des contrôles ponctuels. De plus, les coordonnateurs de comté sont désormais tenus de fournir les noms de leurs candidats au préalable, notamment les informations pertinentes qui contribueront à garantir l'allocation d'un budget adéquat pour les indemnités journalières et les indemnités de transport.

¹ Les montants en KES convertis en dollars US utilisent le taux de change 1 USD = 101 494 KES. Voir <https://www.oanda.com/currency/convert/>

Le recours aux avances a été réduit et depuis mai 2017, plus de 70 % des indemnités journalières et des indemnités de transport sont désormais payées par virement électronique. Le NTLDP a également amélioré ses procédures internes relatives à la mise en œuvre des activités programmatiques en général. Notamment, afin de garantir la participation des personnes appropriées aux activités du NTLDP, le Secrétariat a motivé la tenue d'un atelier sur les risques dans les comités, afin de sensibiliser les personnels du programme aux questions d'identification et d'atténuation des risques. Le responsable de l'éthique du Fonds mondial a pris part à l'atelier et a donné plusieurs présentations.

1.3. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial et le Bureau de l'Inspecteur général ont établi des mesures spécifiques, détaillées dans la section 5 du présent rapport, en particulier le recouvrement d'un montant approprié au vu des constatations du présent rapport ; et l'observance des contrôles internes du NTLDP afin de garantir la participation des personnes appropriées aux activités programmatiques.

2. Contexte

2.1. Contexte du pays

Comptant plus de 43 millions d'habitants, le Kenya est l'économie la plus importante et la plus avancée de l'Afrique orientale et centrale². L'adoption d'une nouvelle constitution en 2010 et les changements structurels de l'appareil d'État qui ont suivi ont transformé la gouvernance politique et économique³. Malgré les difficultés persistantes du système de santé, sa décentralisation et l'augmentation du budget alloué à la santé et à l'éducation garantissent désormais la gratuité des soins maternels dans tous les établissements de santé publics et un accès plus équitable aux soins de santé⁴.

Le Kenya lutte activement contre le VIH au niveau national au travers d'importantes initiatives communautaires de base œuvrant notamment pour l'autonomisation des femmes, la lutte contre la stigmatisation et la discrimination, et la fourniture d'appui psychologique. Le pays est l'un des 22 pays les plus fortement touchés par la tuberculose dans le monde, qu'il contre néanmoins par un programme solide. Il a atteint les objectifs de l'OMS en matière de détection et de prise en charge de la maladie grâce à l'engagement de ses établissements de santé et de ses agents de santé communautaires. Le paludisme demeure l'une des principales causes de morbidité et de mortalité dans le pays, en dépit d'un recul constant de la prévalence suite à l'intensification rapide des interventions de diagnostic et de prise en charge des cas.

² Profil de pays du Fonds mondial, sauf indication contraire. <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?k=013e944b-94da-41e1-90d1-b22b4f87ficc&loc=KEN>, consulté le 15 novembre 2017.

³ <http://www.worldbank.org/en/country/kenya/overview>, consulté le 15 novembre 2017.

⁴ Ibid.

2.2. Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays

Le pays se place au 145^e rang sur 176 pays selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, une organisation non gouvernementale internationale investie dans la lutte contre la corruption⁵. Il obtient un score de 26 sur 100 selon cette classification, zéro signifiant que le secteur public est perçu comme étant fortement corrompu. Le pays a gagné un point sur son score de 25 en 2015. Aux fins d'intensifier la lutte contre la corruption, les autorités kenyanes ont entrepris de réformer les procédures gouvernementales et adopté un système intégré d'information sur la gestion financière relative aux activités de comptabilité, d'établissement des budgets et d'approvisionnement.

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.

Le Kenya 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*

⁵ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table, consulté le 15 novembre 2017.

2.3. Subventions du Fonds mondial dans le pays

Au 15 novembre 2017, le Fonds mondial avait décaissé 975 millions de dollars US au pays, sur un engagement total de 1 037 milliards de dollars US⁶.

La période de mise en œuvre de la subvention liée à la tuberculose visée par la présente enquête, KEN-T-TNT, va du 1^{er} octobre 2015 au 31 décembre 2017. Le Fonds mondial a décaissé 47,9 millions de dollars US à ces fins, sur une enveloppe totale de 63,9 millions de dollars US⁷.

Cinq autres subventions du Fonds mondial liées aux trois maladies sont en cours de mise en œuvre au Kenya, pour un budget total de 581 millions de dollars US, dont 45 millions restent encore à décaisser.

2.4. Les trois maladies



VIH/sida :⁸ Le pays est touché par une épidémie de VIH. En 2016, 36 000 décès étaient liés à la maladie.

En 2016, 62 000 nouvelles infections à VIH ont été signalées.

1,5 million de personnes vivant avec le VIH

1 million de personnes actuellement sous thérapie antirétrovirale



Paludisme :⁹ 70 % de la population kenyane est exposée au risque de paludisme, et 66 % vit dans des zones de transmission endémique, des zones d'altitude sujettes à des épidémies et des zones de transmission saisonnière.

En 2015, 15 061 décès liés au paludisme ont été signalés.

21 millions de moustiquaires imprégnées d'insecticide distribuées



Tuberculose :¹⁰ Selon les estimations de l'OMS, 1 400 patients sont atteints de tuberculose multirésistante et de tuberculose résistante à la rifampicine.

222 000 nouveaux cas de tuberculose à frottis positif détectés et pris en charge

⁶ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=KEN&k=013e944b-94da-41e1-90d1-b22b4f87f1cc>, consulté le 15 novembre 2017.

⁷ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/grant/?k=88152098-e6ae-49d0-85d7-9daa21ad2733&grant=KEN-T-TNT>, consulté le 15 novembre 2017.

⁸ Informations compilées à partir du site <http://aidsinfo.unaids.org/> et du profil de pays du Fonds mondial <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?k=013e944b-94da-41e1-90d1-b22b4f87f1cc&loc=KEN>, consultés le 15 novembre 2017.

⁹ Informations compilées à partir du Rapport 2016 sur le paludisme dans le monde (Organisation mondiale de la Santé), du profil de pays du Fonds mondial et de la description intégrée de la subvention KEN-M-TNT : Intensification des interventions relatives à la lutte contre le paludisme pour l'impact, consultés le 15 novembre 2017.

¹⁰ https://extranet.who.int/sree/Reports?op=Replet&name=/WHO_HQ_Reports/G2/PROD/EXT/TBCountryProfile&ISO2=KE&outtyp=e=pdf et profil de pays du Fonds mondial, consulté le 15 novembre 2017.

3. Aperçu de l'enquête

3.1. Genèse et portée de l'enquête

Novembre 2014 à juin 2016 : Portée de l'enquête

Octobre 2016 : Bureau informé d'actes répréhensibles

Source de l'alerte :

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

En octobre 2016, le Bureau de l'Inspecteur général a reçu des allégations de détournements de fonds alloués à la subvention KEN-T-TNT. Le Secrétariat a également informé le Bureau que l'agent local du Fonds avait examiné les activités 2015 de la subvention KEN-T-TNT et avait relevé des signes précurseurs de fraudes, qui ont été confirmées par le Bureau. Suite à ces allégations, le Bureau et l'équipe de pays ont demandé à l'agent local du Fonds d'examiner une partie des activités de formation du NTLDP en 2016. L'examen de 2016 a également relevé des fraudes potentielles liées à trois activités de formation.

L'enquête du Bureau vise ces trois activités, ainsi que toutes les activités menées en 2015¹¹ et 2016 qui n'étaient pas incluses dans l'examen de l'agent local du Fonds. Le Bureau s'est rendu au Kenya en mai 2017 et a rencontré le NTLDP, le personnel de santé des comtés et plusieurs participants aux formations.

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

62 557 dollars US : L'enquête du Bureau révèle que des indemnités journalières d'une valeur de 583 000 KES (5 744 dollars US) ont été versées à des personnes qui n'avaient pas participé aux activités. De plus, les enquêteurs n'ont trouvé aucune garantie raisonnable de la livraison de services d'un montant de 5 766 200 KES (56 813 dollars US). Par ailleurs, la participation de 120 personnes inscrites à diverses activités du NTLDP n'était pas dûment confirmée au moyen de justificatifs. Enfin, deux autres activités du NTLDP n'étaient accompagnées d'aucun justificatif de dépenses.

3.4. Montant recouvrable proposé

50 625 dollars US : Le Bureau suggère de demander le recouvrement de 5 138 200 KES (50 625 dollars US), soit le montant total des dépenses non conformes, déduction faite de 1 211 000 KES (11 932 dollars US) déjà remboursés sur le compte du programme géré par le NTLDP.

¹¹ Notamment les activités mises en œuvre en 2014, mais régularisées en 2015.

4. Constatations

4.1. Déclarations inexactes d'indemnités journalières et d'indemnités de transport

Un des titulaires de compte d'avances du NTLDP (titulaire A) a indiqué à tort que 17 personnes avaient reçu des indemnités journalières et/ou des indemnités de transport pour avoir participé à des activités.

L'enquête s'intéresse à la participation de 148 personnes inscrites à diverses activités du NTLDP entre 2014 et 2016 régies par le titulaire A, pour les raisons indiquées ci-après :

- i) elles ne figurent pas sur la liste des participants de leurs coordonnateurs de comté respectifs, comme l'exigent les procédures standard du NTLDP ;
- ii) leurs coordonnateurs de comté respectifs n'ont pas communiqué la liste des participants au Bureau de l'Inspecteur général ; ou
- iii) leurs comtés n'ont pas pu être identifiés et le Bureau n'était pas en mesure de vérifier la liste des participants auprès du coordonnateur de comté pertinent.

Le Bureau de l'Inspecteur général a sélectionné un échantillon aléatoire de 81 noms parmi les 148 personnes visées. Or, le Bureau observe que 17 personnes (21 %) inscrites aux activités du NTLDP et ayant reçu des indemnités journalières et/ou des indemnités de transport n'avaient en fait pas assisté aux activités.

Dans le cadre de cette vérification, le Bureau a confirmé ce qui suit :

- 23 des personnes contactées ont participé à l'activité visée.
- 41 personnes n'ont pas pu être jointes au moyen des coordonnées fournies ou n'ont pas pu confirmer leur participation.
- 17 personnes inscrites parmi les bénéficiaires d'indemnités journalières et/ou d'indemnités de transport ont confirmé n'avoir pas participé aux activités.

Le titulaire de compte d'avances A a reçu des crédits aux fins de couvrir les dépenses liées aux activités du NTLDP. Sa signature figurait sur tous les calendriers de paiement visant l'échantillon de 81 participants.

Ces indemnités journalières et/ou de transport d'un montant de 583 000 KES (5 744 dollars US) versées aux 17 personnes n'ayant pas assisté aux activités résultent d'une déclaration inexacte des faits. Les paiements effectués dans le cadre de cette pratique frauduleuse constituent des dépenses non conformes.

Suite aux conclusions de l'enquête, le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et le NTLDP se sont engagés à prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du titulaire A. Les trois parties ont par ailleurs confirmé que le cas échéant, les crédits visés par la fraude seraient recouverts et remboursés. À ce jour, le Bureau confirme que le titulaire A a remboursé 583 000 KES (5 744 dollars US) au NTLDP.

Action convenue de la Direction n° 1

À la lumière des conclusions du présent rapport, le Secrétariat détermine un montant recouvrable approprié et met en œuvre les moyens nécessaires pour le récupérer. Il détermine ce montant au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.

Titulaire : Président du comité des recouvrements

Date cible : 30 juin 2018

Catégorie : Risques financiers et fiduciaires

Action convenue de la Direction n° 2

Le Secrétariat et le bénéficiaire principal vérifient l'observance des contrôles internes du NTLDP, lequel s'assure notamment que les participants aux activités figurent bien sur les listes d'inscrits et qu'il n'existe aucune duplication ou demande de participation redondante.

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. Vérification inadéquate des participations aux activités

Aucune garantie raisonnable ne valide les dépenses relatives à la participation de 120 personnes aux activités sponsorisées par le NTLDP et à deux autres activités organisées par ses soins. La valeur totale de ces dépenses s'élève à 5 766 200 KES (56 813 dollars US).

Aucun document suffisant ne prouve que 120¹² participants, ayant reçu des indemnités journalières et/ou des indemnités de transport selon les registres des titulaires A et B du NTLDP, ont effectivement participé aux activités. Comme indiqué dans la constatation 2.1, 50 % de l'échantillon de participants aux activités du titulaire A n'étaient pas joignables au moyen des coordonnées fournies ou n'ont pas pu confirmer leur participation. De plus, le Bureau de l'Inspecteur général n'a pas pu joindre les douze participants inscrits à l'activité du titulaire B à l'aide des numéros de téléphone fournis. Les numéros étaient incorrects ou hors service, ou les correspondants n'ont pas répondu ou ont refusé de parler aux enquêteurs du Bureau.

Selon les documents relatifs aux activités, 88¹³ des 120 participants sont enregistrés comme employés du Ministère de la Santé sur les formulaires d'inscription ou sur les fiches de paiement. Cependant, aucune de ces personnes ne figure dans la base de données du personnel du Ministère. Cette incohérence corrobore les doutes concernant la participation de certains inscrits aux activités et pose la question de savoir si les participants sont bien ceux initialement sélectionnés par les coordonnateurs de comté.

Les signatures des titulaires A et B figuraient sur tous les calendriers de paiement des activités mentionnées ci-avant. Les indemnités journalières et les indemnités de transport allouées aux 120 participants s'élèvent à 4 195 800 KES (41 340 dollars US).

De plus, le Bureau n'a pas pu vérifier deux activités du NTLDP, une réunion d'examen trimestrielle et une formation, sous la supervision du titulaire A. De fait, le NTLDP n'a pas été en mesure de fournir les justificatifs de dépenses, malgré nos demandes répétées. Les dépenses relatives à ces activités s'élèvent à 1 570 400 KES (15 473 dollars US). Sans ces informations et sans possibilité d'en vérifier l'exactitude, rien ne confirme que les participants ont assisté aux deux activités du NTLDP ou qu'il s'agissait bien des personnes supposées y assister.

Pendant la période visée par l'examen, le NTLDP ne possédait pas les outils de contrôle et de suivi stratégique requis pour atténuer efficacement les risques de déclarations inexactes liées aux avances de fonds.

Suite aux conclusions de l'enquête, le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et le NTLDP ont convenu d'imposer des mesures disciplinaires et le cas échéant, de recouvrer les fonds auprès des titulaires A et B. À ce jour, le Bureau confirme que le titulaire B a remboursé 628 000 KES (6 188 dollars US) au NTLDP.

Référez-vous aux actions convenues de la Direction n° 1 et 2

¹² Ce chiffre est égal aux 148 participants visés par la constatation n° 1 pris en charge par le titulaire A, plus les douze participants à l'activité régie par le titulaire B, moins le nombre de personnes (40) pour lesquelles le Bureau a reçu une réponse claire quant à leur participation : 23 positives et 17 négatives.

¹³ 76 et 12 participants inscrits auprès des titulaires A et B respectivement.

5. Tableau des actions convenues

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire	Catégorie
1. À la lumière des conclusions du présent rapport, le Secrétariat détermine un montant recouvrable approprié et met en œuvre les moyens nécessaires pour le récupérer. Il détermine ce montant au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.	30 juin 2018	Président du comité des recouvrements	Risques financiers et fiduciaires
2. Le Secrétariat et le récipiendaire principal vérifient l'observance des contrôles internes du NTLDP, lequel s'assure notamment que les participants aux activités figurent bien sur les listes d'inscrits et qu'il n'existe aucune duplication ou demande de participation redondante.	30 septembre 2018	Directeur de la gestion des subventions	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

Annexe A : Méthodologie des enquêtes

Motifs d'enquête : Les actes répréhensibles sous toutes leurs formes représentent une menace pour la mission du Fonds mondial visant à éliminer les 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 habilité à enquêter sur les utilisations des crédits du Fonds mondial quelles qu'elles soient, par le Secrétariat du Fonds mondial, les bénéficiaires de subventions ou leurs fournisseurs respectifs. Les enquêtes du Bureau identifient les actes répréhensibles tels que les fraudes, les cas de corruption et autres agissements non conformes aux accords de subvention. La politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption¹⁴ indique de manière globale les pratiques interdites pouvant faire l'objet d'une enquête.

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

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

Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Il incombe au bénéficiaire d'apporter la preuve de sa conformité à l'accord de subvention dans le cadre de son utilisation des crédits. Les conclusions du Bureau s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables de faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le Bureau prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les informations inculpatives et disculpatives¹⁵. Le Bureau de l'Inspecteur général est un organisme administratif 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 signés par le Fonds mondial avec ses bénéficiaires, 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 décaissements aux sous-bénéficiaires et des paiements aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs¹⁶ et le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial inclus

¹⁴ (16.11.2017) Disponible à l'adresse https://www.theglobalfund.org/media/6960/core_combatfraudcorruption_policy_en.pdf

¹⁵ Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes en matière d'enquête adoptées par la Conférence des enquêteurs internationaux*, juin 2009 ; <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewifsLWT2pHZAhXlAMAKHSAzB-oQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Ffoios.un.org%2Fresources%2F2015%2Fo1%2Funiformguidelinesfrench.pdf&usq=AOvVaw3eezZlUg1L-nlq6YmLATZp>, consultées le 1^{er} décembre 2017.

¹⁶ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 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,

dans ces contrats décrivent d'autres principes auxquels les bénéficiaires et les fournisseurs doivent se conformer, et les directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets définissent de manière générale comment approuver et justifier les dépenses afin de garantir leur conformité aux dispositions des accords de subvention.

Personnes visées par les enquêtes : Bénéficiaires principaux et sous-bénéficiaires, instances de coordination nationale et agents locaux du Fonds, fournisseurs et prestataires de services¹⁷. Les activités du Secrétariat liées à l'utilisation des crédits sont également visées par les travaux du Bureau de l'Inspecteur général. Si, de manière générale, le Fonds mondial n'a pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des bénéficiaires, le champ d'action¹⁸ du Bureau de l'Inspecteur général englobe les activités de fourniture de biens et de services desdits fournisseurs. Aux fins de remplir son mandat, le Bureau compte sur la pleine coopération de ces entités pour accéder aux documents et joindre les responsables¹⁹.

Sanctions en cas d'identification de pratiques interdites : Si l'enquête identifie des pratiques interdites, le Fonds mondial est en droit de demander le recouvrement des fonds affectés par l'enfreinte aux dispositions du contrat. Le Bureau de l'Inspecteur général est chargé d'établir des faits et ne détermine pas la manière dont le Fonds mondial exerce ses droits. Il ne rend pas non plus de décisions d'ordre judiciaire et n'impose pas de sanctions²⁰. Le Secrétariat décide des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse à ces constatations.

L'enquête quantifie néanmoins l'ampleur des dépenses non conformes, notamment les montants dont le Bureau de l'Inspecteur général propose le recouvrement. Ce montant est déterminé au vu des éléments ci-après :

- i) montants pour lesquels il n'existe pas de garantie raisonnable de livraison des biens ou des services (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses ou irrégulières sans garantie de livraison) ;
- ii) montants équivalant au surcoût payé par rapport au prix de marché comparable pour de tels biens ou services ; ou
- iii) montants engagés ne relevant pas de la portée de la subvention pour des biens et services n'étant pas inscrits dans les plans de travail et les budgets approuvés ou dépenses excédant les budgets approuvés.

Mesures mises en œuvre par le Fonds mondial aux fins de prévenir la récurrence de fraudes : Suite à une enquête, le Bureau de l'Inspecteur général et le Secrétariat établissent des mesures de gestion visant à atténuer les risques de pratiques interdites touchant les activités du Fonds mondial et de ses bénéficiaires. Le Bureau peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou les infractions aux lois nationales, et le cas échéant, leur apporte son soutien pendant toute la durée des procédures selon que de besoin.

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

Remarque : les subventions sont généralement soumises aux conditions générales des accords de subvention du Fonds mondial, ou au Règlement sur les subventions (2014), qui comprend le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial et impose le respect du Code de conduite des fournisseurs. Les dispositions peuvent néanmoins varier selon les accords de subvention.

¹⁷ 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

¹⁸ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général § 2 et 17

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

²⁰ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général § 8.1

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

Le 14 octobre 2017, le Bureau de l'Inspecteur général a communiqué au récipiendaire principal et au NTLDP une copie des conclusions de son enquête. Ce document détaillait l'intégralité des faits et constatations pertinents pris en considération pour l'élaboration du présent rapport final. Toutes les parties ont répondu aux constatations du Bureau dans les temps impartis. Celui-ci a dûment pris en compte l'ensemble des remarques formulées par les parties interrogées et les modifications appropriées ont été apportées aux constatations du présent rapport final. Selon le NTLDP, une personne a modifié la réponse fournie au Bureau de l'Inspecteur général indiquant qu'elle n'avait pas participé à l'activité visée, et a finalement confirmé y avoir assisté. Cependant, le Bureau reste d'avis que la personne n'a pas assisté à l'activité, compte tenu de sa réponse initiale et du fait que le coordonnateur de comté a indiqué au Bureau ne pas avoir envoyé d'invitation à cette personne. Cela étant, le récipiendaire principal et le NTLDP ne contestent pas les autres conclusions de l'enquête. De plus, comme indiqué dans les constatations 4.1 et 4.2, le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et le NTLDP ont convenu d'imposer des mesures disciplinaires et de recouvrer les fonds détournés auprès des titulaires A et B en vue de leur remboursement. Le Bureau est ensuite passé à l'étape suivante de l'enquête, conformément au modèle de participation des parties prenantes.