



Rapport d'enquête

# Subventions du Fonds mondial au Sénégal

Une fraude par hameçonnage sur Internet a entraîné la perte de 481 541 dollars des fonds de subvention

GF-OIG-19-020  
4 novembre 2019  
Genève, Suisse

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General



# 1. Aperçu de l'enquête

## 1.1. Résumé

En août 2018, des individus se faisant passer pour le personnel d'un fournisseur ont commencé à échanger des courriels avec le (la) Spécialiste en Passation des Marchés du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale du Sénégal (MSAS), récipiendaire principal de la subvention du Fonds mondial liée à la tuberculose et aux systèmes de santé résistants et pérennes (SSRP) dans le pays, au sujet de l'achat d'équipement de diagnostic de la tuberculose.

La messagerie personnelle du (de la) Spécialiste en Passation de Marchés, qui était également utilisée à des fins professionnelles, a été piratée, permettant aux fraudeurs de contrôler les messages entrant et sortant du compte du (de la) Spécialiste en Passation de Marchés. Les fraudeurs ont usurpé l'identité de plusieurs personnes travaillant pour le fournisseur et déjà connues du personnel du ministère.

Le 31 août 2018, les fraudeurs ont ordonné au (à la) Spécialiste en Passation des Marchés d'effectuer le paiement des équipements de diagnostic non pas sur le compte bancaire mentionné dans l'accord de projet signé avec l'agent d'approvisionnement, mais sur un autre compte en Europe de l'Est, sans lien avec le fournisseur. La Division de l'Administration des Finances et du Personnel (DAFP) du ministère a par conséquent donné instruction à sa banque de transférer 481 541 dollars américains sur ce nouveau compte. La fraude a été découverte ultérieurement, après que le (la) Spécialiste en Passation de Marchés ait mis en copie un employé authentique du fournisseur dans un courriel envoyé aux fraudeurs.

Cette fraude a été rendue possible par le manque de vigilance, de contrôles et de signalements au sein du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale, en particulier par l'absence de contrôles relatifs à la modification des coordonnées bancaires d'un bénéficiaire.

## 1.2. Genèse et périmètre de l'enquête

En novembre 2018, le fournisseur et le récipiendaire principal ont tous deux signalé la fraude au Secrétariat du Fonds mondial, qui a ensuite alerté le Bureau de l'Inspecteur général. Ils ont indiqué qu'un piège avait été tendu au (à la) Spécialiste en Passation des Marchés du Ministère de la Santé et de l'Action sociale, l'induisant à demander à la Division de l'Administration des Finances et du Personnel du récipiendaire principal de transférer les fonds destinés à l'achat d'appareils GeneXpert et de microscopes, sur le compte bancaire d'un tiers situé en Europe de l'Est.

Une équipe du Bureau de l'Inspecteur général a enquêté sur la fraude et a dépêché une mission au Sénégal. Les enquêteurs ont réalisé une analyse approfondie des données stockées sur l'ordinateur, les smartphones et les comptes de messagerie du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés, et se sont entretenus avec plusieurs employés du récipiendaire principal et avec le fournisseur.

## 1.3. Constats

L'enquête a confirmé que 481 541 dollars américains des fonds de la subvention ont été involontairement transférés à des inconnus sur un compte bancaire enregistré en Europe de l'Est.

Dépenses non conformes : **481 541 dollars**

Montant recouvrable proposé : **481 541 dollars**

Début de la fraude: **août 2018**

Signalement au BIG : **novembre 2018**

Source de l'alerte : **Fournisseur et récipiendaire principal, via le Secrétariat du Fonds mondial**

Un(Des) inconnu(s) a piraté et pris le contrôle de la messagerie du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés, suite à l'envoi d'un courriel d'hameçonnage. Le(les) inconnu(s) a ensuite dupé le (la) Spécialiste en Passation des Marchés l'induisant à demander au service de comptabilité du MSAS de virer des fonds de la subvention sur un compte bancaire situé en Europe de l'Est, sans éveiller de soupçons.

L'enquête n'a révélé aucune preuve de collusion entre le (la) Spécialiste en Passation des Marchés du récipiendaire principal et les fraudeurs. Cependant, les nombreuses défaillances de contrôle au sein de MSAS ont contribué à faciliter la tâche des fraudeurs.

## 1.4. Impact

L'enquête a mis en évidence plusieurs faiblesses des contrôles initiés par le récipiendaire principal lors d'achats internationaux liés aux subventions du Fonds mondial. Les actions convenues avec la Direction du Fonds mondial devraient y remédier.

Le Bureau de l'Inspecteur général conclut que les dépenses non conformes, correspondant au montant transféré sur le compte bancaire d'un tiers suite à la fraude, s'élèvent à 481 541 dollars américains, étant donné que ce décaissement n'est pas conforme aux dispositions de l'accord de subvention signé par les parties. Le Secrétariat du Fonds mondial peut, à sa discrétion, demander au récipiendaire principal de rembourser ces dépenses non conformes.

Afin de remédier aux principaux problèmes de contrôle identifiés au cours de l'enquête, les mesures immédiates suivantes ont été prises :

- MSAS a créé à l'intention des membres de son personnel des comptes de messagerie hébergés dans un serveur ;
- Le Fonds mondial a stoppé tous les paiements directs au fournisseur des équipements GeneXpert et des microscopes provenant des récipiendaires principaux. Désormais, seul le Fonds mondial est autorisé à effectuer des paiements directs à ce fournisseur. Cette mesure sera incluse dans les directives de budgétisation du Fonds mondial pour le prochain cycle de financement ;
- L'Accord de projet signé par MSAS et l'agent d'approvisionnement a été traduit en français, afin d'être compris par l'ensemble du personnel impliqué dans ce type d'achats ;
- L'agent local du Fonds mondial examinera temporairement tous les paiements du récipiendaire principal au-delà d'un certain plafond, avant que le paiement ne soit effectué.

## 1.5. Contexte

Chaque année, dix millions de personnes dans le monde contractent la tuberculose, mais six millions seulement sont identifiées. Les appareils GeneXpert (illustration de droite) utilisent une technologie moléculaire sophistiquée pour déterminer si une personne est infectée par la tuberculose et quand c'est le cas, si la souche bactérienne est résistante aux antituberculeux courants. Les appareils GeneXpert sont plus précis et fournissent des résultats nettement plus rapidement que les méthodes de dépistage traditionnelles. Un seul appareil peut réaliser 16 tests par jour, ce qui représente plus de 5 000 patients par an. Ils servent également pour le dépistage du VIH et leur mise à disposition et utilisation jouent un rôle significatif dans la lutte du Fonds mondial contre la tuberculose et le VIH.



Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la Santé, 14 000 nouveaux cas de tuberculose et 3000 décès induits par la tuberculose sont relevés au Sénégal chaque année. Les appareils GeneXpert

et les microscopes que le Ministère de la Santé et de l'Action Sociale s'apprêtait à acheter, devaient être déployés dans six régions prioritaires, dont la capitale Dakar, qui concentre à elle seule la moitié des cas de tuberculose au Sénégal.

Depuis 2003, le Fonds mondial a investi plus de 23 millions d'euros dans la lutte contre la tuberculose au Sénégal et finance actuellement un programme conjoint de lutte contre la tuberculose et d'établissement de systèmes de santé résistants et pérennes (TB-SSRP).

**Tableau 1. Subvention TB/SSRP active**

<b>Subvention active</b>	<b>Réциpiendaire principal</b>	<b>Composantes</b>	<b>Montant (EUR)</b>
SEN-Z-MOH	Ministère de la Santé et de l'Action sociale	Tuberculose/ Systèmes de santé résistants et pérennes (SSRP)	10 743 845

## 2. Constats

### 2.1. Des fonds de subvention d'une valeur de 481 541 dollars américains ont été malencontreusement transférés à des fraudeurs ayant usurpé l'identité du fournisseur du réциpiendaire principal

Un (une) Spécialiste en Passation des Marchés de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE), une division du ministère de la Santé et de l'Action Sociale du Sénégal, s'est fait(e) piéger par des fraudeurs inconnus qui ont usurpé l'identité d'un fournisseur du MSAS et lui ont demandé de transférer 481 541 dollars américains sur le compte bancaire d'un tiers en Europe de l'Est. Le transfert a par la suite été autorisé par la direction de la DAGE. Le paiement devait être effectué avant la livraison des équipements.

Une chronologie des événements clés est présentée en annexe A.

#### **Piratage de la messagerie électronique à l'origine de la fraude**

Les fraudeurs ont piraté le compte Yahoo du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés. Après avoir usurpé l'identité de plusieurs employés d'un fournisseur du MSAS que le (la) Spécialiste en Passation des Marchés connaissait, ils ont échangé plusieurs courriels avec le (la) Spécialiste à partir d'un site d'expédition frauduleux, pour évoquer la commande planifiée d'appareils GeneXpert et de microscopes, pour des montants respectifs de 427 244 et 54 297 dollars américains.

Les fraudeurs ont envoyé au (à la) Spécialiste un exemplaire contresigné du devis approuvé pour l'achat des équipements, attirant son attention sur la modification des coordonnées bancaires du fournisseur. Le devis indiquait les coordonnées bancaires d'un compte en Europe de l'Est inconnu du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés et sans aucun lien avec l'agent d'approvisionnement.

#### **Paiement autorisé en faveur d'un compte bancaire enregistré en Europe de l'Est**

Suite à cela, la Division de l'Administration des Finances et du Personnel du MSAS a, au nom du directeur de la DAGE, donné instruction à la banque du MSAS, le Crédit du Sénégal, d'autoriser les deux virements sur le compte bancaire frauduleux.

A la suite des virements, le (la) Spécialiste en Passation des Marchés a envoyé plusieurs courriels aux fraudeurs, restés sans réponse, leur demandant à quelle date les équipements seraient livrés. Le

15 novembre, en envoyant un énième rappel, le (la) Spécialiste a mis en copie un véritable membre du personnel du fournisseur, l'alertant ainsi de la correspondance.

Le fournisseur a ensuite répondu au (à la) Spécialiste en Passation des Marchés et à l'équipe pays du Fonds mondial, expliquant qu'il n'avait reçu aucun des courriels précédents, qu'il n'avait pas demandé à modifier ses coordonnées bancaires et qu'il n'avait reçu aucun paiement pour les équipements. Une semaine plus tard, le directeur de la DAGE a écrit au gestionnaire du portefeuille du Sénégal au Fonds mondial, lui expliquant ce qui s'est passé. L'équipe pays du Fonds mondial a notifié la fraude au Bureau de l'Inspecteur général.

Par la suite, le Bureau de l'Inspecteur général a signalé la fraude à la Police Nationale du pays d'Europe de l'Est concerné, qui a indiqué que le compte bancaire sur lequel les fonds avaient été crédités était vide, l'argent ayant été transféré sur plusieurs comptes bancaires différents dans le pays.

L'agent d'approvisionnement est une organisation des Nations Unies en charge d'administrer les ressources financières du fournisseur. Le Groupe de l'Audit interne et des Investigations de l'agent d'approvisionnement a demandé au Bureau des affaires juridiques des Nations Unies de signaler l'affaire aux autorités nationales pour des poursuites judiciaires.

### **Aucune preuve de collusion entre le (la) Spécialiste en Passation des Marchés et les fraudeurs**

Le Bureau de l'Inspecteur général n'a trouvé aucune preuve de collusion entre le (la) Spécialiste en Passation des Marchés et les fraudeurs, ni aucune preuve indiquant que le (la) Spécialiste connaissait les fraudeurs, qu'il ou elle avait été en contact avec les fraudeurs avant août 2018 ou qu'il ou elle avait conscience qu'une fraude était en train d'être perpétrée.

---

#### **Action convenue avec la Direction 1**

Sur la base des conclusions du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial déterminera et mettra en œuvre les moyens nécessaires pour récupérer, auprès de toutes les entités responsables, un montant recouvrable approprié. Le Secrétariat déterminera le montant recouvrable au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.

Titulaire : Président, Comité des Recouvrements

Date butoir : 31 octobre 2020

---

#### **Action convenue avec la Direction 2**

Sur la base des conclusions du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial s'assurera que le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et de l'Action sociale, fournisse un plan d'actions visant d'une part, à garantir la sécurité de l'ensemble de ses systèmes informatiques utilisés dans le cadre de la gestion des subventions du Fonds mondial, et d'autre part, à sensibiliser son personnel et les sous-réceptaires au mode opératoire des fraudeurs dans cette affaire et à la procédure de signalement en cas de piratage informatique.

Titulaire : Directeur, Division de la gestion des subventions

Date butoir : 31 mars 2020

## 2.2. Plusieurs défaillances des contrôles au sein du Ministère de la Santé et de l'Action sociale, ayant facilité la fraude

La fraude visée par la présente enquête a été rendue possible uniquement en raison d'une succession de défaillances des contrôles au sein du Ministère de la Santé et de l'Action sociale. Si l'une de ces défaillances avait été corrigée, cela aurait pu empêcher la fraude.

### **Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés a été victime d'une attaque par hameçonnage**

Les courriels d'hameçonnage sont envoyés par des fraudeurs qui se font passer pour des personnes morales ou physiques de confiance connues du destinataire, incitant celui-ci à divulguer des informations sensibles telles qu'un nom d'utilisateur, un mot de passe, un numéro de carte de crédit ou de compte bancaire. Très souvent, l'ordinateur de l'utilisateur est infecté, laissant au fraudeur tout le loisir de prendre le contrôle de la messagerie visée et d'envoyer de nouveaux courriels d'hameçonnage. Au terme d'une analyse judiciaire, le Bureau de l'Inspecteur général a conclu que la messagerie du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés avait probablement été piratée suite à la réception d'un courriel d'hameçonnage envoyé le 6 août 2018.

Après avoir piraté le compte, les fraudeurs ont utilisé au moins cinq adresses factices apparentées au fournisseur, amenant le (la) Spécialiste en Passation des Marchés à penser qu'il ou elle recevait des courriels réellement envoyés par le personnel du fournisseur. Les fraudeurs ont utilisé un site d'expédition de courriels frauduleux basé à l'étranger. Le fournisseur a confirmé au Bureau de l'Inspecteur général que ses systèmes informatiques n'avaient subi aucune faille de sécurité.

### **Manque de contrôles relatifs à la modification des coordonnées bancaires d'un bénéficiaire**

Le manuel des procédures du Ministère de la Santé et de l'Action Sociale applicable pour les opérations liées aux subventions du Fonds mondial n'indique pas les contrôles que les services Approvisionnement et Comptabilité doivent effectuer quand un fournisseur demande à modifier ses coordonnées bancaires. Les contrôles habituels pour réduire le risque de fraude lors de la modification du compte bancaire du fournisseur peuvent inclure des procédures formelles concernant la conservation des détails bancaires du fournisseur, une validation indépendante de toutes les modifications de compte bancaire demandées et une séparation adéquate des tâches lors du traitement des paiements. Dans le cas présent, ni le (la) Spécialiste en Passation des Marchés, ni aucune des trois personnes au sein de la DAGE impliquées dans la procédure de validation des achats n'a réalisé de contrôle en dehors d'un rapprochement des coordonnées bancaires figurant sur les factures pro forma avec les informations bancaires fournies par les fraudeurs.

### **Manque de vigilance du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés**

Le directeur de la Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres de la DAGE et le directeur de la DAGE ont tous deux pris part à la validation de l'achat. Cependant, l'un et l'autre venaient d'arriver dans l'organisation et cette opération était leur premier achat direct lié au Fonds mondial. Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés n'a pas spécifiquement porté à l'attention de l'une ou l'autre de ces personnes le caractère singulier de la demande de changement de compte bancaire, les empêchant par là même de remettre en question ou de contester la demande. Le (la) Spécialiste s'est contenté(e) de notifier le changement de compte bancaire au comptable chargé des paiements liés au Fonds mondial.

## **Notification tardive du piratage**

Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés a réalisé le 3 octobre 2018 que son compte Yahoo avait été piraté, après que plusieurs de ses contacts lui aient indiqué avoir reçu des messages suspects de son compte. Cependant, il ou elle n'a informé ni son supérieur hiérarchique (le directeur de la Division de la Programmation et du Suivi des Appels d'Offres), ni le directeur de la DAGE, que son compte Yahoo avait été piraté, même si il ou elle utilisait son compte à des fins professionnelles et personnelles. Cette absence de signalement en temps voulu a probablement empêché les supérieurs du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés et les autres parties prenantes d'adopter des mesures immédiates à la suite du virement vers un compte bancaire frauduleux (il aurait alors peut-être encore été possible d'empêcher la fraude).

## **Absence d'accord de projet en français entre le récipiendaire principal et le fournisseur**

L'Accord de Projet signé par le Ministère de la Santé et de l'Action Sociale et l'agent d'approvisionnement indique que tous les achats doivent être réglés par virement sur un compte bancaire JP Morgan situé à New York. Or, quand le (la) Spécialiste en Passation des Marchés a réglé l'achat des appareils de dépistage de la tuberculose, l'Accord de Projet était uniquement disponible en anglais. Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés a confirmé aux enquêteurs du Bureau de l'Inspecteur général qu'étant francophone, il ou elle ne comprenait pas la teneur de l'Accord de Projet. Ce manque de compréhension du contenu de l'accord, partagé par les autres personnes ayant pris part à la validation de la transaction, a pu contribuer au manque de vigilance concernant la demande de modification des coordonnées bancaires envoyée par les fraudeurs.

## **Absence de formation sur la cybersécurité des membres du personnel occupant des postes sensibles**

Aucun des salariés de la DAGE occupant un poste sensible, par exemple les personnes responsables des paiements et des achats, n'a reçu de formation sur la cybersécurité, ce qui les expose d'autant plus aux risques de piratage, en particulier des boîtes de messagerie hébergées dans le cloud.

Suite à cette fraude, le MSAS a créé des comptes de messagerie sur serveur (plutôt que des systèmes dans le cloud tels que Yahoo) pour l'ensemble du personnel et a demandé à toutes les personnes travaillant sur les subventions du Fonds mondial de les utiliser pour leurs communications. Malgré cela, les enquêteurs du Bureau observent qu'en mars 2019, plusieurs personnes continuaient d'utiliser leurs comptes hébergés dans le cloud à des fins professionnelles.

---

### **Action convenue avec la Direction 3**

Sur la base des conclusions du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et de l'Action sociale, formalise dans son manuel de procédures les procédures de traitement des achats internationaux, en précisant les responsabilités en matière de contrôle de chaque partie prenante, le cas échéant.

Titulaire : Directeur, Division de la gestion des subventions

Date butoir : 31 mars 2020

---

### **Action convenue avec la Direction 4**

Le Secrétariat du Fonds mondial enverra une lettre de notification à tous les principaux récipiendaires du Fonds mondial, attirant leur attention sur les conclusions de ce rapport et leur recommandant de formaliser dans leur manuel de procédures interne les directives de contrôle à

effectuer avant de modifier le compte bancaire d'un fournisseur, qui incluent une vérification directe auprès des fournisseurs concernés pour tous les paiements dépassant un seuil déterminé en accord avec le Secrétariat du Fonds mondial.

Titulaire : Directeur, Division de la gestion des subventions

Date butoir : 31 mars 2020

### 3. Tableau des actions convenues avec la Direction

Actions convenues avec la Direction	Date butoir
<p>1. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial déterminera et mettra en œuvre les moyens nécessaires pour récupérer, auprès de toutes les entités responsables, un montant recouvrable approprié. Le Secrétariat déterminera le montant recouvrable au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.</p> <p><i>Titulaire : Président, Comité des Recouvrements</i></p>	31 octobre 2020
<p>2. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial s'assurera que le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et de l'Action sociale, fournisse un plan d'actions visant d'une part, à garantir la sécurité de l'ensemble de ses systèmes informatiques utilisés dans le cadre de la gestion des subventions du Fonds mondial, et d'autre part, à sensibiliser son personnel et les sous-réceptaires au mode opératoire des fraudeurs dans cette affaire et à la procédure de signalement en cas de piratage informatique.</p> <p><i>Titulaire : Directeur, Division de la gestion des subventions</i></p>	31 mars 2020
<p>3. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que le récipiendaire principal, le Ministère de la Santé et de l'Action sociale, formalise dans son manuel de procédures les procédures de traitement des achats internationaux, en précisant les responsabilités en matière de contrôle de chaque partie prenante, le cas échéant.</p> <p><i>Titulaire : Directeur, Division de la gestion des subventions</i></p>	31 mars 2020
<p>4. Le Secrétariat du Fonds mondial enverra une lettre de notification à tous les principaux réceptaires du Fonds mondial, attirant leur attention sur les conclusions de ce rapport et leur recommandant de formaliser dans leur manuel de procédures interne les directives de contrôle à effectuer avant de modifier le compte bancaire d'un fournisseur, qui incluent une vérification directe auprès des fournisseurs concernés pour tous les paiements dépassant un seuil déterminé en accord avec le Secrétariat du Fonds mondial.</p> <p><i>Titulaire : Directeur, Division de la gestion des subventions</i></p>	31 mars 2020

## Annexe A : Chronologie des événements clés

<b>Date</b>	<b>Événement</b>
6 août 2018	Un courriel d'hameçonnage est envoyé sur le compte Yahoo du Spécialiste en Passation des Marchés. C'est probablement la source du piratage. En ayant accès au compte Yahoo, les fraudeurs ont pu contrôler et manipuler les messages électroniques du (de la) Spécialiste en Passation des Marchés.
16 août 2018	Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés envoie au fournisseur les devis approuvés pour l'achat d'équipements de diagnostic de la tuberculose.
21 août 2018	Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés reçoit un courriel d'un fraudeur depuis une adresse factice apparentée au fournisseur, lui demandant à quelle date le paiement pour les équipements de diagnostic sera effectué.
31 août 2018	Les fraudeurs envoient à la Spécialiste en Passation des Marchés un devis pour les équipements de diagnostic sur une feuille à en-tête tamponnée du fournisseur, indiquant les coordonnées du compte bancaire frauduleux.
17 sept 2018	La Chef de Division de l'Administration des Finances et du Personnel, au nom du Directeur de la DAGE, donne instruction à la banque du ministère d'autoriser le paiement de 481 541 dollars américains sur le compte bancaire enregistré en Europe de l'Est.
3 oct. 2018	Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés réalise que son compte Yahoo a été piraté, mais n'en informe pas ses supérieurs.
31 oct. 2018	Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés envoie un courriel aux fraudeurs, leur demandant à quelle date les équipements seront livrés. Il ou elle ne reçoit aucune réponse.
5 et 12 nov. 2018	Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés envoie plusieurs rappels aux fraudeurs, sans recevoir de réponse.
15 nov. 2018	Lors d'un nouvel envoi de mails aux fraudeurs, le (la) Spécialiste en Passation des Marchés met en copie un membre authentique du fournisseur, l'informant par là même de la correspondance. Le salarié du fournisseur répond, indiquant qu'il n'était pas informé des précédents échanges. Le (la) Spécialiste en Passation des Marchés transmet l'ordre de virement effectué sur le compte frauduleux au fournisseur.
16 nov. 2018	Le fournisseur répond, indiquant que les coordonnées bancaires utilisées pour le virement sont fausses et n'ont aucun lien avec son entreprise.
19 nov. 2018	Le fournisseur informe le (la) Spécialiste en Passation des Marchés et le Fonds mondial qu'il n'a pas reçu les fonds et que les adresses utilisées n'étaient pas authentiques.
27 nov. 2018	Le directeur de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement révèle la teneur de la fraude au gestionnaire de portefeuille du Fonds mondial.

## Annexe B : 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 corruption<sup>1</sup> 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 décharge<sup>2</sup>. 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 avec 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 fournisseurs<sup>3</sup> et le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial décrivent d'autres principes auxquels les bénéficiaires et les fournisseurs doivent se conformer. Selon les directives du Fonds mondial sur l'établissement des budgets, une dépense est

---

<sup>1</sup> (16.11.2017) [https://www.theglobalfund.org/.../core\\_combatfraudcorruption\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/.../core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf)

<sup>2</sup> 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](http://www.conf-int-investigators.org/?page_id=13), consultées le 1<sup>er</sup> décembre 2017

<sup>3</sup> Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, [https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate\\_codeofconductforsuppliers\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf), et Code de conduite des bénéficiaires de ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, [https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate\\_codeofconductforrecipients\\_policy\\_fr.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf). 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.

dite conforme si elle a été engagée dans le respect des dispositions énoncées dans l'accord de subvention applicable (ou préalablement approuvées par écrit par le Fonds mondial) et validée par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses prestataires de garantie après examen des preuves documentaires.

**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 fonds<sup>4</sup>. Bien que le Bureau de l'Inspecteur général n'ait généralement pas de relation directe avec les fournisseurs du Secrétariat ou des bénéficiaires, son mandat<sup>5</sup> 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 responsables<sup>6</sup>.

**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 sanctions<sup>7</sup>. 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.

---

<sup>4</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général (16 mai 2019), § 2, 10.5, 10.6, 10.7 et 10.9, disponible sur :

[https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig\\_officeofinspectorgeneral\\_charter\\_fr.pdf?u=636488964470000000](https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig_officeofinspectorgeneral_charter_fr.pdf?u=636488964470000000)

<sup>5</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 18.

<sup>6</sup> Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19.

<sup>7</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 9.1.