



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial au Soudan du Sud

GF-OIG-16-018

5 juillet 2016

Genève, Suisse

Dépenses non-conformes : 500 564 USD

Recouvrements proposés : 500 564 USD

Catégories – Non-conformité vis-à-vis des accords de subvention

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

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table des matières

I.	Contexte et portée	3
II.	Synthèse	4
III.	Constatations et actions convenues de la Direction	6
01	Virements bancaires aux employés pour de prétendus paiements en espèces de fournisseurs	7
02	Paiements en monnaie étrangère – absence de compte en monnaie locale.....	8
03	Paiements non approuvés	9
04	Détournement non autorisé de fonds du programme de lutte contre le paludisme au profit du programme de lutte contre le VIH	10
IV.	Conclusion.....	11
V.	Récapitulatif des actions convenues de la Direction	12
	Annexe A : Méthodologie	13

I. Contexte et portée

En avril 2015, un audit du BIG des subventions du Fonds mondial à la République du Soudan du Sud a révélé qu'il était possible qu'un sous-réциpiendaire (ci-après, le « sous-réциpiendaire ») utilise les ressources de façon abusive. L'audit a identifié les problèmes de gestion financière significatifs suivants au niveau des trois subventions mises en œuvre par le sous-réциpiendaire, à savoir :

- a) Le sous-réциpiendaire ne payait pas directement les prestataires de services par chèque. L'organisation émettait des chèques à l'ordre du personnel, habituellement le caissier, pour effectuer des retraits d'espèces importants sur le compte bancaire, puis payait les différents prestataires de services en numéraire. L'examen par sondage du BIG a identifié un montant de 476 540 USD retiré des comptes bancaires des subventions qui n'a pas pu être rapproché du grand livre du sous-réциpiendaire et de justificatifs de tiers.
- b) Le sous-réциpiendaire n'avait pas de compte en monnaie locale pour les subventions VIH et Paludisme pour lui permettre d'effectuer des paiements en monnaie locale aux prestataires de services. Bien qu'affirmant que toutes les transactions en monnaie étrangère avaient été effectuées par l'intermédiaire du système bancaire, le sous-réциpiendaire n'a pas pu en apporter la preuve.
- c) L'examen, par l'équipe d'audit, de certains paiements comptabilisés dans le grand livre du sous-réциpiendaire a révélé que la plupart des paiements n'avaient pas été approuvés ou avaient été approuvés par des membres du personnel non-habilités et n'étaient pas accompagnés de justificatifs appropriés de tiers.

Le sous-réциpiendaire opérait sur une subvention Paludisme du Fonds mondial gérée par un réциpiendaire principal de la subvention et de subventions Tuberculose et VIH gérées par une organisation internationale. Au titre de la subvention Paludisme, le sous-réциpiendaire a reçu du réциpiendaire principal entre janvier 2012 et avril 2015 des décaissements d'un montant total de 1 112 082 USD pour déployer à grande échelle la couverture des interventions de prévention et de lutte contre le paludisme au Soudan du Sud, en particulier auprès des enfants de moins de cinq ans et des femmes enceintes.

En 2013, l'organisation internationale a identifié des problèmes de mauvaise gestion financière des subventions VIH et Tuberculose par le sous-réциpiendaire, ce qui a entraîné une suspension des financements. Ceux-ci ont à nouveau été suspendus par l'organisation internationale au début 2015 à la suite d'un nouvel examen qui a révélé que la situation ne s'était pas améliorée. En outre, l'équipe de pays du Fonds mondial a adressé entre 2012 et 2015 plusieurs lettres de recommandation au réциpiendaire principal au sujet de problèmes de promptitude et d'exactitude des rapports financiers des sous-réциpiendaires, y compris ceux du sous-réциpiendaire visé par l'enquête.

Constituée en 2011 à la suite d'une guerre civile, la République du Soudan du Sud est la nation la plus récente d'Afrique. Ses indicateurs de résultats de santé sont mauvais. Le paludisme y est endémique, avec 100 % de la population exposée au risque paludique, et représente le pourcentage le plus élevé de la charge de morbidité au Soudan du Sud. Depuis 2005, le Fonds mondial a signé 11 subventions au total pour un montant de 410 millions USD dont 321 millions USD ont été décaissés à ce jour. Le Fonds mondial compte actuellement trois subventions actives au Soudan du Sud totalisant 130 millions USD – une subvention Tuberculose et une subvention VIH gérées par l'organisation internationale et une subvention Paludisme gérée par le réциpiendaire principal, ces deux organismes agissant en qualité de réциpiendaires principaux.

II. Synthèse

L'enquête du BIG a confirmé que le transfert de fonds du programme de lutte contre le paludisme à des membres du personnel du programme du sous-réциpiendaire par le biais de virements et de chèques bancaires était une pratique courante. La nature d'un bon nombre de ces transactions et l'utilisation finale des fonds n'ont pas pu être établies en raison de l'absence de justificatifs, comme des récépissés de paiement en espèces, des formulaires de demande de paiement, des factures et d'autres documents.

En août 2014, l'organisation internationale a procédé à un examen financier des programmes de lutte contre le VIH et la tuberculose du sous-réциpiendaire, ce qui a entraîné une suspension des financements et les nominations d'un nouveau responsable de programme, d'un nouveau directeur financier, d'un nouveau chef comptable et d'un nouveau conseiller financier. À la suite de cela, la nouvelle équipe financière (qui était aussi chargée de la subvention Paludisme) n'a pas pu fournir d'informations significatives ou d'aide aux enquêteurs du BIG outre la transmission des documents disponibles. Aucun des employés identifiés dans le présent rapport n'était encore en poste au moment de la visite du BIG et aucun n'a pu être contacté.

Le sous-réциpiendaire a fourni au BIG les détails d'un compte prétendument ouvert en monnaie locale (SSP), compte du programme de lutte contre le paludisme. Cependant, le sous-réциpiendaire n'a pas été en mesure de produire de relevés bancaires pour ce compte. L'enquête a confirmé que, contrairement aux dispositions de son accord de sous-réциpiendaire conclu avec le réциpiendaire principal, le sous-réциpiendaire n'effectuait pas ses transactions en monnaie étrangère par l'intermédiaire du système bancaire. L'organisation virait des fonds programmatiques sur les comptes personnels des employés du projet sans mention explicite de la monnaie étrangère réelle ou de l'utilisation finale des fonds. Le BIG n'a pu identifier qu'une seule transaction du compte en USD du programme vers le prétendu compte en monnaie locale du programme.

Les investigations ont révélé qu'une ancienne membre du personnel occupait la double fonction de caissier et de comptable, et virait d'importantes sommes d'argent sur son propre compte. Là non plus, la nature de ces virements ou l'utilisation finale réelle de ces fonds n'ont pu être établies.

L'examen du BIG du compte bancaire du programme a également révélé le détournement de fonds du programme de lutte contre le paludisme pour payer des salaires au titre d'un programme de santé financé par un autre donateur. Le BIG n'a pas été en mesure d'obtenir l'assurance raisonnable que, concernant les transactions non documentées, des biens ou services liés au programme avaient été reçus. De ce fait, les montants relatifs à ces transactions sont considérés comme des dépenses non-conformes et donc potentiellement recouvrables.

Causes fondamentales

L'audit du BIG et l'enquête consécutive sur le programme de lutte contre le paludisme du sous-réциpiendaire ont permis de découvrir des lacunes significatives au niveau de ses contrôles financiers internes. Les lacunes affectant l'ensemble des trois programmes mis en œuvre par le sous-réциpiendaire n'ont été corrigées ni par le réциpiendaire principal ni par le sous-réциpiendaire malgré les périodes de suspension des financements et plusieurs lettres de recommandation adressées par l'équipe de pays du Fonds mondial, et ont persisté jusqu'à l'audit du BIG.

L'enquête a découvert que le sous-réциpiendaire ne détenait pas de dossiers complets, comprenant notamment des factures et des récépissés d'espèces, pour justifier un certain nombre de transactions figurant sur le relevé bancaire du programme de lutte contre le paludisme. Le BIG a en outre découvert que de nombreux documents, notamment des relevés bancaires, des bilans de vérification et des journaux de caisse, étaient indisponibles et n'ont toujours pas été communiqués à ce jour malgré des demandes répétées.

De plus, avant l'audit du BIG au premier trimestre 2015, l'agent local du Fonds n'avait pas pour mission de vérifier trimestriellement les registres des dépenses des sous-réциpiendaires. Compte tenu des problèmes identifiés, l'équipe de pays a demandé à l'agent local du Fonds de procéder à une vérification annuelle des dépenses des sous-réциpiendaires.

Actions convenues de la Direction

À la suite de l'enquête, le BIG et le Secrétariat ont approuvé les mesures correctives suivantes (décrites en détail dans la Section V) :

Le Secrétariat du Fonds mondial :

1. définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié,
2. demandera au réциpiendaire principal d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de supervision pour veiller à ce que les sous-réциpiendaires appliquent des politiques et des procédures financières appropriées pour le décaissement des fonds de subvention, et
3. demandera au réциpiendaire principal de vérifier les coûts des projets des sous-réциpiendaires avant remboursement.

III. Constatations et actions convenues de la Direction

L'enquête a découvert qu'entre janvier 2012 et avril 2015, le bénéficiaire principal a déposé un montant de 1 112 081 USD sur le compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme du sous-bénéficiaire. Cette organisation a dépensé la totalité du montant durant la même période. Les enquêteurs ont constaté que parmi les dépenses totales, 97 transactions d'un montant total de 447 564 USD n'étaient pas assorties de justificatifs permettant de vérifier la nature de la transaction ou l'utilisation réelle des fonds programmatiques engagés. Le BIG n'a pas été en mesure d'obtenir l'assurance raisonnable que les fonds avaient été utilisés aux fins visées. Par conséquent, ce montant est considéré comme des dépenses non-conformes et donc potentiellement recouvrable.

L'enquête a aussi permis d'identifier une transaction supplémentaire impliquant un retrait de 53 000 USD du compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme pour payer des salaires au titre d'un programme de lutte contre le VIH financé par un autre donateur. Ce montant est également considéré comme une dépense non-conforme et potentiellement recouvrable.

Le BIG a analysé de façon approfondie le compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme, compte en USD ouvert à la Kenya Commercial Bank au Soudan du Sud. L'analyse comportait un rapprochement de toutes les transactions pour la période comprise entre janvier 2012 et avril 2015, notamment des paiements reçus, des transactions interbancaires, des retraits par chèque et des retraits d'espèces.

L'objet de cette analyse était d'identifier les bénéficiaires des transactions sur la base des descriptions de ces transactions telles que figurant sur les relevés bancaires ou les récépissés de paiement en espèces et tout autre document justificatif disponible. Toutes les opérations de paiement figurant sur les relevés bancaires du programme ont été recensées et ont fait l'objet d'un rapprochement avec le grand livre (lorsqu'il était disponible), d'autres relevés de compte bancaires, des données relatives aux ressources humaines et aux salaires, des récépissés de paiement en espèces et d'autres justificatifs disponibles, des bilans de vérification et les fonds détournés du programme de lutte contre le paludisme.

Tableau 1 : Compte du programme de lutte contre le paludisme du sous-bénéficiaire – types de transactions et montants

Types de transactions		Nombre de transactions	Total USD
Dépenses non-conformes non justifiées	Virements bancaires	82	383 494
	Chèques déposés sur d'autres comptes	2	14 712
	Retraits d'espèces	2	23 000
	Encaissement de chèques	11	26 358
	Sous-total	97	447 564
Dépenses non-conformes justifiées	Retrait par chèque – paiement de salaires pour un programme hors Fonds mondial	1	53 000
	Sous-total	1	53 000
Dépenses non-conformes – TOTAL		98	500 564

01 Virements bancaires aux employés pour de prétendus paiements en espèces de fournisseurs

L'enquête a comporté un examen des relevés bancaires du sous-réциpiendaire sur la période comprise entre janvier 2012 et avril 2015. Cet examen a identifié 97 virements bancaires inexpliqués, d'un total de 447 564 USD, dont 82 (d'un total de 383 494 USD) au profit de treize anciens employés du programme de lutte contre le paludisme du sous-réциpiendaire. La nature de ces transactions n'a pas pu être identifiée à partir des descriptions ou des justificatifs disponibles. Des récépissés d'espèces n'étaient disponibles que pour neuf de ces transactions prétendument effectuées en monnaie étrangère.

En l'absence de récépissés d'espèces, de factures, de reçus ou d'autres justificatifs, le BIG n'a pas été en mesure d'obtenir l'assurance raisonnable que les services ou biens avaient été reçus. Ce montant est considéré comme une dépense non-conforme et donc potentiellement recouvrable.

Tableau 2 : Virements de 383 494 USD au profit du personnel sans preuve des biens/services reçus

Anciens membres du personnel	Nombre de virements non identifiés	Dates	Montant (USD)
Caissier/Comptable	44	Jan 2012-Nov 2014	266 048
Directeur général n° 1	11	Fév 2015 – Avril 2015	57 550
Directeur financier n° 1	10	Avril 2014-Oct 2014	14 588
Directeur financier n° 2	4	Jan 2015	16 366
Responsable S&E	3	Juil 2013-Jan 2015	3 400
Chef comptable	1	Juil 2014	7 600
Coordinateur de santé	1	Oct 2012	4 500
Comptable – Sécurité alimentaire	1	Juil 2013	1 500
Comptable – Santé	1	Oct 2012	1 450
Responsable S&E	1	Jan 2015	834
Chancellor	1	Juil 2013	357
Directeur général n° 2	1	Jan 2015	200
Chauffeur	1	Jan 2015	100
TOTAL	82		383 494

Action convenue de la Direction 1 : Le Secrétariat définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.

02 Paiements en monnaie étrangère – absence de compte en monnaie locale

Le sous-réциpiendaire n'avait pas de compte en monnaie locale pour les subventions VIH et Paludisme pour lui permettre d'effectuer des paiements en monnaie locale aux prestataires de services. Bien qu'affirmant que toutes les transactions en monnaie étrangère avaient été effectuées par l'intermédiaire du système bancaire, le sous-réциpiendaire n'a pas pu en apporter la preuve.

Conformément à son sous-accord conclu avec le réциpiendaire principal, le sous-réциpiendaire recevait des fonds pour le programme de lutte contre le paludisme sur un compte dédié qui était un compte en USD ouvert à la Kenya Commercial Bank. Le sous-accord de subvention imposait que les opérations de change soient réalisées par la banque bénéficiaire du sous-réциpiendaire à laquelle les fonds liés au sous-accord étaient versés. Le virement de fonds à des tiers non directement liés à la mise en œuvre du programme était strictement interdit.

Durant la présente enquête, le sous-réциpiendaire a fourni au BIG des détails sur le prétendu compte en monnaie locale (SSP) du programme de lutte contre le paludisme, mais n'a pas communiqué de relevés bancaires pour ce compte. L'analyse du compte en USD du programme n'a permis d'identifier qu'un seul virement sur le compte en monnaie locale.

Bien qu'affirmant que toutes les transactions en monnaie étrangère avaient été effectuées par l'intermédiaire du système bancaire, le sous-réциpiendaire n'a pas pu en apporter la preuve.

Sur les 82 virements non identifiés au profit d'anciens employés du sous-réциpiendaire décrits dans la précédente section, neuf transactions d'un total de 42 177 USD ont été tracées par des « récépissés de transactions en monnaie étrangère » et identifiés comme des virements du compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme aux comptes personnels de deux anciens directeurs financiers et de l'ancien caissier/comptable du sous-réциpiendaire. Ces virements étaient justifiés par des récépissés manuscrits complétés par le personnel du sous-réциpiendaire.

En l'absence de documentation, la nature réelle des transactions ou l'utilisation finale des fonds n'ont pas pu être établies. Le BIG n'étant pas en mesure d'obtenir l'assurance raisonnable que ces fonds avaient utilisés aux fins visées, ce montant est considéré comme une dépense non-conforme et donc potentiellement recouvrable.

Action convenue de la Direction 2 : Le Secrétariat adressera une lettre de recommandation formelle au réциpiendaire principal l'informant que, compte tenu des constatations du BIG et pour que les sous-réциpiendaires puissent continuer de recevoir des fonds de subvention, un plan de supervision approuvé devra être élaboré et mis en œuvre avant novembre 2016. Ce plan devra veiller à ce que les sous-réциpiendaires appliquent des politiques et procédures financières appropriées pour le décaissement des fonds de subvention, y compris en conservant des justificatifs appropriés des dépenses engagées sur le budget des subventions et en tenant des registres comptables appropriés.

Tableau 3 : 42 177 USD de prétendus virements en monnaie étrangère au profit du personnel

N°	Montant (USD)	Date	Viré du	Viré à
1	2 954	15-fév-13	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	Ancien comptable/caissier
2	3 815	09-avr-13	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	
3	2 657	15-avr-13	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	
4	12 544	13-mai-13	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	
5	10 943	10-juil-13	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	
6	3 335	02-oct-14	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	Ancien directeur financier n° 1
7	3 884	02-oct-14	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	
8	1 611	03-oct-14	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	
9	434	23-jan-15	Programme de lutte contre le paludisme (5500216570)	Ancien directeur financier n° 2

03 Paiements non approuvés

L'examen, par l'équipe d'audit, de certains paiements comptabilisés dans le grand livre du sous-réциpiendaire a révélé que la plupart des paiements n'étaient pas approuvés ou étaient approuvés par un personnel non habilité et n'étaient pas assortis de justificatifs de tiers appropriés.

Durant la présente enquête, le BIG a examiné 295 récépissés de paiements. Cent-dix d'entre eux concernant des paiements totaux de 414 183 USD et des paiements totaux en monnaie locale de 136 883 SSP (4 550 USD¹) ne comportaient pas la totalité des quatre noms et signatures requis du demandeur, du chargé d'approbation, du bénéficiaire et du réциpiendaire.

Ces approbations constituent un système de contrôle interne essentiel destiné à minimiser la survenue d'erreurs ou de fraudes en s'assurant qu'aucun employé n'ait la possibilité de perpétrer et de cacher des erreurs ou des fraudes dans le cadre normal de ses tâches.

Le demandeur était généralement le responsable du suivi et de l'évaluation du programme de lutte contre le paludisme, le chargé d'approbation était le directeur général du programme et le bénéficiaire était le caissier/comptable du programme.

¹ Taux de change de la Banque du Soudan du Sud de 1 USD = 30,0798 SSP le 9 mai 2016.
<https://bosshq.net/>

Tableau 4 : Approbations de paiement sans les signatures requises (« X » indique l'absence de signature)

Demandeur	Chargé d'approbation	Bénéficiaire	Réциpiendaire	Quantité
X				12
	X			48
X			X	9
X	X		X	5
			X	19
		X		12
	X		X	3
		X	X	1
X	X		X	1
TOTAL				110

Action convenue de la Direction 3 : Le Secrétariat adressera une lettre de recommandation formelle au réциpiendaire principal l'informant que, compte tenu des constatations du BIG, les coûts prétendus des projets des sous-réциpiendaires doivent être vérifiés avant remboursement.

04 Détournement non autorisé de fonds du programme de lutte contre le paludisme au profit du programme de lutte contre le VIH

L'enquête a identifié un récépissé de paiement et une transaction bancaire liée en date du 9 avril 2013 portant sur le retrait de 53 000 USD du compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme pour payer des salaires au titre d'un programme de santé financé par un autre donateur.

Le sous-accord de subvention conclu entre le réциpiendaire principal et le sous-réциpiendaire stipule que le virement de fonds pour des activités non directement liées au soutien du programme est strictement interdit.

L'enquête n'a pas découvert de preuve d'approbation du Fonds mondial concernant ces virements et le montant total est considéré comme une dépense non-conforme et donc potentiellement recouvrable.

IV. Conclusion

En 2015, un audit du BIG du sous-réциpiendaire a identifié des problèmes significatifs au niveau de la gestion financière du programme de lutte contre le paludisme financé par le Fonds mondial. Les problèmes ont nécessité une enquête plus approfondie.

La présente enquête a confirmé que la gestion financière et les contrôles des décaissements des fonds programmatiques du sous-réциpiendaire étaient insuffisants, notamment en raison de l'absence de justificatifs et de registres et livres comptables tenus à jour ou de leur inadéquation. L'enquête du BIG a également permis de découvrir qu'entre janvier 2012 et avril 2015, une somme de 1 112 082 USD avait été déposée sur le compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme du sous-réциpiendaire et dépensée. Des décaissements représentant 447 564 USD au total n'étaient pas assortis de justificatifs appropriés, comme des récépissés de paiement en espèces, des données relatives aux salaires, des formulaires de demande de paiement, des fiches de paie, des bordereaux bancaires ou d'autres documents.

Sur les 447 564 USD de décaissements insuffisamment justifiés, une somme de 383 494 USD a été virée sur les comptes bancaires personnels de membres du personnel du sous-réциpiendaire, dont l'utilisation finale n'a pas pu être déterminée. Ces décaissements représentent des dépenses non-conformes.

Outre les transactions et les montants susmentionnés, l'enquête a identifié une transaction portant sur le retrait de 53 000 USD du compte bancaire du programme de lutte contre le paludisme pour payer des salaires au titre d'un programme de lutte contre le VIH financé par un autre donateur. Ce décaissement constitue aussi une dépense non-conforme.

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Catégorie	Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1	Risques financiers et fiduciaire	Le Secrétariat définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.	Novembre 2016	Comité des recouvrements
2	Risques de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat adressera une lettre de recommandation formelle au récipiendaire principal l'informant que, compte tenu des constatations du BIG et pour que les sous-réceptaires puissent continuer de recevoir des fonds de subvention, un plan de supervision approuvé devra être élaboré et mis en œuvre avant novembre 2016. Ce plan devra veiller à ce que les sous-réceptaires appliquent des politiques et procédures financières appropriées pour le décaissement des fonds de subvention, y compris en conservant des justificatifs appropriés des dépenses engagées sur le budget des subventions et en tenant des registres comptables appropriés.	Juillet 2016	Responsable de la Division de la gestion des subventions
3	Risques de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat adressera une lettre de recommandation formelle au récipiendaire principal l'informant que, compte tenu des constatations du BIG, les coûts prétendus des projets des sous-réceptaires doivent être vérifiés avant remboursement.	Juillet 2016	Responsable de la Division de la gestion des subventions

Annexe A : Méthodologie

L'Unité des enquêtes du BIG est chargée de mener des enquêtes sur les allégations de fraude, d'abus, de détournement, de corruption et de mauvaise gestion (collectivement, les « fraudes et abus ») commis dans le cadre de programmes financés par le Fonds mondial et par les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires (collectivement, les « maîtres d'œuvre des subventions »), les instances de coordination nationale et les agents locaux du Fonds, ainsi que par les fournisseurs et les prestataires de services².

Si, de manière générale, le Fonds mondial n'a pas de relations directes avec les fournisseurs des bénéficiaires, le champ d'action du BIG³ englobe les activités de fourniture de biens et de services desdits fournisseurs. Les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette mission incluent l'accès aux documents et aux responsables des fournisseurs⁴. Le BIG compte sur la coopération de ces fournisseurs pour mener à bien sa mission⁵.

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

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non à caractère pénal. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables des faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve crédibles et substantiels. Le BIG prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les informations inculpatives et disculpatoires⁶.

Le BIG constate et évalue des faits et en rend compte. À partir de là, le BIG se prononce sur la conformité des dépenses par rapport aux Accords de subvention et détaille les actions arrêtées qui sont hiérarchisées en fonction des risques. Ces actions arrêtées peuvent inclure l'identification de dépenses réputées non-conformes pour lesquelles des mesures de recouvrement, des mesures administratives recommandées liées à la gestion des subventions et des recommandations d'actions au titre du Code de conduite des fournisseurs⁷ ou du Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial⁸ (les « Codes »), selon le cas, peuvent être envisagées. Le BIG ne décide pas de la façon dont le Secrétariat traitera ces positions et recommandations. Il ne prend pas non plus de décisions judiciaires et ne prononce pas de sanctions⁹.

² Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/oig/OIGOfficeOfInspectorGeneralCharteren/>, consultée le 1^{er} novembre 2013.

³ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5 et 9.7.

⁴ Ibid., § 17.1 et 17.2

⁵ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013. Remarque : Chaque subvention est assujettie aux Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention signé avec le Fonds mondial pour cette subvention. Le Code de conduite ci-dessus est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

⁶ Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes pour les enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux*, juin 2009, disponibles à l'adresse : <http://www.un.org/Depts/oios/pages/uniformguidelines.html>, consultées le 1^{er} novembre 2013.

⁷ Voir note 16, supra

⁸ Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial, (16 juillet 2012) disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013. Chaque subvention est assujettie aux CG de l'accord de subvention signé pour cette subvention. Le Code de conduite susmentionné est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

⁹ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 8.1.

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

Le BIG est un organe administratif dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Par conséquent, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits qui lui sont conférés par les Accords de subvention conclus entre le Fonds mondial et les bénéficiaires, y compris par les termes de ses Codes, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations.

Le BIG remet également au Conseil d'administration du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés de l'expérience, dans le but de comprendre et d'atténuer les risques identifiés de fraudes et d'abus menaçant le portefeuille de subventions.

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

01 Concepts de fraude et d'abus applicables

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

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

Ces accords avec les sous-bénéficiaires doivent notamment inclure des droits d'accès et des engagements de se conformer aux Codes. Les Codes clarifient la façon dont les bénéficiaires sont censés respecter les valeurs de transparence, de responsabilité et d'intégrité qui sont déterminantes pour la réussite des programmes financés. En particulier, le Code de conduite des bénéficiaires leur interdit de se livrer à des pratiques de corruption, ce qui inclut le versement de pots-de-vin et de commissions occultes dans le cadre des passations de marchés¹⁰.

Les Codes donnent les définitions suivantes des actes répréhensibles concernés¹¹ :

- L'expression « pratiques anti-concurrentielles » désigne tout accord, décision ou pratique ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser la concurrence sur un marché.
- L'expression « pratiques collusoires » désigne un accord entre deux ou plusieurs personnes ou entités à des fins irrégulières, y compris en vue d'exercer une influence abusive sur les actions d'une personne ou d'une entité tierce.
- L'expression « conflit d'intérêts » désigne un conflit qui survient quand un bénéficiaire ou un représentant de bénéficiaire participe à une activité du Fonds mondial susceptible d'avoir un effet direct et prévisible sur un intérêt d'ordre financier ou autre appartenant : a) au bénéficiaire, b) au représentant du bénéficiaire, ou c) à une personne ou une institution associée au bénéficiaire ou au représentant du bénéficiaire dans le cadre d'une relation contractuelle, financière, de mandataire, de travail ou personnelle. Par exemple, un conflit

¹⁰ Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial, paragraphe 3.4.

¹¹ Disponible aux

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

d'intérêts peut survenir quand un récipiendaire ou un représentant de récipiendaire a des intérêts, d'ordre financier ou autre, susceptible d'affecter l'exécution de ses tâches et responsabilités en matière de gestion des subventions du Fonds mondial. Un conflit d'intérêts peut également survenir si les intérêts, d'ordre financier ou autre, d'un récipiendaire ou d'un représentant de récipiendaire compromettent ou affaiblissent la confiance dans le fait que les ressources du Fonds mondial sont gérées et utilisées dans le respect des principes de transparence, d'équité, d'honnêteté et de responsabilité.

- L'expression « pratiques de corruption » désigne le fait d'offrir, de promettre, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, un bien de valeur ou un avantage en vue d'influer indûment sur les actions d'une autre personne ou entité.
- L'expression « pratiques frauduleuses » désigne tout acte ou omission, tel qu'une fausse déclaration qui vise sciemment ou par négligence à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une personne ou une entité en vue d'obtenir un avantage financier ou autre ou de se départir d'une obligation.
- Le terme « détournement » désigne l'utilisation abusive ou le détournement intentionnel d'argent ou de biens à des fins contraires à celles autorisées et prévues, notamment pour le compte de l'individu, de l'entité ou de la personne à qui elles profitent directement ou indirectement.

02 Détermination de la conformité

Le BIG présente des constatations factuelles qui identifient des questions liées au respect, par les récipiendaires, des dispositions des Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention du programme du Fonds mondial. Ces questions de conformité peuvent avoir des liens avec les dépenses engagées par les récipiendaires au titre des fonds de subvention, ce qui pose alors la question de l'admissibilité de ces dépenses à un financement par le Fonds mondial. La détermination de cette non-conformité est basée sur les dispositions des CG¹². Le BIG n'a pas pour mission de conclure sur l'opportunité de chercher à obtenir des remboursements auprès des récipiendaires ou sur l'opportunité d'appliquer des sanctions autres sur la base des dispositions de l'Accord de subvention du programme.

Plusieurs dispositions des CG fournissent des orientations pour savoir si une dépense d'un programme est ou non admissible à un financement du Fonds mondial. Il est important de noter que les termes décrits dans le présent paragraphe sont applicables aux sous-réceptaires, ainsi qu'aux réceptaires principaux¹³.

De manière plus fondamentale, « le réceptaire principal fera en sorte que tous les fonds de subvention soient gérés de façon prudente et prendra toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que lesdits fonds soient exclusivement utilisés aux fins du programme et conformément aux modalités du présent Accord »¹⁴.

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

Même lorsque les dépenses sont effectuées conformément aux budgets et plans de travail approuvés, et correctement comptabilisées dans les livres et registres du programme, elles doivent résulter de

¹² Les CG sont révisées périodiquement, mais les dispositions mentionnées ci-dessous s'appliquent à tous les PR au moment de l'enquête.

¹³ Conditions générales (2012.09), article 14(b) :

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

¹⁴ Id. article 9(a) et article 18(f)

processus et de pratiques commerciales équitables et transparentes. Les CG exigent spécifiquement que le récipiendaire principal s'assure que : (i) les contrats soient attribués de façon transparente et concurrentielle, [...] et (iv) que le récipiendaire principal et ses représentants ou agents ne se livrent pas à des pratiques de corruption telles que décrites à l'article 21(b) des CG s'agissant de ce marché¹⁵.

Les CG interdisent explicitement de se livrer à des actes de corruption ou à d'autres actes liés ou illicites dans le cadre de la gestion des fonds de subvention : « Le récipiendaire principal ne pourra se livrer, et devra s'assurer qu'aucun sous-réceptaire ou personne qui lui est affiliée ou qui est affiliée à un sous-réceptaire [...] ne se livre, à aucune autre pratique considérée, ou susceptible d'être considérée, comme illicite ou de corruption dans le pays d'accueil »¹⁶.

Parmi les pratiques prohibées figure la règle selon laquelle le réceptaire principal ne peut pas, et doit s'assurer qu'aucune personne qui lui est affiliée ne puisse pas, « participer à une entente ou accord entre deux ou plusieurs soumissionnaires, que lui-même ou le sous-réceptaire en soit informé, destiné à établir des prix d'offres artificiels et non concurrentiels »¹⁷.

Le Code de conduite des fournisseurs et le Code de conduite des réceptaires du Fonds mondial prévoient également des principes supplémentaires devant être respectés par les réceptaires et les fournisseurs, ainsi que des recours en cas d'infraction auxdits principes fondamentaux d'équité, d'intégrité et de bonne gestion. Les Codes prévoient par ailleurs des définitions utiles des conduites prohibées¹⁸.

Les Codes sont intégrés aux CG via l'article 21(d) aux termes duquel le réceptaire principal est tenu de s'assurer que le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial soit communiqué à l'ensemble des soumissionnaires et des fournisseurs¹⁹. Cet article stipule explicitement que le Fonds mondial est en droit de refuser de financer tout contrat avec des fournisseurs ne respectant pas le Code de conduite des fournisseurs. De même, l'article 21(e) prévoit que le Code de conduite des réceptaires doit être communiqué à tous les sous-réceptaires, ainsi que son application obligatoire via les accords conclus avec les sous-réceptaires²⁰.

Les réceptaires principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des dépenses engagées par les sous-réceptaires et les fournisseurs²¹.

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

03 Remboursements ou sanctions

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

Ces recours peuvent inclure le recouvrement des fonds affectés par les manquements aux contrats. L'article 27 des CG stipule que le Fonds mondial peut exiger du réceptaire principal qu'il « rembourse immédiatement au Fonds mondial tous les fonds de subvention versés dans la monnaie dans laquelle ils ont été décaissés [dans les cas où] le réceptaire principal aurait enfreint l'une des

¹⁵ Id. article 18(a)

¹⁶ Id. article 21 (b)

¹⁷ Id. article 21(b)

¹⁸ Disponible aux adresses :

<http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen> ;

<http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen>

¹⁹ Conditions générales (2012.09), article 21(d)

²⁰ Id. article 21(e)

²¹ Id. article 14

dispositions du présent (sic) Accord [...] ou aurait, sur un point relatif au présent Accord, fait une fausse déclaration d'importance majeure »²².

Aux termes de l'article 21(d), « en cas de non-respect du Code de conduite, selon l'appréciation du Fonds mondial à son entière discrétion, ce dernier se réserve le droit de ne pas financer un contrat entre le récipiendaire principal et un fournisseur ou de demander le remboursement des fonds de subvention dans l'hypothèse où ils auraient déjà été versés au fournisseur »²³.

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

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

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

²² Id. article 27(b) et (d)

²³ Id.