



Rapport d'enquête

# Subvention du Fonds Mondial à la Papouasie-Nouvelle- Guinée

Dépenses non conformes touchant la subvention  
liée au paludisme

GF-OIG-18-011  
13 juillet 2018  
Genève, Suisse

## 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 du Pommier 40, CH-1218  
Grand Saconnex, Genève, Suisse

#### Courriel

[ispeakoutnow@theglobalfund.org](mailto:ispeakoutnow@theglobalfund.org)

#### Ligne téléphonique gratuite :

+1 704 541 6918

Service disponible en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe

#### Messagerie téléphonique 24 h/24 :

+41 22 341 5258

#### Télécopie (ligne dédiée) :

+41 22 341 5257

#### Plus d'informations :

[www.theglobalfund.org/oig](http://www.theglobalfund.org/oig)

# Table des matières

1.	Résumé.....	4
1.1.	Résumé des faits .....	4
1.2.	Principales constatations du Bureau de l'Inspecteur général.....	4
1.3.	Mesures déjà prises.....	4
1.4.	Résumé des actions convenues de la Direction .....	4
2.	Contexte .....	5
2.1.	Contexte du pays.....	5
2.2.	Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays.....	5
2.3.	Subventions du Fonds mondial dans le pays.....	5
2.4.	Les trois maladies .....	6
3.	Aperçu de l'enquête.....	8
3.1.	Genèse et portée de l'enquête .....	8
3.2.	Types d'actes répréhensibles identifiés .....	8
3.3.	Dépenses non conformes .....	9
3.4.	Montant recouvrable proposé.....	9
3.5.	Correction des faiblesses identifiées précédemment .....	9
4.	Constatations.....	10
4.1.	La faiblesse historique des contrôles du bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée a facilité la fraude .....	10
4.2.	Les faiblesses des procédures ont entravé la capacité du Récipiendaire principal 1 à détecter la fraude et continuent de limiter la garantie financière des subventions du Fonds mondial.....	10
4.3.	Le Bureau de l'Inspecteur général a relevé d'autres dépenses non conformes d'une valeur de 175 818 dollars US dans le cadre de la subvention touchée par la fraude .....	12
5.	Tableau des actions convenues .....	13
	Annexe A : Méthodologie .....	14
	Annexe B : Résumé des dépenses non conformes identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général.....	16

## 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.

# 1. Résumé

## 1.1. Résumé des faits

Un récipiendaire principal en Papouasie-Nouvelle-Guinée (le « Récipiendaire principal 1 ») a identifié des dépenses frauduleuses et non conformes touchant une subvention liée au paludisme, d'un montant total de 551 608 dollars US. Les contrôles financiers locaux insuffisants, que le Récipiendaire principal 1 a renforcés par la suite, ont facilité ces abus. Selon les conclusions d'une enquête ultérieure du Bureau de l'Inspecteur général, le Récipiendaire principal 1 peinait à détecter les fraudes en raison des faiblesses de ses procédures comptables, et celles-ci limitent toujours la garantie financière des subventions. Les enquêteurs ont également relevé des dépenses non conformes supplémentaires d'une valeur de 175 818 USD au sein de cette même subvention, suite à la revue d'un montant de 4,2 millions USD de dépenses qui n'avaient pas été examinées auparavant. Le Récipiendaire principal 1 a depuis remboursé le montant intégral identifié par le Bureau de l'Inspecteur général. Avec le concours du Secrétariat, il s'emploie maintenant à renforcer le suivi financier de toutes les subventions du Fonds mondial qui lui sont confiées.

## 1.2. Principales constatations du Bureau de l'Inspecteur général

En juillet 2015, le Récipiendaire principal 1 a constaté que son directeur financier en Papouasie-Nouvelle-Guinée avait commis une fraude touchant la subvention de la série 8 liée au paludisme. Une première enquête en 2015 lui avait permis d'identifier des dépenses irrégulières atteignant 195 447 dollars US. En 2016, le Récipiendaire principal 1 a soumis la même subvention à un nouvel examen et a relevé de nouvelles dépenses non justifiées et non conformes d'un montant supplémentaire de 356 161 dollars US. Suite à ces constatations, le Récipiendaire principal 1 n'a pas facturé ces montants au Fonds mondial, qui n'a ainsi pas subi de pertes directes liées à la fraude.

Le Récipiendaire principal 1 note que ces fraudes ont été facilitées par la faiblesse des contrôles financiers de son bureau en Papouasie-Nouvelle-Guinée, notamment un manque de séparation des tâches et une mauvaise gestion. Suite à l'incapacité du vérificateur externe du Récipiendaire principal 1 d'émettre une opinion en janvier 2017, le Bureau de l'Inspecteur général a examiné 4,2 millions de dollars US de dépenses supplémentaires facturées à la subvention de la série 8 liée au paludisme. Le Récipiendaire principal 1 et le vérificateur externe n'avaient pour l'essentiel pas examiné ces dépenses.

Selon les conclusions de l'enquête, les faiblesses des procédures comptables du Récipiendaire principal 1 ont entravé l'identification des fraudes et continuent de limiter la garantie financière des subventions du Fonds mondial qui lui sont confiées. Les enquêteurs ont par ailleurs relevé d'autres dépenses non conformes d'un montant de 175 818 dollars US liées à la subvention de la série 8, que le Récipiendaire principal 1 a depuis remboursés au Fonds mondial.

## 1.3. Mesures déjà prises

Parallèlement au remboursement intégral des dépenses non conformes identifiées par les enquêteurs et au licenciement du directeur financier, le Récipiendaire principal 1 a pris des mesures visant à améliorer les contrôles internes de son bureau en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Il a notamment clairement défini les rôles et la séparation des responsabilités, et renforcé le suivi stratégique, la supervision et la vérification des dépenses liées aux subventions.

## 1.4. Résumé des actions convenues de la Direction

À la lumière des conclusions de l'enquête, le Secrétariat aide le Récipiendaire principal 1 à améliorer ses procédures de garantie financière à l'échelle internationale, pour l'ensemble des portefeuilles financés par le Fonds mondial. Ainsi, de nouvelles procédures de contrôle interne sont mises en place au siège du Récipiendaire principal 1 et dans les pays ; le flux des données comptables entre les systèmes du siège et des pays est optimisé ; et des solutions sont établies aux fins d'harmoniser les nouvelles procédures de contrôle applicables à l'ensemble des subventions du Fonds mondial gérées par le Récipiendaire principal 1.

## 2. Contexte

### 2.1. Contexte du pays

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est la plus grande nation insulaire du Pacifique. Son économie repose largement sur l'exportation de marchandises, qui a dopé la croissance économique. La richesse du pays est inégalement distribuée, la majorité de la population pratiquant une agriculture de subsistance. Les organisations à assise confessionnelle jouent un rôle central dans le système de santé du pays, puisqu'elles fournissent plus de la moitié des services. La société civile et le secteur privé sont également des acteurs essentiels, investis auprès de plus de 850 groupes linguistiques, séparés par des terrains accidentés et minés par des violences intertribales et fondées sur le genre.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée a réduit le nombre d'infections et de décès liés au paludisme au moyen de campagnes de distribution de moustiquaires à grande échelle. La charge de morbidité liée au VIH est concentrée et bien que la couverture antirétrovirale soit élevée, la prévention de la transmission du virus de la mère à l'enfant reste faible. De plus, les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes et les professionnelles du sexe ont peu recours au dépistage. Le pays se place au 2<sup>e</sup> rang dans la région du Pacifique occidental en matière de prévalence, d'incidence et de mortalité liées à la tuberculose selon les estimations. La charge de morbidité liée à la tuberculose n'a pas chuté depuis le début des années 1990.

### 2.2. Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays

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

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est un pays :

- Ciblé : (petits portefeuilles, faible charge de morbidité, risque faible)
- Essentiel : (portefeuilles importants, charge de morbidité élevée, risque élevé)**
- À fort impact : (très grands portefeuilles, charge de morbidité stratégique pour la mission du Fonds mondial)
  
- Contexte d'intervention difficile*
- Politique de sauvegarde supplémentaire**

### 2.3. Subventions du Fonds mondial dans le pays

Le Fonds mondial a deux subventions actives en Papouasie-Nouvelle-Guinée, d'un budget total de 36,3 millions de dollars US, dont 20,6 millions ont déjà été décaissés. Au total, le Fonds mondial a engagé 245,3 millions en faveur du pays, dont 227,9 millions ont été décaissés. La subvention liée au paludisme visée par la présente enquête (PNG-809-G05) a pris fin le 31 mars 2015 et est en phase de clôture financière. Cependant, le Fonds mondial continue d'investir dans la lutte contre la maladie et de mettre en œuvre des programmes dans le pays au travers d'un autre maître d'œuvre.

Le Fonds mondial fait partie des principaux donateurs investis dans la prévention du VIH auprès des populations-clés, et il est la seule source de financement des programmes de prise en charge du paludisme et de lutte antivectorielle. Il a aidé à mobiliser des fonds auprès de Against Malaria Foundation, qui achètera des moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée pour le pays en 2018/2020. Par ailleurs, il coordonne ses investissements en étroite collaboration avec les autres partenaires dans le pays, notamment la Banque mondiale, l'Alliance GAVI, le Ministère des Affaires étrangères et du commerce (DFAT) et la Banque asiatique de développement.

## 2.4. Les trois maladies<sup>1</sup>



**VIH/sida** : La Papouasie-Nouvelle-Guinée est touchée par une épidémie de VIH mixte. Bien que la prévalence soit nettement supérieure au sein des populations-clés, de nombreuses personnes exposées ne font pas partie de ces groupes. Dans plusieurs provinces, la prévalence du VIH est également supérieure à la moyenne nationale, indiquant une épidémie localement généralisée. La transmission sexuelle est de loin la première voie de transmission. La mortalité liée au VIH a sensiblement chuté ces dernières années, tout en restant élevée. Les niveaux de résistance à une classe majeure de traitements antirétroviraux sont les plus élevés au monde.

**Prévalence du VIH au niveau national : 0,89 %**

**Prévalence du VIH au sein des populations-clés : 8,5 à 14,9 %**

**24 000 personnes actuellement sous traitement antirétroviral**



**Paludisme** : La Papouasie-Nouvelle-Guinée est l'un des pays les plus lourdement touchés par le paludisme en dehors de l'Afrique. Selon les estimations, 94 % de la population du pays vit dans des régions d'endémie palustre, les femmes et les enfants de moins de cinq ans étant particulièrement exposés. Le nombre d'infections et de décès liés au paludisme signalés a sensiblement chuté dans l'ensemble du pays depuis 2007, de plus de 70 % dans certaines régions. Cette baisse est attribuée à la couverture élevée en moustiquaires (MIILD), à un meilleur accès au dépistage précoce au moyen de tests de dépistage rapide, et à une prise en charge très efficace grâce aux combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine (CTA).

**816 414 moustiquaires imprégnées d'insecticide (MIILD) distribuées en 2016**

**499 929 cas suspects de paludisme diagnostiqués en 2016**

**349 139 cas confirmés pris en charge en 2016**



**Tuberculose** : La tuberculose reste une menace majeure pour la santé publique en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le taux d'incidence est très élevé et les cas de tuberculose multirésistante et résistante à la rifampicine se multiplient rapidement. La transmission de la tuberculose au sein des communautés se perpétue, comme l'indique le taux élevé d'occurrence chez les enfants (19 à 23 % du total annuel des cas de tuberculose). L'expansion des traitements DOTS, en particulier au moyen des financements du Fonds mondial, a sensiblement amélioré les taux de notification des cas. Cependant, le taux élevé de cas n'ayant pas été confirmés bactériologiquement (69 %) indique que de nombreux patients atteints de tuberculose n'ont pas

**Taux d'incidence de la tuberculose : 432 pour 100 000**

**Prévalence de la tuberculose multirésistante : 23 %**

**13 900 nouveaux cas de tuberculose à frottis positif détectés et traités**

<sup>1</sup> Sources des informations : page web externe des subventions du Fonds mondial à la Papouasie-Nouvelle-Guinée ; équipe de pays du Fonds mondial pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée ; demande de financement d'un programme VIH/tuberculose d'une instance de coordination nationale en Papouasie-Nouvelle-Guinée, datée du 15 décembre 2016 ; et note d'information du Secrétariat relative à la poursuite du programme de lutte contre le paludisme en 2018/2020 (non datée).

---

été pris en charge conformément aux normes nationales. De plus, les taux de guérison restent faibles.

---

## 3. Aperçu de l'enquête

### 3.1. Genèse et portée de l'enquête

**Janvier 2014** : Début des actes répréhensibles

**Juillet 2015** : Bureau de l'Inspecteur général alerté des actes répréhensibles pour la première fois

#### Source de l'alerte :

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

En juillet 2015, le Secrétariat du Fonds mondial a signalé au Bureau de l'Inspecteur général une fraude touchant une subvention de la série 8 liée au paludisme en Papouasie-Nouvelle-Guinée, mise en œuvre par le Réциpiendaire principal 1. Le bureau du Réциpiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée avait constaté que son directeur financier national avait utilisé des crédits de subvention à des fins illégales, notamment au travers d'une duplication des paiements aux fournisseurs et d'avances sur frais de voyage inutilisés.

L'équipe internationale d'audit du Réциpiendaire principal 1 a enquêté sur ces fraudes en juillet et août 2015, et dans un premier temps, a identifié des dépenses frauduleuses s'élevant à 195 447 dollars US dans le cadre de la subvention de la série 8. L'équipe a mené un examen supplémentaire début 2016, sans informer le Bureau de l'Inspecteur général de ses conclusions à l'époque. Celui-ci a été alerté en avril 2017 seulement que l'examen avait relevé d'autres dépenses non justifiées/non conformes d'une valeur de 356 161 dollars US touchant la subvention de la série 8.

En janvier 2017, le Secrétariat a communiqué au Bureau de l'Inspecteur général un rapport d'audit externe sur la subvention de la série 8 liée au paludisme en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Les auditeurs y indiquaient leur impossibilité d'exprimer une opinion, n'étant pas en mesure d'obtenir de preuves suffisantes à fournir les bases d'une opinion d'audit sur des dépenses directes s'élevant à quelque 4,3 millions de dollars US.

À la lumière des constatations de l'audit externe, le Bureau de l'Inspecteur général a ouvert sa propre enquête en janvier 2017. L'examen visait 4 098 transactions d'un montant de 4 187 987 dollars US facturés à la subvention de la série 8 liée au paludisme, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 mars 2015. Pour la plupart, le Réциpiendaire principal 1 et l'auditeur externe n'avaient pas examiné ces transactions. L'enquête cherchait à déterminer si certaines de ces transactions étaient également non conformes, et dans ce cas, à en identifier les causes profondes. Le Bureau de l'Inspecteur général a dépêché une mission en Papouasie-Nouvelle-Guinée en août 2017.

### 3.2. Types d'actes répréhensibles identifiés

- Coercition
- Collusion
- Corruption
- Fraude
- Non-conformité à l'accord de subvention**
- Problème lié aux produits

### 3.3. Dépenses non conformes

**Identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général - 175 818 dollars US :** Les enquêteurs ont identifié 457 dépenses non justifiées, insuffisamment justifiées et non conformes, d'un total de 175 818 dollars US (voir la constatation n° 4.3).

### 3.4. Montant recouvrable proposé

Le Récipiendaire principal 1 a remboursé le montant intégral identifié par les enquêteurs.

### 3.5. Correction des faiblesses identifiées précédemment

En 2013 et 2014, le Bureau de l'Inspecteur général a publié des rapports d'enquêtes visant la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

L'enquête sur un récipiendaire principal (le « Récipiendaire principal 2 ») menée en 2013 notait que celui-ci avait orienté un contrat vers une société spécialisée dans la gestion des ressources humaines liée à sa direction. En nommant ce fournisseur, le Récipiendaire principal 2 a engagé des frais supplémentaires de 359 543 dollars US, facturés à la subvention. Le Bureau de l'Inspecteur général avait recommandé au Secrétariat de demander un recouvrement, au récipiendaire principal de lancer un nouvel appel d'offres pour les services de gestion des ressources humaines, et à l'agent local du Fonds de mener un examen annuel des coûts des ressources humaines.

L'enquête sur un récipiendaire principal (le « Récipiendaire principal 3 ») relevait des pratiques d'achat irrégulières et une gestion inappropriée des avances en espèces de la part des salariés. Ce non-respect des procédures en matière d'achat et d'avances en espèces a entraîné des coûts supplémentaires de 1 352 696 dollars US facturés à la subvention.

Le Bureau de l'Inspecteur général avait recommandé que le Secrétariat demande le recouvrement des dépenses ; que le récipiendaire principal achète tous les produits de santé essentiels dans le cadre du mécanisme d'achat groupé ; et que les avances en espèces soient soumises à des limites d'approbation strictes. Le Secrétariat a mis en œuvre l'ensemble des recommandations émises à l'issue des deux enquêtes.

#### Précédents audits du Bureau de l'inspecteur général

[GF-OIG-14-002 – Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la Papouasie-Nouvelle-Guinée – Récipiendaire principal 3](#)

[GF-OIG-13-022 – Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la Papouasie-Nouvelle-Guinée – Récipiendaire principal 2](#)

## 4. Constatations

### 4.1. La faiblesse historique des contrôles du bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée a facilité la fraude.

Quand le Récipiendaire principal 1 a identifié la fraude en 2015, son bureau en Papouasie-Nouvelle-Guinée appliquait des contrôles financiers insuffisants. Afin de les améliorer, le Récipiendaire principal 1 a pris une série de mesures. Cependant, au moment de la mission du Bureau de l'Inspecteur général en août 2017, le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée n'était toujours pas en mesure d'assurer le suivi et la surveillance des dépenses réelles au regard du budget. La fraude a notamment été facilitée par les faiblesses ci-après :

- Faible gestion financière et comptable, contrôles internes insuffisants et manque de suivi des personnels occupant un poste de confiance. De ce fait, les procédures étaient fondées sur la confiance plutôt que sur les contrôles.
- Le directeur financier précédent utilisait son propre compte bancaire pour faciliter le contrôle des dépenses liées à la subvention au sein du bureau du Récipiendaire principal 1 à Vanimo.
- Il avait accès au mot de passe « administrateur » du système de comptabilité QuickBooks et du système de traitement des paiements du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Il avait ainsi la possibilité de créer des doubles des paiements aux fournisseurs et de les verser sur son compte bancaire personnel.
- Il avait toute latitude pour manipuler les entrées du système QuickBooks, faute de séparation des tâches et de contrôles relatifs à l'accès aux registres comptables du bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Le Récipiendaire principal 1 a identifié 13 domaines d'amélioration de l'environnement de contrôle de son bureau en Papouasie-Nouvelle-Guinée, notamment :

- séparation claire des tâches, établissement et mise à jour de directives, politiques et procédures propres au bureau ;
- ouverture d'un compte bancaire réservé au bureau de Vanimo et arrêt de l'utilisation de comptes bancaires personnels à des fins de transactions professionnelles ;
- remplacement de l'ancienne gestion fondée sur la confiance par un suivi interne amélioré et des procédures d'approbation financière claires, afin de renforcer la reddition de comptes ; et
- attribution d'identifiants sécurisés à chaque membre du personnel financier pour l'accès aux systèmes financier et comptable, et renforcement de la supervision des dépenses par le siège du Récipiendaire principal 1.

L'équipe de pays du Fonds mondial est restée en contact régulier avec le Récipiendaire principal 1 pendant la mise en œuvre des mesures correctives. Elle a notamment envoyé une lettre de résultats au bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée, recommandant de nouvelles améliorations des contrôles. En août 2017, le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée avait appliqué douze des treize mesures. Le dernier point, relatif à l'absence de suivi et de supervision des dépenses réelles au regard des dépenses inscrites au budget de la subvention, est présenté à la constatation 4.2 ci-après.

### 4.2. Les faiblesses des procédures ont entravé la capacité du Récipiendaire principal 1 à détecter la fraude et continuent de limiter la garantie financière des subventions du Fonds mondial

Les procédures actuelles du Récipiendaire principal 1 relatives à la garantie financière ont entravé la détection de la fraude. De fait, le Récipiendaire principal 1 réalise des rapprochements trimestriels et non pas mensuels, et les dépenses sont vérifiées par catégorie de coût plutôt que par activité. L'utilisation de systèmes comptables différents par le siège et les bureaux locaux du Récipiendaire principal 1 a par ailleurs empêché l'identification précoce de la fraude en Papouasie-Nouvelle-Guinée et continue de limiter la garantie financière des subventions du Fonds mondial.

Avant d'identifier la fraude, le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée avait signalé un déficit dans le budget de la subvention de la série 8 liée au paludisme. Le Secrétariat lui avait demandé de lui fournir un rapprochement complet, car le déficit ne corroborait pas sa propre analyse. À réception du document, le Secrétariat a demandé des clarifications sur de nouvelles incohérences. Il a imputé les difficultés du Récipiendaire principal 1 à rapprocher les budgets à son habitude d'établir et de communiquer au Fonds mondial des rapprochements trimestriels et non pas mensuels.

Au moment de la fraude, le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée ne vérifiait pas les dépenses réelles au regard du plan ou du budget, ce qui limitait sa capacité à suivre les résultats de ses activités et à détecter les irrégularités. En novembre 2016, soit 17 mois après la fraude, l'agent local du Fonds notait que le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée n'avait encore mis en œuvre aucune mesure de suivi des dépenses par activité.

Pendant sa mission en octobre 2017, le Bureau de l'Inspecteur général a constaté que le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée ne vérifiait toujours pas les dépenses au niveau des activités. De plus, il n'a pas été en mesure de corréliser les pièces justificatives avec les dépenses budgétisées, car le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée n'inscrit pas les numéros de référence des activités sur les justificatifs. Selon l'agent local du Fonds chargé de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, cela complique également la vérification des dépenses engagées par le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée au regard du budget de la subvention.

En réponse à ces constatations, le Récipiendaire principal 1 a indiqué que selon l'accord de subvention signé avec le Fonds mondial, les dépenses devaient être communiquées par catégorie de coût seulement, pas par activité. L'organisation affirme ainsi s'en tenir à ces limitations afin de satisfaire aux exigences établies en matière de communication de l'information. Le Récipiendaire principal 1 ajoute que son siège examine l'utilisation d'outils en vue de faciliter le suivi des dépenses par activité.

Eu égard au fait que le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée ne vérifie pas les dépenses réelles au regard du plan ou du budget, le Récipiendaire principal 1 a déclaré que son siège réalisait des examens des dépenses de son bureau en Papouasie-Nouvelle-Guinée selon « l'état des activités ». Cependant, le Récipiendaire principal 1 utilise deux systèmes comptables : « QuickBooks » dans les bureaux locaux et « Lawson » au siège. Celui-ci examine les dépenses liées aux subventions après leur transfert dans le système Lawson. En conséquence, il n'a pas pu identifier la manipulation des registres dans le système QuickBooks de son bureau en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le Récipiendaire principal 1 affirme que c'est ce qui a empêché la détection précoce de la fraude.

De plus, quand le Récipiendaire principal 1 transfère les registres de QuickBooks dans Lawson, il ne récupère pas l'intégralité des données, notamment le numéro de transaction, le numéro de pièce de journal et la description complète de la transaction. Quand l'agent local du Fonds mène des travaux de garantie sur les subventions du Récipiendaire principal 1, celui-ci lui fournit des données extraites du système Lawson. L'agent local du Fonds en Papouasie-Nouvelle-Guinée a indiqué au Bureau de l'Inspecteur général que la vérification des dépenses locales à partir des données du système Lawson avait été retardée. Selon lui, ces retards sont dus à la longueur des procédures manuelles requises afin de localiser les pièces justificatives sans numéro de transaction QuickBooks.

À la lumière des constatations des enquêteurs, le Secrétariat aide actuellement le Récipiendaire principal 1 à améliorer ses procédures internes relatives au contrôle financier et à la garantie, pour

l'ensemble des subventions du Fonds mondial.

---

### **Action convenue de la Direction n° 1**

Aux fins de combler les faiblesses en matière de garantie financière identifiées dans le présent rapport, le Secrétariat s'emploie, en collaboration avec le Récipiendaire principal 1, à :

- mettre en œuvre de nouvelles procédures de contrôle interne au niveau du siège et des pays, dont la forme et la teneur seront jugées acceptables par le Fonds mondial ;
- optimiser le flux des données comptables entre le système du siège et le système utilisé par les pays, afin de faciliter la vérification opportune des dépenses liées aux subventions ; et
- proposer des solutions visant à harmoniser les nouvelles procédures de contrôle interne pour l'ensemble des subventions du Fonds mondial gérées par le Récipiendaire principal 1.

Le Secrétariat procédera à un test partiel des nouvelles procédures de contrôle interne avant la date cible de l'action convenue.

Titulaire : Directeur du Département admin, TI et achats

Date cible : 30 juin 2020

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

#### **4.3. Le Bureau de l'Inspecteur général a relevé d'autres dépenses non conformes d'une valeur de 175 818 dollars US dans le cadre de la subvention touchée par la fraude.**

Parallèlement aux montants relevés par les enquêtes menées par le Récipiendaire principal 1, le Bureau de l'Inspecteur général note que celui-ci a facturé d'autres dépenses non conformes d'une valeur de 175 818 dollars US à la subvention de la série 8 liée au paludisme. Le Récipiendaire principal 1 en a depuis remboursé le montant intégral. Faute de pièces justificatives, le Bureau n'a pas été en mesure de déterminer si certaines de ces transactions étaient frauduleuses.

#### **Dépenses non justifiées et non conformes**

Selon les résultats de l'enquête, le Récipiendaire principal 1 a facturé à la subvention de la série 8 liée au paludisme 358 transactions d'une valeur totale de 113 809 dollars US sans pièces justificatives (voir l'annexe B). En l'absence de justificatifs, le Bureau n'a pas été en mesure de déterminer si certaines de ces transactions étaient frauduleuses.

Le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée a avancé deux explications possibles à ces documents manquants. Premièrement, en raison des différents examens, audits et enquêtes visant la subvention de la série 8, il peut avoir manqué d'efficacité dans la gestion des documents suite à chaque examen. Deuxièmement, le précédent directeur financier, responsable de la fraude, a pu faire disparaître les justificatifs.

Selon le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, les maîtres d'œuvre doivent tenir à jour des registres complets, dûment organisés et exhaustifs pendant une durée minimale de sept ans après la date du dernier décaissement au titre de l'accord de subvention. Ces 358 transactions n'étant étayées par aucune pièce justificative, le bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée enfreint les dispositions du Code de conduite des récipiendaires.

La direction du bureau du Récipiendaire principal 1 en Papouasie-Nouvelle-Guinée a également reconnu que 68 autres transactions d'une valeur totale de 43 645 dollars US n'étaient pas dûment

justifiées. Il s'agit notamment de reçus manquants, de bons non signés, de chèques non bancaires, de chèques bancaires encaissés en espèces sans justificatif, de formulaires autoreseignés ou autovalidés, et de factures proforma.

Le Récipiendaire principal 1 a facturé 31 transactions supplémentaires d'un montant total de 18 364 dollars US à la subvention de la série 8 liée au paludisme, que le Bureau de l'Inspecteur général estime non conformes. Soixante-treize pour cent de ces dépenses facturées au Fonds mondial auraient dû être imputées à d'autres donateurs ou n'étaient pas relatives au paludisme. Le restant est lié à des exonérations de taxe.

## 5. Tableau des actions convenues

Action convenue de la Direction n° 1	Date cible	Titulaire	Catégorie
<p>Aux fins de combler les faiblesses en matière de garantie financière identifiées dans le présent rapport, le Secrétariat s'emploie, en collaboration avec le Récipiendaire principal 1, à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mettre en œuvre de nouvelles procédures de contrôle interne au niveau du siège et des pays, dont la forme et la teneur seront jugées acceptables par le Fonds mondial ;</li> <li>• optimiser le flux des données comptables entre le système du siège et le système utilisé par les pays, afin de faciliter la vérification opportune des dépenses liées aux subventions ; et</li> <li>• proposer des solutions visant à harmoniser les nouvelles procédures de contrôle interne pour l'ensemble des subventions du Fonds mondial gérées par le Récipiendaire principal 1.</li> </ul> <p>Le Secrétariat procédera à un test partiel des nouvelles procédures de contrôle interne avant la date cible de l'action convenue.</p>	30 juin 2020	Directeur du Département admin, TI et achats	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

# Annexe A : Méthodologie

**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 corruption<sup>2</sup> 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 inculpatrices et disculpatoires<sup>3</sup>. 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 fournisseurs<sup>4</sup> et le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial inclus

<sup>2</sup> (16.11.2017) Disponible à l'adresse [https://www.theglobalfund.org/media/6960/core\\_combatfraudcorruption\\_policy\\_en.pdf](https://www.theglobalfund.org/media/6960/core_combatfraudcorruption_policy_en.pdf)

<sup>3</sup> Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes en matière d'enquête adoptées par la Conférence des enquêteurs internationaux*, <https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwifLWT2pHZAhXlAMAKHSAzB-OQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Ffoios.un.org%2Fresources%2F2015%2F01%2Funiformguidelinesfrench.pdf&usq=AOvVaw3eezZUg1L-nIq6YmLATzP>, consultées le 1<sup>er</sup> décembre 2017.

<sup>4</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?u=636486806990000000](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 services<sup>5</sup>. 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'action<sup>6</sup> 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 responsables<sup>7</sup>.

**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 sanctions<sup>8</sup>. 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](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.

<sup>5</sup> 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](https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig_officeofinspectorgeneral_charter_fr.pdf?u=636488964470000000)

<sup>6</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général § 2 et 17

<sup>7</sup> Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial § 16-19

<sup>8</sup> Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général § 8.1

## Annexe B : Résumé des dépenses non conformes identifiées par le Bureau de l'Inspecteur général

<b>Dépenses non justifiées facturées à la subvention de la série 8 liée au paludisme</b>		
<b>Type de dépense</b>	<b>Nbre de dépenses</b>	<b>Valeur (USD)</b>
Indemnités journalières des personnels locaux	153	55 659,38
Transport local	51	23 428,81
Formation relative au programme	89	20 077,82
Indemnités de logement	2	4 095,31
Expédition et manutention	2	2 666,94
Communication (téléphone, télécopie, internet)	2	2 025,72
Location de bureaux	2	1 888,84
Frais bancaires	10	1 076,34
Fournitures, communications, autres	26	853,29
Frais de véhicules	4	677,67
Charges	4	326,37
Services contractuels	1	322,77
Affranchissement et livraison	2	251,10
Autre/Divers	4	190,44
Fourniture de bureau	1	129,93
Visa/frais de déplacement/bagages	2	94,74
Accessoires informatiques	2	41,98
Copie et impression	1	1,71
<b>Sous-total</b>	<b>358</b>	<b>113 809,16</b>
<b>Dépenses indûment justifiées et non conformes facturées à la subvention de la série 8 (1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 mars 2015)</b>		
<b>Type de non-conformité</b>	<b>Nbre de dépenses</b>	<b>Valeur (USD)</b>
Pièces justificatives inadéquates	68	43 644,60
Facturation au Fonds mondial non fondée	9	13 336,46
Droit d'accise facturé au Fonds mondial	1	2 590,09
Taxes sur les biens et services facturées au Fonds mondial	19	2 300,14
Dépenses annulées mais pas contrepassées dans la comptabilité	2	137,13
<b>Sous-total</b>	<b>99</b>	<b>62 008,42</b>
<b>Total</b>	<b>457</b>	<b>175 817,58</b>