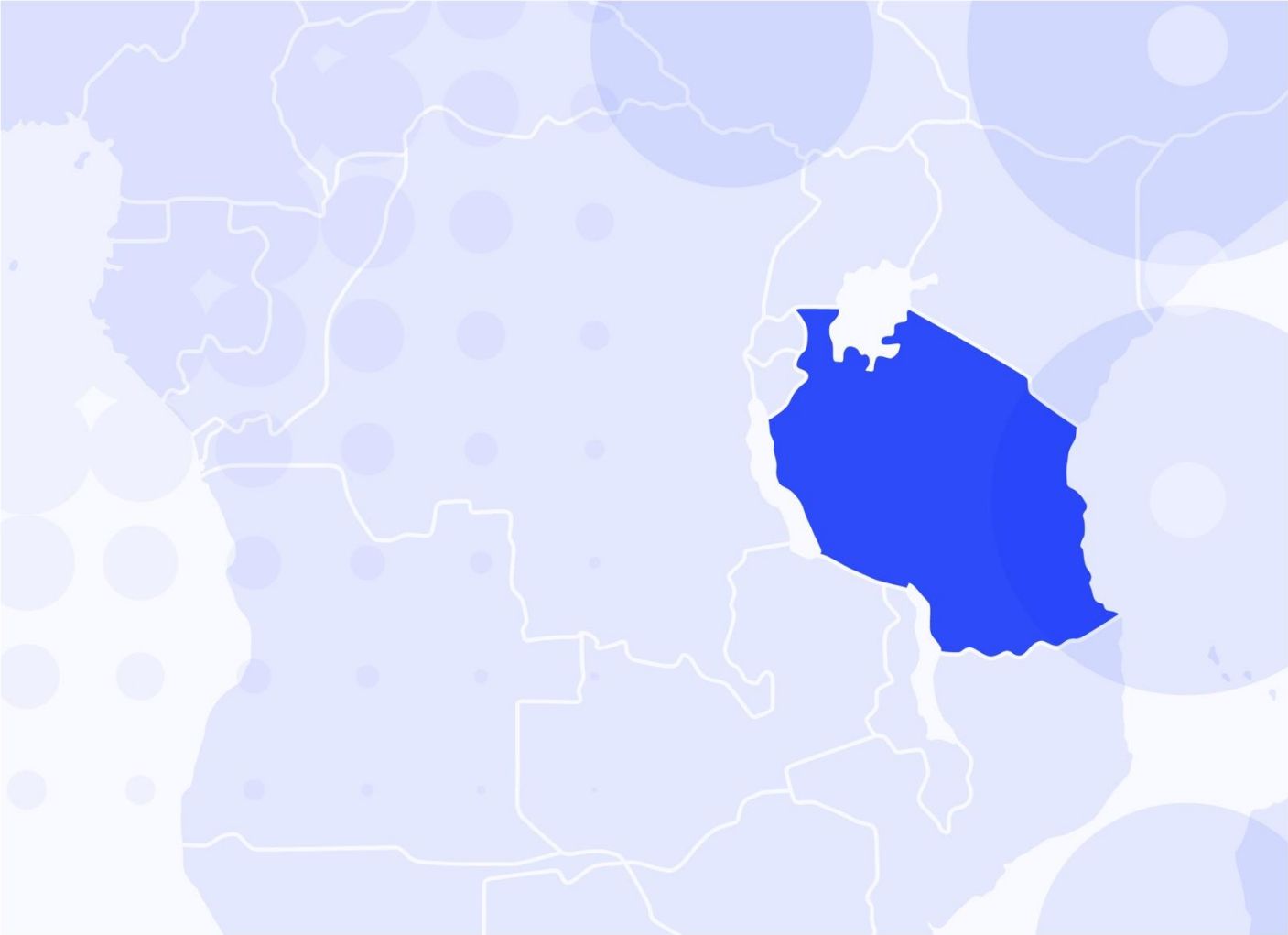

Rapport d'enquête

Subvention du Fonds mondial à la

République-Unie de Tanzanie

Pratiques frauduleuses lors de la sélection de sous-récipiendaires par un récipiendaire principal (une organisation non gouvernementale)

GF-OIG-25-004
3 juin 2025
Genève, Suisse

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

LE FONDS MONDIAL
Bureau de l'Inspecteur général

Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) préserve les actifs, les investissements, la réputation et la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, le BIG promeut les bonnes pratiques, améliore la gestion des risques et rend compte des abus en toute exhaustivité et transparence.

Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, veuillez nous les signaler.

Formulaire en ligne : Disponible en anglais, espagnol, français et russe

Courriel : hotline@theglobalfund.org

Plus d'informations sur les fraudes, les abus et les violations des droits humains sur le portail en ligne du BIG, **www.ispeakoutnow.org**

© Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (le Fonds mondial) 2025
Cette publication est protégée sous la licence Attribution - Utilisation non commerciale 4.0 International de Creative Commons. L'utilisateur est autorisé à copier et à redistribuer la présente publication sur tout support ou dans tout format, ainsi qu'à adapter et à modifier son contenu, sans autorisation explicite, pourvu que le contenu soit accompagné d'une mention précisant que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est à l'origine du travail et qu'il soit clairement indiqué si des changements ont été apportés au contenu original. Il est toutefois interdit d'utiliser le contenu à des fins commerciales. Pour obtenir une copie de cette licence, consultez la page suivante : https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.fr.

Aucun logo ou aucune marque de commerce du Fonds mondial ne doit figurer sur les adaptations, traductions ou produits dérivés, sauf si une autorisation explicite a été octroyée par le Fonds mondial. Veuillez contacter le Bureau de l'Évaluation et de l'Apprentissage par le site Web pour obtenir une autorisation.

Lorsque les images, graphiques, marques de commerce ou logos sont attribués à une tierce partie, l'utilisateur d'un tel contenu a l'entière responsabilité de s'acquitter des droits auprès du ou des détenteurs correspondants.

Les désignations employées et les supports présentés dans ce rapport définitif n'impliquent pas l'expression d'une opinion quelconque de la part du Fonds mondial concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire ou d'une zone ou de ses autorités, ni concernant la délimitation de ses frontières. La mention d'entreprises précises ou des produits qu'elles fabriquent ne signifie pas que ces produits ou leur utilisation sont approuvés, recommandés ou, au contraire, déconseillés par le Fonds mondial ; les noms de produits déposés se distinguent par une lettre capitale initiale.

Le Fonds mondial a pris toutes les précautions raisonnables pour vérifier les informations reprises dans ce rapport définitif. Celui-ci est cependant diffusé sans garantie d'aucune sorte, expresse ou implicite. La responsabilité de l'interprétation et de l'utilisation du rapport définitif relève de l'utilisateur. Le Fonds mondial ne peut en aucun cas être tenu responsable de dommages découlant de son utilisation.

Tout différend découlant de cette licence ou lié à celle-ci ne pouvant être résolu à l'amiable doit être soumis à l'arbitrage conformément au *Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international* en vigueur au début de l'arbitrage. L'utilisateur et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme confirment que la sentence arbitrale ainsi prise a force contraignante et est rendue en dernier ressort. L'autorité chargée de nommer l'arbitre est le Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage. L'affaire doit être administrée par le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage. Un seul arbitre est nommé. L'arbitrage a lieu à Genève, en Suisse. La langue de la procédure d'arbitrage est l'anglais.

Table des matières

1. Synthèse **4**
1.1 Aperçu de l'enquête 4
1.2 Origine et portée 4
1.3 Constatations 4
1.4 Contexte 5
1.5 Impact de l'enquête 5

2. Constatations **6**
2.1 MDH a induit le Fonds mondial en erreur quant à la sélection d'un sous-récipiendaire, ce qui constitue une pratique frauduleuse 6
2.2 MDH s'est soustrait à son obligation de divulguer les conflits d'intérêts, ce qui constitue une pratique frauduleuse 9

3. Réponse du Fonds mondial **12**
Annexe A : Résumé des réponses des personnes concernées **13**
Annexe B : Méthodologie **15**

1. Synthèse

1.1 Aperçu de l'enquête

Entre septembre et décembre 2023, Management and Development for Health (MDH), une organisation non gouvernementale de la Tanzanie récipiendaire de ressources du Fonds mondial Global, a mené un processus de sélection dans le but de sélectionner cinq sous-récipiendaires pour la mise en œuvre d'interventions de lutte contre le VIH et la tuberculose. Ce processus de sélection, mené par MDH de manière indépendante, a été marqué par des pratiques frauduleuses et est considéré comme non conforme à l'accord de subvention.

MDH a mené un processus de sélection qui ne répondait pas aux exigences de transparence, d'équité et de documentation du Fonds mondial[1]. Plus précisément, MDH a fait une fausse déclaration au Fonds mondial concernant l'un des sous-récipiendaires parmi les cinq sous-récipiendaires sélectionnés par son Comité d'évaluation à l'issue d'un processus concurrentiel. En outre, MDH a omis de déclarer des conflits d'intérêts avec le sous-récipiendaire en question et l'un des partenaires soumissionnaires de celui-ci.

1.2 Origine et portée

Au début de 2024, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a reçu des allégations selon lesquelles MDH n'avait pas effectué la sélection d'un sous-récipiendaire selon un processus concurrentiel et avait indûment privilégié certains soumissionnaires avec lesquels il était en conflit d'intérêts. Le BIG a ouvert une enquête administrative et procédé à un examen approfondi des dossiers relatifs au processus de sélection du sous-récipiendaire. L'exercice a nécessité une inspection dans le pays, à laquelle MDH a collaboré en accordant un accès à son personnel et à ses dossiers.

1.3 Constatations

- MDH a induit le Fonds mondial en erreur en falsifiant le résultat de son processus de sélection des sous-récipiendaires, nommément en proposant d'attribuer un contrat d'une valeur de plus de 4 millions de dollars US à un sous-récipiendaire dont la note d'évaluation était faible. Cette falsification avait pour but de favoriser le sous-récipiendaire et l'un de ses partenaires soumissionnaires, tous deux en conflits d'intérêts avec MDH, et a conduit à leur sélection à titre de sous-récipiendaire dans le programme du Fonds mondial.
- MDH a induit le Fonds mondial en erreur en omettant de déclarer des conflits d'intérêts entre sa direction, le sous-récipiendaire sélectionné et l'un de ses partenaires soumissionnaires.

[1] Tel que stipulé dans l'article 4.3(1) du Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, version 2 (14 juin 2023) ; et dans l'article 3.2 du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, version du 11 février 2021.

1.4 Contexte

La Tanzanie[2] est un pays clé dans la lutte mondiale contre les trois maladies. Elle figure parmi les pays où l'incidence et la mortalité du paludisme sont les plus élevées au monde[3]. Environ 1,7 million de personnes vivent avec le VIH dans le pays[4]. Depuis 2003, le Fonds mondial a décaissé 3,32 milliards de dollars US en subventions pour la Tanzanie, dont 1,99 milliard de dollars US pour la lutte contre le VIH[5].

Tanzania country data[1]	
Population	66.6 million (2023)
GDP per capita	US$1,225 (2023)
Transparency International Corruption Perception Index	82/180 (2024)
UNDP Human Development Index	167/193 (2022)
Health expenditure (% of GDP)	3.11% (2022)

Après avoir été sous-récipiendaire lors de cycles précédents, MDH a été sélectionné comme récipiendaire principal pour la mise en œuvre de la subvention TZA-C-MDH du Fonds mondial au cycle de subvention 2024-2026.

1.5 Impact de l'enquête

À la suite de ses évaluations des risques, le Secrétariat du Fonds mondial a pris des mesures d'atténuation préliminaires au début de 2024, soit la suspension de certaines activités. Ces mesures ayant affecté la prestation des services, certains services communautaires essentiels ont été transférés à un autre récipiendaire principal dans le pays.

[2] Données sur la Tanzanie dans le tableau de droite : Données de la Banque mondiale sur la population et le PIB de la Tanzanie, consultées le 31 mars 2025 et disponibles à https://data.worldbank.org/country/tanzania. Indice de transparence de Transparency International, consulté le 31 mars 2025 et disponible à https://www.transparency.org/en/countries/tanzania. Données sur le développement de l'indice du PNUD pour la Tanzanie, consultées le 31 mars 2025 et disponibles à https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks. Données de l'OMS sur les dépenses en santé de la Tanzanie, consultées le 31 mars 2025 et disponibles à https://apps.who.int/nha/database/country_profile/Index/fr.

[3] Source : Fiche d'information de l'OMS sur le paludisme du 11 décembre 2024, consultée le 31 mars 2025, disponible à https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/malaria. Voir la section « Charge de morbidité ».

[4] Source : Fiche d'information de l'ONUSIDA sur la Tanzanie de 2023, consultée le 31 mars 2025, disponible à https://www.unaids.org/fr/regionscountries/countries/unitedrepublicoftanzania. Pour les estimations sur le VIH et le sida, voir la section « HIV and AIDS Estimates ».

[5] Source : Explorateur de données du Fonds mondial, section *Financial Insights* sur la Tanzanie, consulté le 31 mars 2025, disponible à https://data.theglobalfund.org/location/TZA/financial-insights.

2. Constatations

2.1 MDH a induit le Fonds mondial en erreur quant à la sélection d'un sous-récipiendaire, ce qui constitue une pratique frauduleuse

(a) MDH a déclaré faussement que le sous-récipiendaire A était un candidat dûment sélectionné à l'issue d'un processus de sélection transparent, juste et bien documenté

MDH était tenue de sélectionner chaque sous-récipiendaire de manière transparente et bien documentée[6], en appliquant des pratiques justes et transparentes[7].

Le 28 novembre 2023, le coordonnateur du Comité d'évaluation de MDH, un cadre supérieur de MDH, a informé le Secrétariat du Fonds mondial par courriel que, à l'issue d'un processus concurrentiel, le sous-récipiendaire A faisait partie d'un groupe de cinq sous-récipiendaires sélectionnés, parmi 90 candidats soumissionnaires, pour la mise en œuvre des activités au titre de la subvention. Le 23 janvier 2024, ce cadre a envoyé le rapport d'évaluation du Comité d'évaluation au Secrétariat du Fonds mondial. On apprenait dans ce rapport, daté du 14 novembre 2023, que le sous-récipiendaire A avait été classé au cinquième rang, avec une note de 97,2, et faisait partie du groupe des cinq sous-récipiendaires sélectionnés.

Le BIG a pris connaissance de dossiers indiquant que le Comité d'évaluation avait évalué les soumissions lors de réunions en personne entre le 13 et le 16 novembre 2023[8] en présence d'un observateur indépendant de l'instance de coordination nationale tanzanienne et d'un observateur indépendant du groupe des acteurs non étatiques. Des versions du rapport du Comité d'évaluation communiquées à l'interne par MDH à ces dates indiquent qu'un autre candidat, le sous-récipiendaire S, avait obtenu une note de 97,2 et avait été sélectionné par le Comité d'évaluation. Au même moment, le sous-récipiendaire A avait obtenu une note de 65,1 et n'avait pas été sélectionné.

Le 16 novembre 2023, le Comité d'évaluation a remis à un cadre de MDH son rapport, dans lequel le sous-récipiendaire S figurait comme sous-récipiendaire sélectionné, avec une note de 97,2. Les rapports des deux observateurs indépendants indiquaient également que le sous-récipiendaire S avait été sélectionné, avec une note de 97,2.

Le BIG a découvert que MDH avait falsifié le rapport du Comité d'évaluation a posteriori, remplaçant le sous-récipiendaire S par le sous-récipiendaire A, et accordant à ce dernier la note originalement accordée au sous-récipiendaire S. Les métadonnées du rapport révèlent que celui-ci a été manipulé par un membre du Comité d'évaluation, employé de MDH. Le rapport a ensuite été envoyé par courriel au coordonnateur du Comité d'évaluation (également employé de MDH) le 22 novembre 2023. Dans cette version du rapport, le classement alphabétique des candidats en annexe montre le sous-récipiendaire A à la ligne 62 avec une note de 97,2 à la place du sous-récipiendaire S, et le sous-récipiendaire S à la ligne 4 avec une note de 65,1 à la place du sous-récipiendaire A.Il s'agit d'une permutation pure et simple du sous-récipiendaire A et du sous-récipiendaire S, ces deux candidats étant les seuls ne figurant pas dans l'ordre alphabétique.

[6] Article 4.3(1) du Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, version 2 (14 juin 2023).
[7] Article 3.2 du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, version du 11 février 2021.
[8] MDH n'a pas pu fournir de dates précises concernant les travaux du Comité d'évaluation, si ce n'est que l'évaluation a duré deux semaines en novembre 2023. À la lumière des éléments de preuve à se disposition, le BIG a conclu que le Comité d'évaluation avait siégé entre le 13 et le 16 novembre 2023.

La version du rapport plaçant le sous-récipiendaire A parmi les candidatures sélectionnées a été approuvée par le Comité d'appel d'offres de MDH le 1er décembre 2023 et remise au Fonds mondial le 23 janvier 2024[9].

Au cours de l'enquête, MDH a confirmé au BIG que le sous-récipiendaire S avait été initialement sélectionné par le Comité d'évaluation. Selon MDH, le Comité d'évaluation, bien qu'il ait accordé la note de 97,2 au sous-récipiendaire S, a estimé que la candidature était « trop bonne » pour être crédible et a soulevé des doutes quant à la dotation en personnel du sous-récipiendaire et à sa feuille de route dans les domaines pertinents. MDH a déclaré que le sous-récipiendaire S avait été remplacé par le sous-récipiendaire A parmi les candidatures sélectionnées à l'issue d'une inspection des locaux du sous-récipiendaire S réalisée en novembre 2023, soit après sa sélection initiale (MDH a qualifié cet exercice de « vérification des capacités post-notation »). MDH a également déclaré qu'elle avait noté les candidatures selon des critères spécifiques aux composantes, avant de les classer dans une liste consolidée. MDH a déclaré qu'elle avait conclu, au terme de sa vérification, que le sous-récipiendaire S ne répondait pas aux critères de sélection, et qu'elle avait sélectionné le sous-récipiendaire A pour le remplacer.

Aucune trace (outre les déclarations de MDH) pouvant étayer l'existence de cette vérification post-notation du sous-récipiendaire S n'a été trouvée. MDH n'a fourni au BIG aucune preuve documentaire de cette vérification, par exemple un rapport de vérification, des communications avec le sous-récipiendaire S ou des communications internes. En outre, le sous-récipiendaire S est le seul candidat qui aurait fait l'objet d'une vérification en novembre 2023, soit avant l'examen du Comité d'appel d'offres du 1er décembre 2023. Tous les autres candidats sélectionnés, y compris le sous-récipiendaire A, ont fait l'objet d'une vérification en décembre 2023, soit après l'examen du Comité d'appel d'offres, et toutes ces vérifications sont étayées par un rapport.

De plus, et même en supposant qu'une vérification du sous-récipiendaire S aurait eu lieu, il n'existe aucune trace (outre les déclarations de MDH) prouvant que le sous-récipiendaire A avait obtenu la deuxième plus haute note au classement du Comité d'évaluation. Le BIG n'a reçu aucun classement spécifique à une composante ni trouvé de preuve documentaire d'une réévaluation justifiant la réduction de la note du sous-récipiendaire S (de 97,2 à 65,1) et l'augmentation de la note du sous-récipiendaire A (de 65,1 à 97,2). Le BIG a également noté que les sous-récipiendaires A et S n'avaient pas présenté de candidature pour les mêmes modules, que le sous-récipiendaire A avait été sélectionné pour un champ d'application plus large que celui pour lequel il avait posé sa candidature, et que sa note initiale de 65,1 était inférieure à celle de 66 autres candidats selon le classement général figurant à l'annexe du rapport d'évaluation[10].

Le BIG estime que MDH a induit le Fonds mondial en erreur en lui présentant le sous-récipiendaire A comme un candidat sélectionné conformément au processus établi de sélection transparente et bien documentée[11], et que les pratiques de MDH n'ont pas été justes et transparentes durant ce processus[12].

[9] Entre le 22 novembre 2023 et le 23 janvier 2024, date de remise du rapport du Comité d'évaluation au Secrétariat du Fonds mondial, aucune modification substantielle n'a été apportée au rapport en ce qui concerne la sélection des sous-récipiendaires (y compris la sélection du sous-récipiendaire A). Le BIG a relevé des modifications typographiques mineures dans le document qui ne concernaient ni la sélection ni la notation des sous-récipiendaires.

[10] Fait à noter : l'annexe du rapport d'évaluation du Comité d'évaluation présente un classement général, et non un classement par modules.

[11] Article 4.3(1) du Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, version 2 (14 juin 2023).

[12] Article 3.2 du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, version du 11 février 2021.

(b) MDH a sciemment induit le Fonds mondial en erreur pour favoriser le sous-récipiendaire A et le partenaire A, avec lesquels sa direction est en conflit d'intérêts

Le coordonnateur du Comité d'évaluation était au courant de la sélection du sous-récipiendaire S lorsqu'il a envoyé le rapport d'évaluation original à un cadre de MDH le 16 novembre 2023. Dans la correspondance afférente, le coordonnateur demandait au cadre de MDH de prendre connaissance de la sélection et de faire part de tout commentaire avant l'approbation de l'évaluation par le Comité. Dans sa réponse du 20 novembre 2023, le cadre de MDH a demandé à discuter du rapport. Le coordonnateur a affirmé l'avoir rencontré pour discuter du remplacement du sous-récipiendaire S par le sous-récipiendaire A. Cette affirmation est étayée par un courriel envoyé plus tard la même journée, dans lequel le cadre de MDH informe le coordonnateur que « cela est approuvé »[13].

Le 22 novembre 2023, un membre du Comité d'évaluation a envoyé par courriel au coordonnateur du Comité d'évaluation le rapport d'évaluation modifié dans lequel le sous-récipiendaire A remplaçait le sous-récipiendaire S en tant que sous-récipiendaire sélectionné. Le 28 novembre 2023, le coordonnateur a transmis au Secrétariat du Fonds mondial la liste des sous-récipiendaires prétendument sélectionnés par le Comité d'évaluation, y compris le sous-récipiendaire A.

En l'absence de preuve (outre les déclarations de MDH) de l'existence d'une réévaluation ou d'une vérification, le BIG estime que, plus probablement qu'autrement, des cadres supérieurs de MDH, y compris le coordonnateur du Comité d'évaluation, savaient que le sous-récipiendaire A n'avait pas été sélectionné par le Comité d'évaluation et qu'une modification avait été apportée à la liste des candidatures sélectionnées sans motif valable. Ainsi, le BIG conclut que MDH a sciemment ou imprudemment induit le Fonds mondial en erreur lorsqu'il a communiqué à ce dernier la liste des sous-récipiendaires sélectionnés, puis le rapport d'évaluation.

Le BIG a constaté que le sous-récipiendaire A avait soumis son offre conjointement avec deux entités partenaires, le partenaire A et le partenaire B, et que cela n'avait pas été mentionné dans la liste de sélection ni le rapport d'évaluation remis au Fonds mondial.

Le BIG a relevé plusieurs conflits d'intérêts entre la direction de MDH et le sous-récipiendaire A et le partenaire A, ce qui montre l'intention de MDH de favoriser ces entités en les sélectionnant comme sous-récipiendaire dans le cadre du programme du Fonds mondial. Le conjoint d'un cadre de MDH était un membre du conseil d'administration du sous-récipiendaire A et un cadre du partenaire A. Dans une lettre d'engagement à l'appui de l'offre signée par son directeur général, le partenaire A exprimait « son engagement envers [le sous-récipiendaire A] à servir de partenaire clé dans l'opportunité du Fonds mondial ». D'autres conflits d'intérêts entre le cadre de MDH et le sous-récipiendaire A et le partenaire A ont été relevés par le BIG et sont décrits en détail à la section 2.2.

Le BIG a conclu, compte tenu des conflits d'intérêts relevés et des mesures prises par MDH en faveur du sous-récipiendaire A et de ses partenaires, que MDH avait induit le Fonds mondial en erreur afin de favoriser le sous-récipiendaire A et le partenaire A en les sélectionnant comme sous-récipiendaires dans le cadre du programme du Fonds mondial.

[13] Dans son entretien avec le BIG, le cadre de MDH a donné une interprétation différente de cette affirmation, soutenant qu'il ne s'agissait pas d'une opinion sur la sélection des sous-récipiendaires ni sur les informations liées au sous-récipiendaire A, mais bien d'une approbation du processus en général. Cette interprétation ne correspond pas au compte rendu du coordonnateur du Comité d'évaluation, lequel est corroboré par l'échange de courriels susmentionné et par le changement apporté au rapport d'évaluation deux jours plus tard.

Après avoir pris connaissance des constatations préliminaires du BIG, MDH a déclaré n'avoir eu « aucune intention de commettre de fraude » et a invité le BIG à considérer l'affaire comme une question de non-divulgation plutôt qu'une pratique frauduleuse. MDH a affirmé que le processus de sélection des sous-récipiendaires avait été enclenché avant la signature des accords contractuels avec le Fonds mondial et qu'il suivait ses procédures internes sans falsification ni mauvaise intention.

Toutefois, le BIG a noté que le processus de sélection des sous-récipiendaires s'était déroulé entre le 13 et le 16 novembre 2023, alors que les fausses déclarations au Fonds mondial sont apparues pour la première fois le 28 novembre 2023. MDH a signé un accord-cadre le 10 novembre 2023, et cet accord englobait le Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial et le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, qui s'appliquaient donc à MDH pendant le processus de sélection. Le BIG a trouvé des éléments de preuve indiquant que MDH, au moment où il a communiqué ses résultats au Fonds mondial, savait que le sous-récipiendaire A n'avait pas été sélectionné de manière conforme. Ces éléments de preuve permettent de conclure que MDH a sciemment falsifié les résultats du processus de sélection qu'il a présentés au Fonds mondial.

En outre, MDH a déclaré ne pas avoir tenu compte des partenaires du sous-récipiendaire A dans son évaluation de la candidature, ayant décidé de chercher des organisations uniques pour la mise en œuvre de chaque composante. Le BIG n'a trouvé aucune preuve montrant qu'une telle décision avait été prise par MDH ou communiquée au sous-récipiendaire A ou à ses partenaires.

Sur la base des éléments ci-dessus, le BIG conclut que MDH a sciemment induit le Fonds mondial en erreur pour favoriser le sous-récipiendaire A et le partenaire A, avec lesquels il est en conflit d'intérêts Cela constitue une pratique frauduleuse telle que définie dans le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial.

2.2 MDH s'est soustrait à son obligation de divulguer les conflits d'intérêts, ce qui constitue une pratique frauduleuse

(a) MDH a omis d'aviser le Fonds mondial de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels entre l'un de ses cadres et le sous-récipiendaire A et le partenaire A

Le Fonds mondial exige de ses partenaires de mise en œuvre qu'ils prennent toutes les précautions nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts, nommément ceux « relatifs à l'établissement, à l'attribution et à la gestion des contrats »[14]. MDH avait l'obligation de signaler immédiatement au Fonds mondial tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel[15]. Les obligations relatives à la divulgation des conflits d'intérêts ont été incluses par renvoi dans un accord-cadre signé par MDH le 10 novembre 2023, date antérieure au processus de sélection des sous-récipiendaires.

Le BIG a constaté qu'un cadre de MDH entretenait de multiples liens avec le sous-récipiendaire A et le partenaire A. Comme indiqué ci-dessus, le conjoint du cadre en question était un membre du conseil d'administration du sous-récipiendaire A et un cadre du partenaire A. En outre, avant d'assumer ses fonctions de cadre de MDH, ce dernier avait travaillé à l'élaboration des plans stratégiques du sous-récipiendaire A (entre septembre et décembre 2020) et du partenaire A (entre octobre 2021 et mars 2022), qui avaient retenu ses services de consultant. En janvier 2024, le partenaire A a inscrit le cadre de MDH comme « scientifique partenaire » dans une demande de

[14] Article 3.3.3 du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial.
[15] Article 3.3.4 du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial.

fonds de recherche pour un programme sans lien avec les activités du Fonds mondial. Or, MDH mettait en œuvre la subvention du Fonds mondial (indépendamment) à ce moment-là.

Le BIG a estimé que les éléments ci-dessus correspondaient cumulativement à des conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels, tels que définis par le Fonds mondial[16], entre la direction de MDH et le sous-récipiendaire A et le partenaire A. Le BIG n'a trouvé aucun document dans lequel MDH signalait au Fonds mondial des conflits d'intérêts avec le sous-récipiendaire A ou le partenaire A.

(b) MDH a sciemment ou imprudemment induit le Fonds mondial en erreur afin de se soustraire à son obligation de divulguer les conflits d'intérêts

Au cours de l'enquête et dans ses réponses aux conclusions préliminaires et finales du BIG, MDH a nié avoir failli à son obligation de déclarer les conflits d'intérêts, estimant qu'aucun conflit d'intérêts n'avait eu lieu.

MDH a soutenu qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts, puisque le conjoint du cadre de MDH était un membre du conseil d'administration du sous-récipiendaire A n'occupant pas une fonction opérationnelle. MDH a convenu que cette relation pouvait porter à croire à l'existence d'un conflit d'intérêts. MDH a toutefois estimé que la relation n'apportait pas d'avantage indu au sous-récipiendaire A, et qu'aucun élément de preuve ne suggérait que cette relation ait influé sur la sélection du sous-récipiendaire A.

MDH a également affirmé que, puisque les partenaires avaient été exclus du processus de sélection et que le sous-récipiendaire A avait été sélectionné seul, la question du conflit d'intérêts avec le partenaire A était hors de propos. Le cadre de MDH a nié avoir eu connaissance de l'intention du partenaire A de former un partenariat avec le sous-récipiendaire A au moment de la sélection.

MDH a soutenu que les mandats de consultation réalisés par son cadre pour le sous-récipiendaire A et le partenaire A ne représentaient pas un conflit d'intérêts, puisque ces mandats étaient arrivés à leur terme des années avant le processus de sélection des sous-récipiendaires, sans que des avantages ou des liens financiers aient été entretenus depuis lors, et précédaient son entrée en fonction à MDH à titre de cadre. De même, le rôle de « scientifique partenaire » du partenaire A qu'aurait joué le cadre de MDH était subordonné à l'obtention de l'approbation du financement pour le projet en question. Cette approbation n'ayant pas été accordée, ce lien ne pouvait donner lieu à un conflit d'intérêts. MDH a toutefois reconnu « le sérieux de l'affaire » et « des lacunes importantes dans l'observation des politiques relatives aux conflits d'intérêts » durant le processus de sélection des sous-récipiendaires, et exprimé son engagement envers l'intégrité et la transparence.

Les politiques du Fonds mondial énoncent sans équivoque l'obligation de déclarer tout conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel. L'appartenance du conjoint du cadre de MDH au conseil d'administration d'une entité apparentée était assujettie à cette obligation. De plus, rien n'indique que MDH comptait interdire au sous-récipiendaire A de travailler avec ses partenaires à la mise en œuvre de la subvention. Le BIG estime donc que le partenaire A aurait, plus probablement qu'autrement, pris part au programme et que les conflits d'intérêts avec cette entité auraient dû être déclarés au Fonds mondial.

[16] Les conflits d'intérêts sont définis comme suit dans l'article 1.1 de l'annexe 1 du Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial : « Un conflit d'intérêts survient quand un récipiendaire ou un représentant de récipiendaire participe à une activité du Fonds mondial pouvant avoir un effet direct et prévisible sur un intérêt d'ordre financier ou autre appartenant a) au récipiendaire ; b) au représentant du récipiendaire ; ou c) à une personne ou une institution associée au récipiendaire ou au représentant du récipiendaire dans le cadre d'une relation contractuelle, financière, de mandataire, de travail ou personnelle. […] 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 la confiance du public dans sa capacité à gérer et utiliser les ressources du Fonds mondial dans le respect des principes de transparence, d'équité, d'honnêteté et d'obligation de rendre des comptes. »

La relation d'affaires passée entre le cadre de MDH, le sous-récipiendaire A et le partenaire A représentaient également des conflits d'intérêts apparents ou potentiels. De même, la collaboration qui avait été prévue entre le partenaire A et le cadre de MDH, à titre personnel, pour la mise en œuvre de la subvention du Fonds mondial constituait également un conflit d'intérêts apparent ou potentiel, même si cette collaboration ne s'est pas concrétisée par la suite.

Ayant pris en considération les explications fournies par MDH, le BIG maintient que MDH a été dûment informé de son obligation de divulguer les conflits d'intérêts réels, apparents et potentiels, étant donné que cette obligation était incluse par renvoi dans un accord-cadre que MDH avait déjà signé au moment du processus de sélection des sous-récipiendaires. Le BIG estime également que MDH avait connaissance des nombreux liens décrits ci-dessus. Ainsi, le BIG estime que MDH savait que ces liens constituaient un conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel ou, à tout le moins, est resté imprudemment indifférent à l'éventualité de tels conflits d'intérêts et, par conséquent, que son omission de déclarer ces liens au Fonds mondial était trompeuse.

Sur la base de cet argumentaire, le BIG conclut que MDH a commis une pratique frauduleuse par omission, induisant le Fonds mondial en erreur sciemment ou imprudemment, afin de se soustraire à son obligation de divulguer des conflits d'intérêts, divulgation qui aurait enclenché une surveillance plus étroite, notamment de possibles restrictions à l'attribution de contrats à des sous-récipiendaires en conflit d'intérêts.

3. Réponse du Fonds mondial

Mesure à prendre	Date cible	Titulaire
Le Secrétariat du Fonds mondial prendra les mesures qui s'imposent en réponse aux actes répréhensibles décrits dans le présent rapport d'enquête, y compris concernant le rôle du récipiendaire principal dans la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial.	31 août 2025	Direction de la Division de la Gestion des subventions
Le Bureau de l'Éthique recommandera au Comité de l'Éthique et de la Gouvernance du Conseil d'administration du Fonds mondial que soient harmonisées les définitions des conflits d'intérêts dans la Politique relative aux conflits d'intérêts du Fonds mondial, le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial et toute autre politique du Fonds mondial faisant référence aux conflits d'intérêts.	31 décembre 2025	Responsable de l'éthique

Annexe A : Résumé des réponses des personnes concernées

Le 29 novembre 2024, le BIG a remis à MDH une lettre de présentation des conclusions préliminaires exposant la relation complète des faits examinés et les conclusions préliminaires. Le BIG a donné à MDH l'occasion d'y répondre, ce qu'il a fait le 13 décembre 2024. Après avoir pris connaissance de la réponse de MDH, le BIG lui a transmis son avis de présentation des conclusions le 20 février 2025. Le BIG a donné à MDH l'occasion de fournir des éclaircissements supplémentaires et de commenter le ton et l'équilibre de l'avis de présentation des conclusions, ce qu'il a fait le 6 mars 2025.

Le BIG a dûment pris en compte tous les points soulevés dans les réponses de MDH, et révisé le présent rapport final en conséquence.

En ce qui concerne la constatation de pratique frauduleuse dans le cadre de la sélection du sous-récipiendaire A, MDH a suggéré au BIG de considérer l'affaire comme une question de non-divulgation et non de pratique frauduleuse, précisant qu'il n'y avait aucune intention de commettre une fraude, ni de falsification, ni de motif malveillant dans cette affaire. MDH a reconnu l'existence d'écarts par rapport aux standards du Fonds mondial, précisant que ceux-ci résultaient de l'application de ses politiques internes, et ajouté que le processus de sélection des sous-récipiendaires avait commencé avant la signature des accords contractuels avec le Fonds mondial. MDH a affirmé qu'une vérification postérieure à la notation avait révélé que le sous-récipiendaire S ne répondait pas aux critères de sélection et que le sous-récipiendaire A avait été choisi à la place, compte tenu de sa feuille de route et de sa capacité institutionnelle.

En ce qui concerne la constatation de pratique frauduleuse liée à la non-divulgation des conflits d'intérêts, MDH a pris acte des préoccupations soulevées par le BIG. Cependant, MDH a nié l'existence de conflits d'intérêts. MDH a également fait valoir que son cadre n'avait aucune obligation de divulguer les conflits d'intérêts au titre des politiques de MDH, car celui-ci n'était pas membre du Comité d'évaluation ni du Comité d'appel d'offres de MDH.

MDH a informé le BIG qu'il avait envisagé plusieurs initiatives de renforcement de ses processus, et s'engagerait à les mettre en œuvre, notamment :

- une révision de son manuel sur les achats de biens et services garantissant une déclaration complète des conflits d'intérêts à tous les niveaux des processus d'achat ;
- une formation obligatoire, pour tout le personnel participant à la gestion des subventions et aux achats, sur les politiques relatives aux conflits d'intérêts, les directives de mise en œuvre des subventions du Fonds mondial et les pratiques d'achats éthiques ;
- l'établissement d'obligations de divulgation rigoureuse et fréquente, soutenues par des audits réguliers ;
- l'établissement de protocoles plus clairs sur la tenue de registres exacts et complets de tous les processus d'évaluation et de sélection.

De plus, MDH a exprimé sa volonté de « combler les lacunes » dans le processus de sélection des sous-récipiendaires, en :

- remettant un avis d'annulation de la sélection du sous-récipiendaire A à l'ICN de la Tanzanie ;
- lançant un processus de sélection pour un nouveau sous-récipiendaire et en adhérant au Code de conduite du Fonds mondial et à l'accord-cadre ;
- mettant à jour ses procédures opérationnelles normalisées pour la sélection et la gestion des sous-récipiendaires afin de les aligner entièrement sur les directives du Fonds mondial.

Enfin, MDH a confirmé au BIG qu'il avait annulé la sélection du sous-récipiendaire A.

Bien que ces éléments ne modifient pas les conclusions du BIG, le Secrétariat du Fonds mondial pourra en tenir compte dans toute décision opérationnelle qu'il prendra à l'égard de MDH.

Annexe B : Méthodologie

Pourquoi enquêtons-nous ?

Quelle que soit leur forme, les actes répréhensibles menacent la mission du Fonds mondial de mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils fragilisent les systèmes de santé publique et facilitent les atteintes aux droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ces actes se traduisent par le détournement de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin. Ils limitent l'impact du Fonds mondial et grèvent la confiance qui est nécessaire pour son modèle de partenariat multipartite[17].

Sur quoi enquêtons-nous ?

Le BIG a pour mandat[18] d'enquêter sur toute utilisation des ressources du Fonds mondial, que ce soit par le Secrétariat, les récipiendaires des subventions, les récipiendaires principaux et leurs sous-récipiendaires, les instances de coordination nationale, les agents locaux du Fonds ou les fournisseurs dont le travail appuie les programmes financés par le Fonds mondial, et de rendre compte de ses constatations de manière transparente et responsable[19]. Le Secrétariat du Fonds mondial veille à ce que cette supervision soit incluse dans les accords correspondants.

Les enquêtes visent à identifier les cas d'actes répréhensibles, tels que les pratiques frauduleuses et la corruption, mais aussi le non-respect des normes applicables en matière de droits humains et les cas d'exploitation et d'abus sexuels. Les enquêtes sont fondées sur les allégations des lanceurs d'alerte[20], la remontée régulière d'informations relatives aux activités, l'analyse des risques ou les renvois d'informations d'autres entités.

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels pris par les récipiendaires des subventions et les fournisseurs. Les exigences en matière de gestion des fonds et de réalisation des activités sont notamment définies dans le Code de conduite des fournisseurs et le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial[21].

Les enquêtes du BIG visent à :

- identifier la nature et la portée des actes répréhensibles affectant les subventions du Fonds mondial, et les entités responsables de tels méfaits et, le cas échéant, déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par ces actes répréhensibles, et
- placer le Fonds mondial en position de comprendre les causes principales des actes répréhensibles, d'obtenir le recouvrement des fonds et de prendre des mesures correctives et préventives, en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés et les usages qui en ont été faits.

Sur qui enquêtons-nous ?

[17] Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption, §1.1.
[18] Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, tel que périodiquement amendé.
[19] Politique pour la communication des rapports publiés par l'Inspecteur général, telle que périodiquement amendée.
[20] Politique et procédures du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en matière de dénonciation des abus, telles que périodiquement amendées.
[21] Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial et Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, tels que périodiquement amendés. Les subventions sont habituellement assujetties au Règlement relatif aux subventions, qui intègre le Code de conduite des récipiendaires et impose une communication du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords.

Le BIG enquête sur les actes répréhensibles commis par les entités responsables de la réalisation et de l'exécution des activités financées par le Fonds mondial. Il s'agit des bénéficiaires, des récipiendaires principaux et de leurs sous-récipiendaires, des instances de coordination nationale ou des circonscriptions du Conseil d'administration recevant un soutien financier du Fonds mondial, des agents locaux du Fonds, des bénéficiaires de financements catalytiques, et d'autres fournisseurs du Fonds mondial ou des récipiendaires. Les activités du Secrétariat liées à l'utilisation des fonds entrent également dans le champ d'action du BIG.

Les récipiendaires principaux sont responsables devant le Fonds mondial de la conformité de leur utilisation de tous les fonds de subvention, y compris ceux versés aux sous-récipiendaires et payés aux fournisseurs[22]. Ils veillent à ce que les exigences appropriées s'appliquent à ces entités.

Comment enquêtons-nous ?

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. Le BIG n'est pas une autorité policière ou judiciaire. Il incombe aux récipiendaires et aux fournisseurs de prouver que leurs actions et celles de leurs agents et employés respectent les accords applicables. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et les analyses correspondantes, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables de faits établis. Les constatations s'appuient sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le BIG prend en considération toutes les informations disponibles, y compris les éléments inculpatoires et disculpatoires[23].

Les enquêtes sur les allégations d'exploitation et d'abus sexuels sont réalisées au moyen d'une méthodologie d'évaluation des risques propres à chaque cas, centrée sur la victime et tenant compte des traumatismes. Ce travail est régi par le Cadre opérationnel du Fonds mondial sur la protection contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels et les abus de pouvoir qui y sont associés[24].

L'enquête tentera de quantifier l'ampleur de toute dépense non conforme, y compris un montant proposé au Secrétariat comme étant recouvrable.

Le BIG peut également s'acquitter de sa mission en supervisant les activités des récipiendaires ou d'autres parties ayant la capacité et le mandat appropriés pour effectuer des tâches d'enquête. Il peut communiquer, dans le respect de ses obligations de confidentialité, des allégations et des preuves à des tiers, lorsque cela est pertinent pour leur travail.

Que se passe-t-il après une enquête ?

Le BIG s'assure que les entités concernées ont l'occasion d'examiner et de fournir des preuves ou des commentaires sur les conclusions et sur le projet de rapport[25].

Il a un rôle d'établissement des faits et ne détermine pas les mesures correctives et préventives que le Fonds mondial peut prendre à la suite de ses conclusions. Le BIG est tenu de rendre publics les rapports d'enquête finaux dans leur intégralité[26].

À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des mesures de gestion convenues destinées à atténuer les risques auxquels les actes répréhensibles exposent le Fonds mondial et

[22] Les dépenses conformes sont définies dans les Directives pour l'établissement des subventions du Fonds mondial, telles que périodiquement amendées.

[23] Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, 2e édition, Conference of International Investigators.

[24] Voir le cadre opérationnel du Fonds mondial sur le sujet : The Global Fund's Operational Framework on the Protection from Sexual Exploitation and Abuse, Sexual Harassment, and Related Abuse of Power, en particulier les sections IV. 2. *Investigations* et IV. 3. *Support to survivors & victims*, tel que périodiquement amendé.

[25] Voir le Modèle de participation des parties prenantes aux enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général, tel que périodiquement amendé.

[26] Voir la Politique pour la communication des rapports publiés par le Bureau de l'Inspecteur général, telle que périodiquement amendée.

les activités de ses récipiendaires ou fournisseurs. Il peut s'agir de décisions managériales spécifiques, de recouvrements financiers, d'instructions applicables aux entités de mise en œuvre et aux fournisseurs, de modifications des processus internes ou d'autres mesures correctives contractuelles. En ce qui concerne les fournisseurs, il peut également s'agir de recommander un renvoi du dossier au Comité des sanctions[27]. La portée de ces mesures est assujettie à la mission et aux capacités du Fonds mondial, et ne modifie pas directement ou ne s'écarte pas d'une autre manière des modalités existantes des accords et des contrats.

Le BIG peut renvoyer l'affaire à d'autres organisations ayant un intérêt dans le résultat de l'enquête, ou aux autorités nationales pour des poursuites pénales ou d'autres actions réglementaires et administratives, et soutenir ces processus le cas échéant. Le Fonds mondial peut, à sa seule discrétion, communiquer également à des tiers les informations relatives à ses conclusions, y compris celles concernant les individus identifiés dans le présent rapport, s'il le juge approprié.

[27] Voir les procédures du Comité des sanctions en la matière : *Sanctions Panel Procedures Relating to the Code of Conduct for Suppliers*, telles que périodiquement amendées.