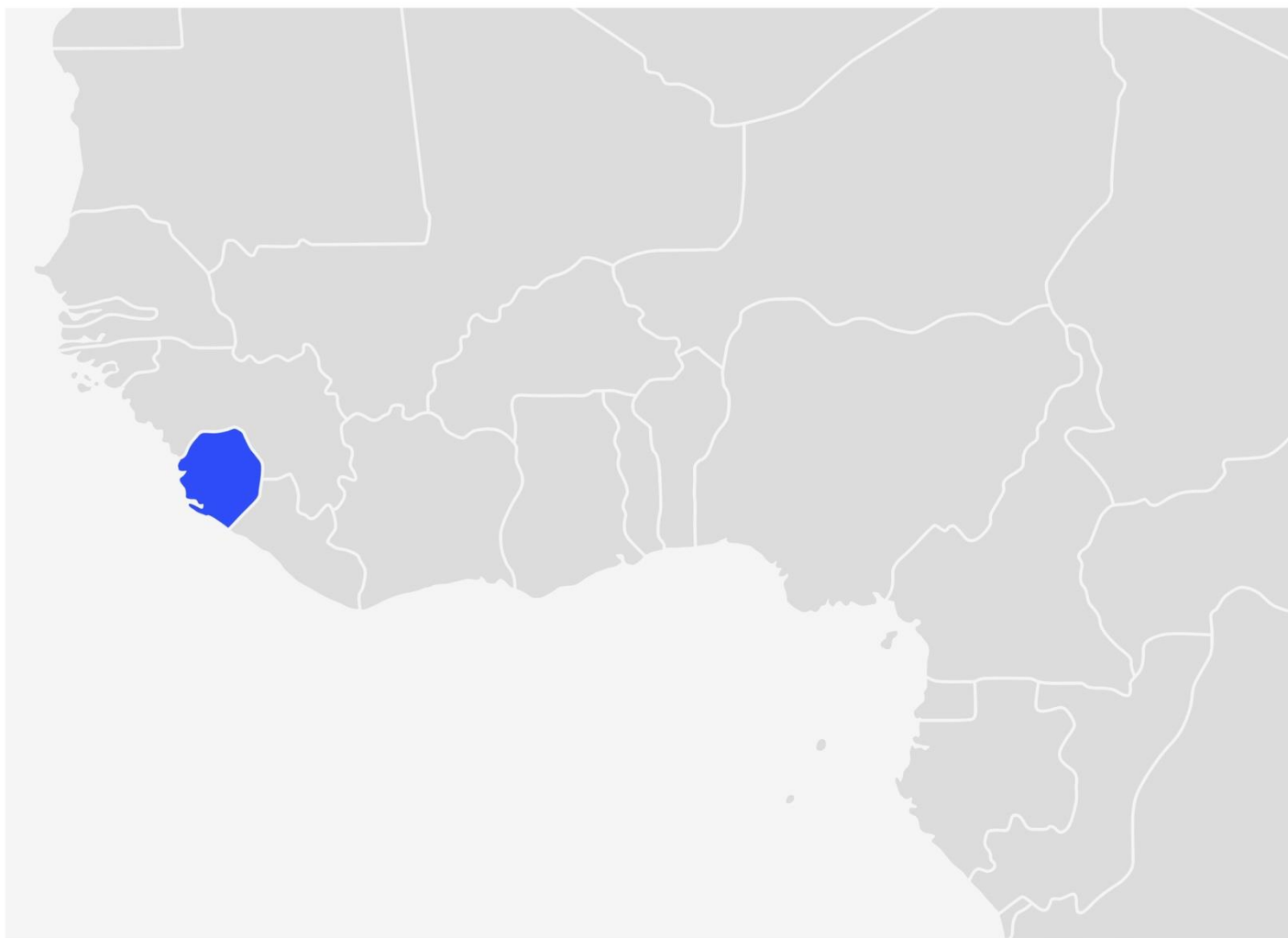




Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial à la **Sierra Leone**

Formations : achats frauduleux et collusoires

GF-OIG-22-020
6 décembre 2022
Genève, Suisse

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

Le Bureau de l'Inspecteur général 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 sida, de tuberculose et de paludisme. Au travers d'audits, d'enquêtes et d'activités de consultance, il encourage les bonnes pratiques, améliore la gestion du risque et fait état des actes répréhensibles de façon complète et transparente.

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

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe

Courriel : hotline@theglobalfund.org

Numéro d'appel gratuit : +1 704 541 6918

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



Table des matières

1. Résumé	3
1.1 Aperçu de l'enquête	3
1.2 Origine et portée	3
1.3 Constatations	4
1.4 Contexte du pays	4
1.5 Impact de l'enquête	6
2. Constatations	7
2.1 La fraude et la collusion qui ont marqué la sélection de fournisseurs dans le cadre des formations ont entraîné des dépenses non conformes d'un montant de 415 148 dollars US.	7
2.2 Le suivi stratégique insuffisant assuré par l'agent financier a retardé la détection de la fraude aux achats en Sierra Leone.	10
3. Réponse du Fonds mondial	12
Annexe A : Résumé des réponses	13
Annexe B : Méthodologie	14

1. Résumé

1.1 Aperçu de l'enquête

Le BIG constate que des membres chargés des achats au sein de l'unité d'administration intégrée des projets de santé (IHPAU selon l'acronyme anglais) rattachée au ministère de la Santé et de l'Assainissement ont pris part à des pratiques frauduleuses et collusoires en lien avec la formation sur le paludisme et avec la formation sur le système d'information pour la gestion de la santé. Ils ont mis en scène une sélection concurrentielle factice de fournisseurs répondant à l'appel à propositions. Des soumissionnaires présélectionnés étaient de connivence avec d'autres fournisseurs et ont communiqué aux agents d'achat de l'IHPAU des factures vierges. Des prix ont ensuite été ajoutés sur les factures de sorte qu'un « gagnant » prédéterminé se démarque des trois soumissions reçues dans chaque district.

Entre janvier et avril 2020, l'IHPAU a mandaté des services de restauration pour les formations sur le paludisme, pour un coût de 3,44 milliards de leones (353 113 dollars US), financés avec les fonds de la subvention SLE-Z-MOHS¹. Dans le cadre de la même subvention, le ministère de la Santé et de l'Assainissement a également organisé des formations sur l'utilisation du système d'information pour la gestion de la santé (HMIS) en août 2020, pour lesquelles l'IHPAU a commandé des services de restauration d'un montant de 604,78 millions de leones (62 035 dollars US).

Le BIG n'a pas trouvé d'éléments indiquant que la fraude avait été mise en place pour que l'équipe d'achat de l'IHPAU obtienne des pots-de-vin. En agissant de la sorte, l'unité enfreint néanmoins le Code de conduite des récipiendaires principaux. Le BIG considère que la valeur totale de la formation (415 148 dollars US) est non conforme.

Afin de prévenir ce type de risque, l'agent financier est désormais tenu d'examiner et d'approuver l'ensemble des achats de l'IHPAU dont le montant est supérieur à 2500 dollars US s'ils font l'objet d'un appel à propositions. De plus, l'utilisation de services de restauration est uniquement autorisée à titre exceptionnel, avec l'accord préalable du Secrétariat du Fonds mondial. En lieu et place, les participants aux formations reçoivent une indemnité par paiement mobile pour couvrir les coûts de collation et de rafraîchissement.

1.2 Origine et portée

En décembre 2020, le BIG a supervisé une enquête sur un cas potentiel de fraude et de manipulation relatives à l'achat de services de restauration et à la location de salles par des personnels de l'IHPAU. L'agent local du Fonds (PwC) et les services d'audit de Sierra Leone ont enquêté conjointement sur les allégations visant quatre des seize districts du pays.

¹ Sauf indication contraire, le BIG a utilisé une moyenne des taux moyens mensuels du marché de la Banque centrale de la Sierra Leone couvrant les formations relatives à la campagne de distribution de masse de MIILD (janvier, mars, avril et août 2020) pour calculer les taux de change. 1 dollar US est équivalent à 9749 leones.

Quand un partenaire de mise en œuvre a démontré sa capacité à mener des enquêtes, le BIG peut choisir d'en superviser les travaux, plutôt que de mener sa propre enquête. Selon que de besoin, le BIG examine la portée des travaux et évalue l'adéquation des mesures d'atténuation des risques visant à prévenir de nouvelles occurrences.

Compte tenu des conclusions de l'enquête de supervision, le BIG a transformé l'affaire en enquête dirigée par ses équipes et il a mandaté PwC en septembre 2021 pour l'étendre à quatre districts supplémentaires. Les enquêteurs ont examiné et analysé les documents d'achat et les études de marché pertinents. Ils ont également entendu plusieurs personnes d'intérêt, dont le personnel de l'IHPAU, l'ensemble des soumissionnaires retenus, 15 des 16 soumissionnaires non retenus et 10 fournisseurs qui n'avaient pas été invités à présenter d'offre.

1.3 Constatations

La présente enquête a permis de mettre en lumière les irrégularités ci-après :

- des pratiques d'achat frauduleuses et collusoires ayant entraîné des dépenses non conformes d'un montant de 415 148 dollars US en lien avec la sélection de services de restauration pour des formations sur le paludisme et sur le système HMIS ;
- des lacunes de supervision des activités d'achat de l'IHPAU par l'agent financier, qui ont retardé la détection de la fraude.

1.4 Contexte du pays²



La Sierra Leone fait partie des pays les moins développés au monde. La flambée de maladie à virus Ebola de 2014 a eu des répercussions dévastatrices sur l'économie et le pays continue de souffrir de la faiblesse de ses infrastructures, de niveaux élevés de pauvreté et de chômage, de la corruption et du manque de gouvernance³.

L'accès aux soins de santé est limité par les obstacles géographiques, les dépenses directes extrêmement élevées, le manque de personnel médical compétent et la faible qualité des services. Les ressources sanitaires ne sont pas réparties équitablement, la majorité des hôpitaux et des agents de santé étant concentrés à Freetown, la capitale⁴.

² <https://www.unaids.org/fr/regionscountries/countries/sierraleone>,

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.MLR.INCD.P3?locations=SL>, https://www.stoptb.org/static_pages/SLE_Dashboard.html

³ Ebola and corruption: Overcoming critical governance challenges in a crisis situation,

<https://www.worldbank.org/en/country/sierraleone/overview>, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/least-developed-countries>

⁴ www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8472563/

La Sierra Leone dépend largement de l'aide extérieure de donateurs bilatéraux et multilatéraux⁵. Le Fonds mondial est un contributeur majeur dans le pays. Au cours du cycle de financement 2018-2021, le Fonds a décaissé près de 54 millions de dollars US au titre de la subvention SLE-Z-MOHS (Renforcement des systèmes de santé en vue d'intensifier les interventions de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme), mise en œuvre par le ministère de la Santé et de l'Assainissement. Le ministère de la Santé confie la responsabilité des achats de produits non sanitaires utilisés dans le cadre des subventions à l'IHPAU. Cette unité a été créée en 2016 afin d'exercer une fonction fiduciaire pour la gestion des ressources des donateurs.

Afin d'atténuer les risques de fraude financière, le Fonds mondial a mandaté un agent financier en Sierra Leone, Cardno Emerging Markets USA Ltd, à compter du 21 juillet 2014, afin de fournir aux maîtres d'œuvre des subventions une large palette de services de gestion financière, notamment un renforcement des capacités en matière de gestion des achats. Même si le Fonds mondial classe la Sierra Leone dans les contextes d'intervention difficiles, le pays ne tombe pas sous le coup de sa politique de sauvegarde supplémentaire. Dans un [audit de 2019](#), le BIG relevait des déficiences majeures en matière de contrôle financier, d'activités de garantie et de gouvernance, et de nombreux indicateurs de fraudes liées aux subventions mises en œuvre par le ministère de la Santé et de l'Assainissement, notamment des offres truquées, des documents et des factures falsifiés, des paiements illégaux et des indemnités journalières frauduleuses.

Par la suite, une [enquête du BIG](#) publiée en avril 2020 a fait état de transactions non conformes et frauduleuses d'un montant de 2 millions de dollars US en lien avec des achats de biens et de services. Les auditeurs ont constaté l'existence de truquages d'offres, de surfacturations pour des services d'hébergement et de restauration, de substitution de produits et de commandes non livrées. Ils ont également relevé des erreurs de suivi stratégique par l'agent financier du Fonds mondial et un manque de dispositions dans son contrat relatives à la détection et au signalement des fraudes. Après cette enquête, le BIG et le Secrétariat ont défini plusieurs actions convenues de la Direction afin d'améliorer la mise en œuvre et le suivi stratégique des subventions en Sierra Leone. En particulier, le plan de gestion des risques et de la garantie du pays a été actualisé et le mandat de l'agent financier a été modifié afin d'inclure la détection des signaux alertant sur de possibles pratiques interdites et leur signalement au Fonds mondial.

Ces mesures s'ajoutaient à celles mises en place pendant l'enquête de 2020, notamment : i) avec l'aide de l'agent financier, les bénéficiaires principaux (le ministère de la Santé et de l'Assainissement et le Secrétariat national de lutte contre le sida) ont demandé une analyse des prix du marché avant un appel d'offres et la vérification de la livraison, ii) l'agent financier a redoublé d'efforts afin de renforcer les capacités des équipes d'achat des bénéficiaires principaux, et iii) l'agent financier a augmenté la fréquence de la vérification physique des biens livrés, notamment au moyen de vérifications aléatoires et indépendantes de l'équipement informatique.

⁵ U.S. Relations with Sierra Leone, Bilateral Relations Fact Sheet, Bureau of African Affairs, 11 février 2022.

1.5 Impact de l'enquête

L'enquête a mis au jour de nouvelles preuves de pratiques frauduleuses et collusoires au sein de l'IHPAU en lien avec l'achat de services de restauration. Dans le cas présent, la fraude et la collusion sont survenues après le début des activités de renforcement des capacités d'achat de l'IHPAU mises en place par le Secrétariat, conformément aux actions convenues de la Direction découlant de l'enquête [précédente](#) en Sierra Leone. Cette situation souligne les risques de fraude inhérents aux achats en Sierra Leone et la nécessité de renforcer encore le suivi stratégique et les garanties du Fonds mondial dans ce domaine.

Après la deuxième enquête, l'agent financier et l'IHPAU ont convenu qu'avant de signer un bon de commande local d'achats soumis à un appel à propositions dont le montant est supérieur à 2500 dollars US, l'agent financier devait examiner et approuver l'ensemble des documents. Auparavant, il examinait uniquement les factures des fournisseurs sélectionnés dans le cadre de l'appel à propositions avant d'approuver un paiement. De plus, l'achat de services de restauration est désormais autorisé à titre exceptionnel et avec l'accord préalable du Secrétariat, car comme le montre la présente enquête, cette activité présente un risque élevé de fraude et de collusion. Même si les collations et les rafraîchissements jouent toujours un rôle majeur pour encourager la présence aux activités programmatiques, les participants aux formations reçoivent désormais une indemnité de restauration sur leur portefeuille mobile. Le Secrétariat et l'agent financier considèrent que ce mode de paiement est moins risqué, car l'argent est versé directement sur le compte des participants.

L'équipe d'achat de l'IHPAU investie dans les formations sur le paludisme et le système HMIS n'a plus accès aux programmes du Fonds mondial. Le responsable des achats a démissionné et l'IHPAU a réaffecté le spécialiste des achats à des programmes extérieurs au Fonds mondial.

Le BIG et le Secrétariat ont également défini une action convenue de la Direction en vue de recouvrer les fonds liés aux achats frauduleux et collusoires.

2. Constatations

2.1 La fraude et la collusion liées à la sélection de fournisseurs dans le cadre des formations ont entraîné des dépenses non conformes d'un montant de 415 148 dollars US.

i) Campagne de distribution de moustiquaires

Entre décembre 2019 et août 2020, le Programme national de lutte contre le paludisme du ministère de la Santé et de l'Assainissement a déployé une campagne nationale de distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée, qui représente une mesure clé de la prévention des infections. Pendant la phase préparatoire, le Programme national a organisé trois formations de terrain pour le personnel du ministère et les bénévoles (du 20 au 24 janvier, du 25 au 28 mars et du 31 mars au 2 avril) dans chacun des seize districts du pays.

Le Programme national a confié à l'IHPAU la charge de recruter des restaurateurs pour les trois formations, pour un coût total de 3,44 milliards de leones (353 113 dollars US). Chaque formation était dispensée dans les seize districts du pays.

Les activités de l'IHPAU sont régies par la loi de la Sierra Leone sur la passation de marchés publics, qui stipule que « un aussi grand nombre que possible de soumissionnaires, trois au minimum, sont invités par écrit à soumettre un devis [...] Un bon de commande est envoyé au soumissionnaire qui a présenté le devis le moins cher et qui répond aux critères de l'acheteur, notamment en matière de livraison.

Pour la formation du 20 au 24 janvier, l'IHPAU a invité des soumissionnaires à présenter leurs devis dans le cadre d'appels à propositions, et ce, dans les seize districts.

Notre enquête s'est concentrée sur huit districts. Cinq des fournisseurs qui n'ont pas été retenus selon les dires de l'IHPAU ont indiqué au BIG n'avoir présenté aucune offre. Trois autres affirment avoir fourni aux restaurateurs sélectionnés une facture pro forma remplie ou vierge. Ils ont expliqué que l'IHPAU sélectionnait un restaurateur, mais que celui-ci devait présenter des factures pro forma des soumissionnaires non retenus afin d'encourager la concurrence. L'un des quatre restaurateurs sélectionnés a confirmé ce système de « factures de rechange », expliquant que les entreprises retenues devaient demander des factures pro forma aux autres restaurateurs locaux. Certains se procurent ces factures de manière détournée, c'est-à-dire auprès d'imprimeurs locaux tandis que d'autres les impriment directement.

Les deux membres du personnel de l'IHPAU qui ont supervisé ces achats ont nié avoir eu connaissance de ces agissements. Ils ont indiqué qu'en raison des délais serrés, ils n'étaient pas en mesure de vérifier si les factures émanaient des soumissionnaires invités ou d'autres voies, ni de vérifier l'authenticité des documents. À réception d'une facture, le responsable des achats vérifiait simplement que le nom du fournisseur figurant sur la facture correspondait au nom indiqué dans la base de données. S'ils étaient identiques, le responsable considérait que la facture était authentique.

Lors de l'évaluation des offres, l'IHPAU est tenue de valider les certificats d'enregistrement,

les licences et les reçus fiscaux des entreprises. Or, elle n'a pas demandé aux restaurateurs de lui fournir ces documents. En particulier, la base de données IHPAU 2018 des restaurateurs préqualifiés indique que l'adresse sociale de tous les restaurateurs ayant répondu à l'appel à propositions était « non traçable ». Cela signifie que l'IHPAU a déformé la réalité en indiquant dans le rapport d'évaluation des offres que les fournisseurs étaient « préqualifiés ».

Le BIG a examiné la base de données de l'IHPAU des restaurateurs préqualifiés. Aucun des restaurateurs ayant répondu à l'appel à propositions n'a fourni les documents requis et dans le champ « Adresse de l'entreprise » figurait la mention « non traçable » pour chacun d'eux.

ii) Formation sur le système d'information pour la gestion sanitaire

En août 2020, la Direction des politiques, de la planification et de l'information, un service du ministère de la Santé et de l'Assainissement, a mis en place des formations sur l'utilisation du système HMIS pour 1621 membres du ministère. L'IHPAU a fait appel à des services de restauration dans les seize districts, pour un coût total de 604,78 millions de leones (62 035 dollars US).

Les restaurateurs de sept des seize districts ont confirmé l'existence de la combine mentionnée ci-avant. L'IHPAU avait demandé aux soumissionnaires présélectionnés de lui fournir des factures vierges, auxquelles des prix étaient ensuite ajoutés de telle sorte que dans chaque district, un « gagnant » se démarque des deux autres concurrents.

iii) Surfacturation pour des services de restauration et de location de salles

Les montants prétendument facturés par les soumissionnaires retenus pour le petit déjeuner et le déjeuner dans le cadre des formations sur le paludisme et le système HMIS étaient identiques dans les seize districts de Sierra Leone : 3,10 dollars US et 6,20 dollars US, respectivement. L'IHPAU a avancé que l'uniformité des prix s'expliquait probablement par le fait que les restaurateurs avaient l'habitude des budgets de formation.

Les enquêteurs ont comparé les prix des repas et des locations de salles proposés par les restaurateurs recrutés avec les prix du marché. Les prix des repas sont 15 % (par déjeuner) et 19 % (par petit déjeuner) supérieurs aux prix moyens du marché.

Concernant la location des salles, les prix du marché varient fortement (de 41 à 308 dollars US par jour) selon les districts, alors que les restaurateurs recrutés ont tous indiqué le même montant, soit 205 dollars US par jour, quel que soit leur emplacement. L'un d'eux a indiqué au BIG qu'il était monnaie courante de gonfler le tarif de location des salles dans les devis, afin d'augmenter les marges de profit.

iv) Non-respect du Règlement relatif à la passation de marchés

Lors de la sélection des fournisseurs aux fins des formations, l'IHPAU n'a pas respecté la procédure applicable au titre de la loi de 2016 sur la passation de marchés publics. Au début de 2020, les achats de services sur devis étaient autorisés dans les limites de 100 millions de leones (environ 10 300 dollars US). Si le montant du contrat dépassait ce plafond, un appel d'offres national ou international devait être émis.

L'IHPAU a expliqué qu'elle utilisait l'appel à propositions pour chaque district et pour chacune des trois sessions de formation séparément, car il aurait été quasiment impossible de trouver un prestataire en mesure de fournir des services de restauration pour les trois sessions dans les seize districts. Cependant, au moment où l'appel à propositions pour la première formation dans les seize districts a été lancé, l'IHPAU avait déjà planifié et chiffré les services pour les deux autres formations dans les mêmes seize districts. Or, elle aurait dû considérer chaque district comme un lot pour les trois formations et constituer seize lots au total. Les dépenses totales liées aux trois formations dépassaient le plafond de 100 millions de leones (environ 10 300 dollars US) par district, de sorte qu'un appel d'offres national aurait dû être lancé.

De plus, dans chaque district, l'IHPAU a fait appel aux fournisseurs déjà sélectionnés pour la première formation aux fins des deuxième et troisième formations, sans mise en concurrence. Selon la loi de 2016 sur la passation de marchés publics, le recours à un fournisseur unique est uniquement autorisé dans des circonstances spécifiques et si certains critères administratifs sont réunis. Dans le cas présent, l'IHPAU a sélectionné les fournisseurs sans respecter les critères stipulés dans la loi.

Le recours à un fournisseur unique est couramment utilisé à mauvais escient pour éviter la mise en concurrence et faciliter l'octroi de contrats aux soumissionnaires favoris, souvent par corruption. Ces attributions peuvent simplement résulter du non-respect des critères de mise en concurrence, d'une falsification des données de justification du recours à un fournisseur unique, ou d'une scission des achats afin de contourner les plafonds ouvrant sur l'obligation de lancer des appels d'offres. Le recours à un fournisseur unique tue la concurrence et gonfle les coûts. Cette pratique est contraire au principe de rapport coût-efficacité cher au Fonds mondial⁶. A contrario, le recours à de multiples sources garantit la mise en concurrence et encourage chaque fournisseur à améliorer ses services et sa proposition tarifaire.

Répercussions de la fraude et de la collusion sur les subventions du Fonds mondial

Le BIG n'a pas trouvé d'éléments indiquant que la combine avait été montée pour que les membres de l'IHPAU obtiennent des pots-de-vin. Elle représente néanmoins une pratique frauduleuse et collusoire, et contrevient au Code de conduite des récipiendaires principaux.

Le BIG conclut que 415 148 dollars US ont été dépensés indûment, ce qui correspond à la valeur totale des formations sur la campagne de masse liée au paludisme et sur le système HMIS. Il recommande de recouvrer 1,93 milliard de leones (197 576 dollars US)⁷, soit la totalité des fonds de subvention qui ont été utilisés. Pour arriver à ce chiffre, il s'est appuyé sur les considérations ci-après :

- Le ministère de la Santé et de l'Assainissement a payé 1,76 milliard de leones (180 923 dollars US) pour les deux premières formations sur la campagne de masse et 162,35 millions de leones (16 652 dollars US) à quatre des quatorze prestataires sélectionnés dans le cadre de la formation sur le système HMIS. L'agent financier a

⁶ <https://www.theglobalfund.org/fr/funding-model/updates/2020-02-21-value-for-money-resources-for-applicants/>

⁷ La différence d'un dollar avec la somme des montants indiqués au premier point ci-après est due à l'arrondissement du nombre.

refusé le paiement relatif à la troisième formation sur la campagne de masse et le règlement aux prestataires restants pour la formation sur le système HMIS, et le ministère de la Santé n'a pas procédé aux versements.

- En avril 2021, après les premières constatations de l'enquête, le Secrétariat du Fonds mondial avait déjà déclaré que la somme de 1,65 milliard de leones (170 436 dollars US) n'était pas conforme et avait demandé au ministère de procéder à son remboursement. Ce recouvrement incluait les paiements aux prestataires investis dans les deux premières formations sur la campagne de masse⁸.

Par conséquent, le BIG estime que le montant résiduel recouvrable s'élève à 278,65 millions de leones (28 582 dollars US)⁹, correspondant à la différence entre le montant total payé par le ministère pour les deux premières formations sur la campagne de masse et le montant payé aux quatre prestataires en lien avec la formation à la Direction des politiques, de la planification et de l'information, d'une part, et le montant déjà déclaré non conforme par l'équipe de pays, d'autre part.

Action convenue de la Direction 1

Le Secrétariat du Fonds mondial détermine un montant recouvrable approprié et met en œuvre les moyens nécessaires pour le récupérer auprès des entités responsables. Il détermine ce montant au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.

Date cible : 30 juin 2023

Titulaire : Président du comité des recouvrements

2.2 Le suivi stratégique insuffisant assuré par l'agent financier a retardé la détection de la fraude aux achats en Sierra Leone

Afin d'atténuer les risques de fraude financière, le Fonds mondial fait appel à un agent financier en Sierra Leone, Cardno Emerging Markets USA Ltd. Celui-ci est chargé de fournir aux maîtres d'œuvre des subventions une large palette de services de gestion financière, notamment un renforcement des capacités en matière de gestion des achats.

Selon les dispositions de son contrat avec le Fonds mondial, l'agent financier est tenu d'examiner et de vérifier les pièces justifiant les dépenses et de mener périodiquement des contrôles ponctuels des transactions présentant un risque élevé de fraude. Or, pour les formations du 20 au 24 janvier 2020 et du 25 au 28 mars 2020, il a approuvé le paiement de 180 923 dollars US aux restaurateurs sélectionnés en se fiant aux devis fournis par l'IHPAU, plutôt que de procéder à des vérifications ou à des contrôles ponctuels.

⁸ Lettre de demande du Fonds mondial au ministère de la Santé et de l'Assainissement datée du 9 avril 2021. Au taux de change utilisé dans le présent rapport, le montant en leones correspond à 168 994 dollars US. Le taux de change utilisé dans la lettre diffère de celui utilisé ici.

⁹ Le montant en dollars est obtenu en convertissant le montant en leones au taux de change indiqué dans la note de bas de page 1 du présent rapport.

Pour la formation d'août 2020 sur le système d'information pour la gestion sanitaire, l'IHPAU a soumis les factures de restauration à l'approbation de l'agent financier à l'issue des activités. L'agent financier a autorisé le paiement de quatre factures sur quatorze, pour un montant total de 16 652 dollars US. Par la suite, il a suspendu les paiements après avoir remarqué, au cours d'un examen d'autres factures, que le coût des services de restauration était identique dans les 16 districts.

L'agent financier a reconnu que ces transactions présentaient un risque élevé. Il a expliqué qu'il n'avait pas relevé cette irrégularité, car il manquait de temps pour approuver les paiements en raison du calendrier de la campagne de masse. De plus, l'IHPAU lui envoyait les factures à examiner par lots, ce qui l'a empêché de remarquer que les prix des factures étaient identiques pour toutes les formations.

Par ailleurs, l'agent financier a expliqué qu'au titre des mesures mises en place après l'enquête du BIG de 2020, le ministère de la Santé et lui-même avaient notamment sélectionné et validé des fournisseurs appropriés. Plutôt que de vérifier l'authenticité des factures ou l'existence des fournisseurs, il s'est alors concentré sur la prestation des services. Dans le cas présent, même si les services commandés ont bien été fournis, l'attention portée exclusivement à la prestation a retardé la détection des pratiques frauduleuses au sein de l'IHPAU.

Afin d'atténuer les risques y afférents à l'avenir, l'agent financier examinera l'ensemble des documents des approvisionnements par appel à propositions d'une valeur supérieure à 2500 dollars US avant que l'IHPAU signe les bons de commande locaux. Cette obligation figurera dans le prochain guide opérationnel de l'IHPAU. De plus, l'utilisation de services de restauration sera uniquement autorisée à titre exceptionnel et avec l'accord préalable de l'équipe de pays du Fonds mondial. En lieu et place, les participants aux formations recevront une indemnité sous forme de portefeuille mobile pour couvrir leurs frais de collation et de rafraîchissement.

3. Réponse du Fonds mondial

Mesures à prendre	Date d'échéance	Titulaire
1. Le Secrétariat du Fonds mondial détermine un montant recouvrable approprié et met en œuvre les moyens nécessaires pour le récupérer auprès des entités responsables. Il détermine ce montant au regard de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la possibilité de recouvrement y afférente.	30 juin 2023	Président du comité des recouvrements

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

Le 29 juillet 2022, le BIG a communiqué au récipiendaire principal et à l'agent financier une copie des conclusions de son enquête. Ce document détaillait l'intégralité des faits et constatations pertinents. Les deux parties ont eu l'opportunité de fournir des commentaires et des pièces justificatives en lien avec les constatations et les conclusions. Le récipiendaire principal a présenté sa réponse le 20 août 2022 et l'agent financier le 12 août 2022. Un résumé des principales réponses est présenté ci-après. Le BIG a dûment pris en compte l'ensemble des remarques formulées par les parties interrogées et les modifications appropriées ont été apportées aux constatations du présent rapport final.

Réponse du récipiendaire principal

Le récipiendaire principal a répondu qu'il prenait les faiblesses soulevées par le BIG très au sérieux, comme en témoigne la mise en œuvre de toutes les précédentes actions convenues de la Direction définies avec l'équipe de pays. Il a également transmis les constatations à la Commission nationale de lutte contre la corruption. De plus, il n'utilisera plus de services de restauration dans le cadre des activités programmatiques. En lieu et place, il versera aux participants des indemnités journalières par paiement mobile. Le récipiendaire principal accepte les nouveaux taux d'indemnités journalières annoncés par le gouvernement.

Il a également indiqué avoir contacté les deux membres du personnel impliqués, qui nient les allégations de sélection frauduleuse des fournisseurs. Conformément à leur demande, le récipiendaire principal a demandé que les deux membres aient jusqu'au 9 septembre 2022 pour fournir leurs commentaires officiellement. Le BIG n'a pas reçu de réponse à ce jour.

Réponse de l'agent financier

L'agent financier a expliqué que même si la tarification identique constituait un signal d'alerte sans équivoque, il n'est pas aisé de mettre au jour une activité frauduleuse impliquant des pratiques collusoires. Il affirme que les factures ne lui ont pas été fournies ensemble, mais petit à petit, sur plusieurs semaines. Parce qu'il examinait les factures séparément, il lui était difficile de comparer les prix unitaires utilisés sur chacune. Il a ajouté que les prix facturés semblaient raisonnables et que comme l'indique l'analyse, ils ne sont que très légèrement au-dessus des prix moyens du marché.

L'agent financier a également expliqué que puisque l'IHPAU et lui-même avaient déjà sélectionné et validé des fournisseurs appropriés pour atténuer les risques de recevoir des offres de fournisseurs factices, ils se sont davantage attachés à vérifier sur le terrain si les formations avaient bel et bien lieu au moyen de contrôles ponctuels. L'agent n'a pas envisagé que des prestataires pourraient fournir sciemment des factures pro forma vierges à l'IHPAU et à ses concurrents. Il a confirmé que désormais, les participants aux formations recevaient des indemnités par paiement mobile pour couvrir le coût des collations et des rafraîchissements.

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 abus à l'encontre des droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ces actes se traduisent par des détournements de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitent l'impact des initiatives et grèvent la confiance, laquelle est au cœur du modèle de partenariat multipartite du Fonds mondial.

Sur quoi enquêtons-nous :

Le BIG est mandaté pour enquêter sur toute utilisation qui est faite des fonds du Fonds mondial, que ce soit par son Secrétariat, les récipiendaires des subventions ou leurs fournisseurs. Les enquêtes du BIG identifient les cas d'actes répréhensibles, tels que la fraude, la corruption et d'autres types de non-respect des accords de subvention. La Politique de lutte contre la fraude et la corruption du Fonds mondial¹⁰ expose les grandes lignes des pratiques prohibées susceptibles de faire l'objet d'enquêtes.

Les enquêtes du BIG visent à :

1. identifier la nature spécifique et la portée des actes répréhensibles affectant les subventions du Fonds mondial,
2. identifier les entités responsables de tels méfaits,
3. déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par des actes répréhensibles, et
4. placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements et prendre des mesures correctives et préventives, en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés ou les usages qui en sont faits.

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. Il incombe aux récipiendaires de prouver qu'ils ont utilisé les fonds de subvention conformément aux dispositions des accords de subvention. Les constatations du BIG sont fondées 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 BIG prend en considération toutes les informations disponibles, y compris les éléments inculpatatoires et disculpatoires¹¹. En tant qu'organe administratif, le BIG est dépourvu de pouvoirs d'application des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Ainsi, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits acquis au titre des accords conclus entre les récipiendaires et le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées à fournir des informations.

¹⁰ (16.11.2017) Disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf

¹¹ Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête, Conférence des enquêteurs internationaux, 06.2009 ; disponible à l'adresse : https://www.wipo.int/export/sites/www/about-wipo/fr/oversight/iaod/investigations/pdf/uniform_guidelines.pdf, consulté le 1.12.2017.

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement liés au Fonds mondial concernant l'utilisation de l'ensemble des fonds de subvention, y compris ceux décaissés au profit des sous-bénéficiaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs¹² et le Code de conduite des bénéficiaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les bénéficiaires sont tenus de respecter. Les Directives pour l'établissement des budgets des subventions du Fonds mondial définissent comme « conformes » les dépenses qui ont été encourues dans le respect des termes de l'accord de subvention pertinent (ou qui ont été autrement approuvées par écrit au préalable par le Fonds mondial) et qui ont été validées par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses fournisseurs d'assurance, sur la base de preuves documentaires.

Sur qui enquêtons-nous :

Les enquêtes du BIG portent sur les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires, les instances de coordination nationales et les agents locaux du Fonds, ainsi que sur les fournisseurs et les prestataires de services. Les enquêtes du BIG couvrent aussi les activités du Secrétariat qui utilisent des fonds. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des bénéficiaires, la portée de ses enquêtes englobe leurs activités relatives à la fourniture de biens et de services. Pour accomplir sa mission, le BIG a besoin de l'entière coopération de ces fournisseurs pour avoir accès aux documents et aux responsables.

Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées :

Lorsque l'enquête identifie des pratiques prohibées, le Fonds mondial est en droit de chercher à obtenir le recouvrement des fonds de subvention affectés par l'infraction contractuelle concernée. Le BIG a pour mission de découvrir des faits et ne décide pas de la manière dont le Fonds mondial fera appliquer ses droits. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction. Il incombe au Secrétariat de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse aux constatations de l'enquête.

Cependant, l'enquête quantifiera l'ampleur des dépenses non conformes, y compris les montants que le BIG considère comme recouvrables. Sa proposition de recouvrement est basée sur :

1. les montants versés pour lesquels rien ne permet raisonnablement de garantir que les biens ou services ont été livrés (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses ou autres dépenses irrégulières pour des biens ou services dont la livraison n'est pas garantie),
2. les montants qui constituent des surfacturations entre le prix payé et les prix de marché pour des biens ou services comparables, ou

¹² Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf, et Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf Remarque : Les subventions sont habituellement assujetties aux Conditions générales du Fonds mondial et aux Conditions de l'Accord de subvention du programme, ou au Règlement relatif aux subventions (2014), qui intègre le Code de conduite des bénéficiaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

3. les montants engagés qui n'entrent pas dans le champ de la subvention, pour des biens et services non inclus dans les plans de travail et les budgets ou pour des dépenses dépassant les budgets approuvés.

Comment le Fonds mondial prévient la récurrence des actes répréhensibles

À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des actions de la Direction destinées à atténuer les risques inhérents aux pratiques prohibées pour le Fonds mondial et les activités de ses bénéficiaires. Le BIG peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, si nécessaire, assiste lesdites autorités en fonction des besoins tout le long de la procédure, le cas échéant.