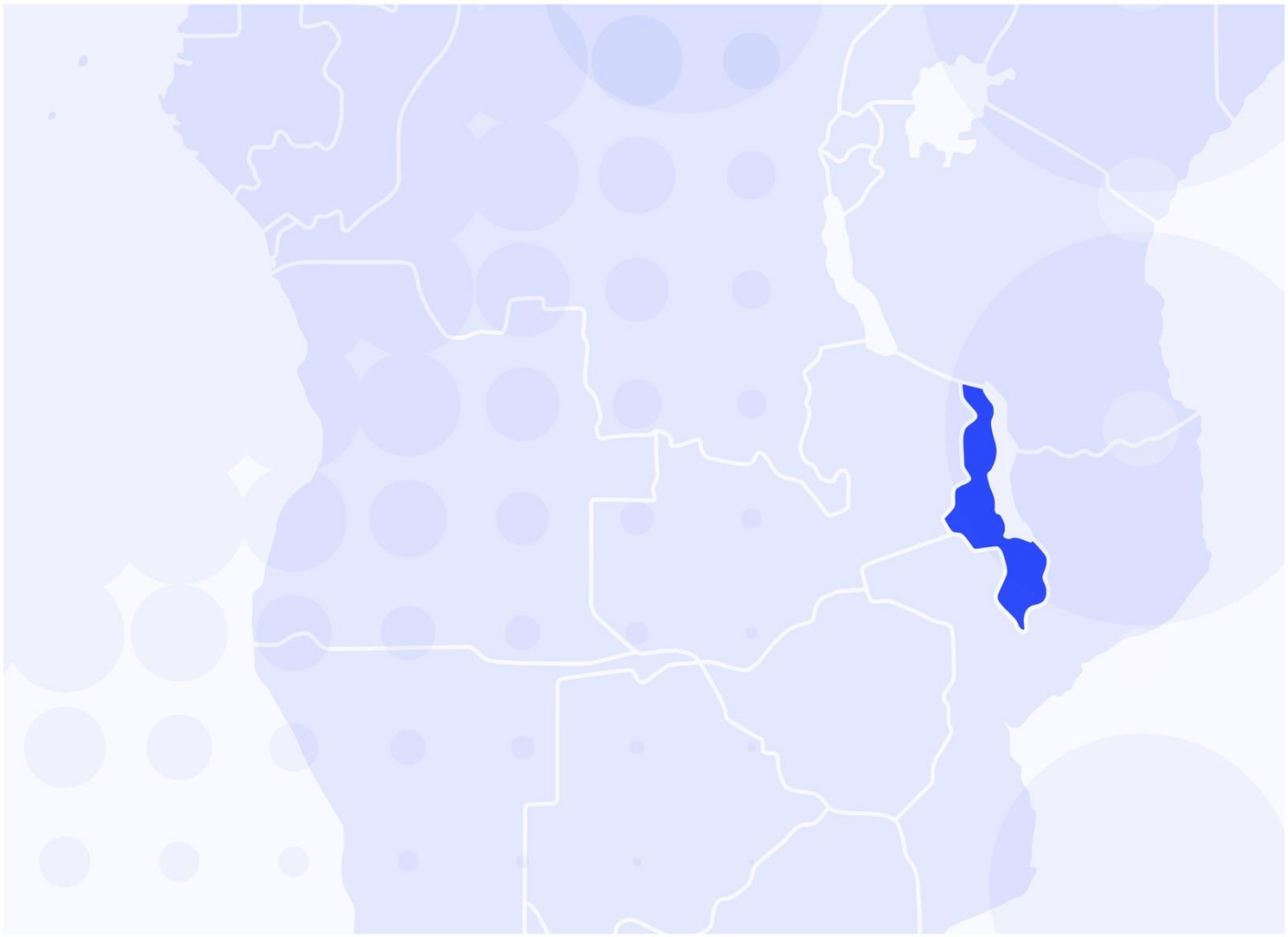




Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial au

Malawi

Pratiques frauduleuses d'achats financés par le Fonds mondial

GF-OIG-25-011
2 juillet 2025
Genève, Suisse

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 Contexte 5
1.4 Impact de l'enquête 7

2. Constatations 8
2.1 Constatation 1 – Les contrats de location de véhicules ont fait l'objet de pratiques frauduleuses entraînant 46 922 dollars US de transactions non conformes. 8
2.2 Constatation 2 – Des pratiques frauduleuses ont ouvert la voie à des demandes de paiement de 22 122 dollars US au total 9

3. Observations complémentaires 12
3.1 Le récipiendaire principal n'a pas dûment rapproché les dépenses liées aux services de location de véhicules 12
3.2 Le récipiendaire principal n'a pas communiqué le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial à chacun de ses fournisseurs 13

4. Réponse du Fonds mondial 14
Annexe A : Résumé des réponses des personnes concernées 15
Annexe B : Méthodologie 17

1. Synthèse

1.1 Aperçu de l'enquête

L'enquête révèle que les activités programmatiques menées par le récipiendaire principal en 2020 et en 2021 ont été entachées par des pratiques frauduleuses.

Le BIG constate qu'un fournisseur local de véhicules (le fournisseur), a envoyé 13 factures frauduleuses dans l'intention d'induire le récipiendaire principal en erreur et de recevoir de lui un paiement pour des véhicules qui auraient été loués dans le cadre de campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent. Cette fausse déclaration a induit le récipiendaire principal en erreur, sciemment ou imprudemment. Le fournisseur en a tiré un avantage financier qui s'est traduit par **46 922 dollars US**[1] de transactions irrégulières.

Le BIG constate également que des membres du personnel de l'équipe Finance du récipiendaire principal ont créé et traité deux paiements frauduleux en lien avec des fonds de subvention. Ce faisant, ces personnes ont, sciemment ou imprudemment, induit le récipiendaire principal en erreur dans l'intention de conférer des avantages financiers à des tiers. Cet agissement a entraîné des transactions irrégulières pour un montant de **22 122 dollars US**.

Faute de pièces justificatives et de tenue rigoureuse des registres au sein du récipiendaire principal, le BIG n'a pas été en mesure de déterminer la conformité d'autres dépenses relatives à la location de véhicules figurant dans 15 documents de facturation pour les campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent de 2020, 2021 et 2022. Cela se traduit par **56 857 dollars US** de dépenses non justifiées.

De plus, le BIG note que le récipiendaire principal n'a pas transmis le Code de conduite du Fonds mondial à chacun de ses fournisseurs, comme l'exige l'accord de subvention applicable.

Ces pratiques contreviennent à l'accord de subvention applicable établi entre l'organisation mère du récipiendaire principal – le bénéficiaire – et le récipiendaire principal, en particulier pour ce qui concerne le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial et le Code de conduite des fournisseurs.

Comme indiqué dans l'annexe B, l'enquête du BIG se limite aux activités du Fonds mondial et est de nature administrative. Elle ne se prononce pas sur la conformité aux textes de loi nationaux.

1.2 Origine et portée

Entre juin 2021 et avril 2022, l'organisation mère du récipiendaire principal a enquêté sur des allégations d'irrégularités relatives à l'utilisation par le récipiendaire principal de services de location de véhicules. Ces allégations portaient sur des soupçons de corruption et de pratiques collusoires liées aux processus d'achat pour la sélection de véhicules de location dans le cadre de la campagne de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent de 2021, ainsi que sur des pratiques frauduleuses en lien avec l'utilisation de véhicules pendant la campagne de pulvérisation de 2020.

[1] Afin de calculer la perte pour le programme du Fonds mondial, le BIG a utilisé, pour chaque saison, les taux de change indiqués dans les grands livres comptables pertinents. Pour 2020, 1 USD = 735 MWK ; pour 2021, 1 USD = 804,5473 MWK ; et pour 2022, 1 USD = 929 MWK. Ces taux correspondent aux moyennes tirées d'Oanda.com selon la méthode utilisée par les équipes de pays du Secrétariat du Fonds mondial.

Les conclusions de l'enquête du récipiendaire principal ont été communiquées au Fonds mondial le 29 juillet 2022. Elles faisaient état d'un paiement surévalué de 55 067 dollars US en faveur de fournisseurs du récipiendaire principal pour la campagne de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent de 2020. En réponse à cette enquête, le récipiendaire principal a résilié les contrats des membres de son personnel incriminés et a recommandé à ses équipes de redoubler de vigilance et de prêter une attention accrue aux négociations et au suivi des contrats de véhicules de location.

Indépendamment, le BIG a reçu des allégations de pratiques frauduleuses similaires touchant une flotte plus importante de véhicules de location entre 2020 et 2022. Le BIG estime que l'enquête de l'organisation mère du récipiendaire principal couvre une partie seulement des allégations de pratiques frauduleuses qui lui ont été signalées. Par conséquent, le BIG a mené sa propre enquête sur les dépenses relatives à 510 véhicules fournis par neuf fournisseurs sur une période de trois ans, ainsi que sur un échantillon de paiements et d'achats du récipiendaire principal sans lien avec les campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent.

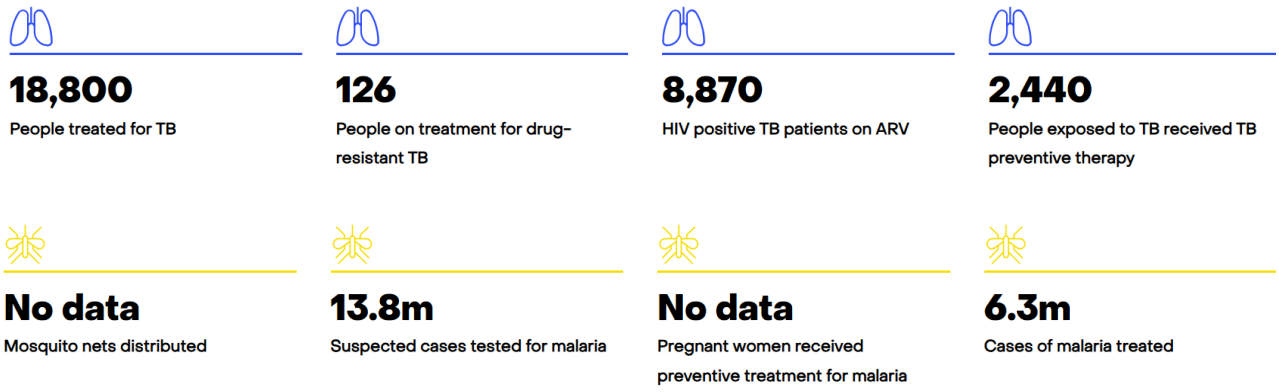
Le 27 novembre 2024, le BIG a présenté ses conclusions préliminaires au récipiendaire principal et à de multiples fournisseurs. Le récipiendaire principal a communiqué sa réponse le 11 décembre 2024, suivie d'un deuxième courrier le 18 décembre 2024. À la lumière de ces clarifications, le BIG a tiré des conclusions impliquant un fournisseur, Planet Car Hire. Le fournisseur a accusé réception de la Lettre de présentation des conclusions préliminaires du BIG, sans pour autant y répondre. Le BIG a dûment pris en compte la réponse du récipiendaire principal dans les sections pertinentes du présent rapport et un résumé en est présenté dans l'annexe A.

1.3 Contexte

Depuis 2003, le Fonds mondial a investi plus de 2,2 milliards de dollars US en faveur du Malawi : 1,8 milliard pour le VIH, 468 millions pour le paludisme et 8 millions pour la tuberculose[2]. En matière de paludisme, les subventions ont vocation à aider le Malawi à éliminer la maladie d'ici à 2030, en augmentant la proportion de la population protégée par des interventions de lutte antivectorielle pour la faire passer de 37 % en 2022 à 90 % en 2030[3]. Les campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent représentaient un élément clé



[2] L'Explorateur de données, https://data.theglobalfund.org/location/MWI/financial-insights, consulté le 25 avril 2025.
[3] Le Malawi et le Fonds mondial lancent de nouvelles subventions pour accélérer les progrès de la lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme, https://www.theglobalfund.org/fr/updates/2024/2024-08-27-malawi-global-fund-new-grants-accelerate-progress-against-hiv-tb-malaria/, consulté le 1er avril 2025.
[4] En 2023, la distribution systématique de moustiquaires et le traitement préventif des femmes enceintes n'ont pas été financés par le Fonds mondial. Au cycle de subvention 6, le Fonds mondial a financé uniquement la campagne de distribution de masse de 2021/2022, pendant laquelle 9,3 millions de moustiquaires ont été distribuées. Par contre, il n'a pas financé la distribution systématique de moustiquaires. Par conséquent, aucune moustiquaire financée par le Fonds mondial n'a été distribuée en 2023. Rapport 2024 sur les résultats clés du Fonds mondial, portefeuille VIH Malawi, https://www.theglobalfund.org/fr/results/, consulté le 1er avril 2025.



Le récipiendaire principal a été récipiendaire principal d'une des deux subventions du Fonds mondial au Malawi pour lutter contre le paludisme de 2016 à 2023. Cette subvention a servi à financer les campagnes annuelles de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent dans quatre districts. Le récipiendaire principal a mis en œuvre des activités sur la période de subvention 2021-2023 avec un budget de 33 millions de dollars US. Sur cette enveloppe, les coûts de déplacement (dont la location de véhicules) représentaient 11,5 millions de dollars US, soit 32 % du budget total de la subvention.

Au cycle de subvention 7 (2023-2025), la pulvérisation est exclue des mesures de lutte antivectorielle au Malawi selon le Plan stratégique national actuel de lutte contre le paludisme (2023-2030). Par conséquent, le financement alloué au Malawi pour la pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent n'a pas été maintenu. Le récipiendaire principal reste récipiendaire principal d'une des deux subventions Tuberculose/VIH du Fonds mondial au Malawi au cycle de subvention 7.

En application du Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, tous les récipiendaires sont tenus de préserver et de protéger les fonds de subvention du Fonds mondial qui leur sont confiés et de veiller à ce que les financements ou achats du Fonds mondial soient utilisés uniquement aux fins prévues. Cela suppose que le récipiendaire principal prenne les mesures appropriées et nécessaires afin de garantir que le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial soit communiqué à chaque fournisseur et que ceux-ci prennent connaissance des normes de conduite exigées par le Fonds mondial, notamment l'interdiction de se livrer à des pratiques interdites. Le récipiendaire principal est également tenu de s'assurer que ses fournisseurs se conforment à ces politiques.

Les codes de conduite des récipiendaires et des fournisseurs du Fonds mondial[5] définissent les pratiques frauduleuses comme suit : « acte ou omission, telle qu'une déclaration inexacte, visant à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une personne ou une entité, sciemment ou imprudemment, en vue d'obtenir un avantage financier ou autre ou de se départir d'une obligation. »
En cas d'enfreinte avérée, le Fonds mondial peut prendre des mesures au titre des procédures du Comité des sanctions relatives au Code de conduite des fournisseurs[6]. Le récipiendaire principal a joint ce document au contrat de 2020 établi avec le fournisseur, mais par la suite, il ne l'a pas reproduit dans tous les contrats applicables, comme l'accord de subvention l'y contraignait. Cependant, l'interdiction de prendre part à des pratiques frauduleuses était explicitement stipulée dans l'ensemble des contrats établis entre le récipiendaire principal et le fournisseur.

L'accord de subvention exige que le récipiendaire principal tienne des livres et des registres dans le cadre du programme, et qu'il se conforme aux Directives pour l'établissement des budgets des subventions

[5] Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, article 6.6, alinéa 1, version 2014.
[6] Procédures du Comité des sanctions relatives au Code de conduite des fournisseurs, https://www.theglobalfund.org/media/6015/corporate_sanctionsprocedures_policy_en.pdf, consulté le 1er avril 2025.

du Fonds mondial, qui prévoient que les dépenses liées aux subventions peuvent être jugées non conformes pour plusieurs raisons, notamment l'absence de pièces justificatives rendant difficile, voire impossible, la détermination de la conformité des dépenses. Le fait, pour les récipiendaires, de ne pas conserver des pièces justificatives suffisantes et/ou de conserver des pièces ne comportant pas les autorisations appropriées peut conduire à ce que les dépenses concernées soient jugées non conformes.

1.4 Impact de l'enquête

Au total, le BIG relève 125 901 dollars US de dépenses non conformes. L'enquête souligne que, faute d'avoir tenu des livres et des registres adéquats sur l'utilisation des fonds de subvention, comme le Fonds mondial l'y oblige, le récipiendaire principal a payé les factures de véhicules qui n'ont pas été fournis ou ont été facturés deux fois. De plus, le mode de tenue des registres et l'absence de pièces justificatives font qu'il est difficile, voire impossible, de déterminer la conformité des dépenses liées à chacun des véhicules prétendument loués par le récipiendaire principal. L'absence de registres fiables a également empêché le BIG de confirmer si les activités de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent ont réellement été menées. Par voie de conséquence, le BIG n'a pas pu se prononcer sur l'impact programmatique de ces dépenses.

En ce qui concerne les pratiques frauduleuses impliquant des membres du personnel du récipiendaire principal, les outils de suivi stratégique mis en place au sein du récipiendaire principal au moment des faits n'étaient pas efficaces, car ils n'ont pas permis de détecter les paiements liés à ces pratiques frauduleuses.

Le récipiendaire principal a reçu favorablement les résultats de l'enquête et a coopéré tout au long des travaux d'enquête du BIG. Au terme de l'enquête diligentée par l'organisation mère du récipiendaire principal, le récipiendaire principal a résilié les contrats des membres de son personnel incriminés, a cessé toute relation commerciale avec les deux fournisseurs de véhicules concernés, et a recommandé à son personnel interne de redoubler de vigilance et de prêter une attention accrue aux négociations et au suivi des contrats de véhicules de location. Par conséquent, Le récipiendaire principal a indiqué avoir déjà comblé les faiblesses relevées par l'enquête du BIG, à travers un renforcement de ses systèmes internes et la restructuration de ses départements Finances, Achats et Administration. Plusieurs fonctions fondamentales, comme les paiements, les achats et les demandes de logistique ont été centralisées et numérisées afin de réduire les traitements manuels, de renforcer la transparence et de mettre fin à la semi-autonomie de l'Unité de gestion de projet du Fonds mondial.

Le récipiendaire principal indique par ailleurs que les membres de son personnel ayant pris part aux pratiques interdites épinglées par l'enquête du BIG ne gèrent plus les subventions du Fonds mondial et qu'ils sont visés par des mesures disciplinaires. Enfin, le récipiendaire principal a décidé de ne plus faire appel aux services des fournisseurs qu'il considère avoir mal agi.

Le récipiendaire principal a reconnu qu'il n'avait pas systématiquement communiqué le Code de conduite des fournisseurs à chacun des fournisseurs intervenant à l'appui des subventions du Fonds mondial. Il s'est engagé à y veiller à l'avenir. Néanmoins, tous les contrats établis entre le récipiendaire principal et le fournisseur explicitaient l'interdiction de se livrer à des pratiques frauduleuses et relevant de la corruption.

2. Constatations[7]

2.1 Constatation 1 – Les contrats de location de véhicules ont fait l'objet de pratiques frauduleuses entraînant 46 922 dollars US de transactions non conformes.

Le BIG a examiné 228 documents relatifs aux véhicules sur les 510 véhicules utilisés par le récipiendaire principal entre 2020 et 2022. L'examen comprenait une comparaison des données d'immatriculation des véhicules au Malawi avec les factures des fournisseurs et avec les formulaires de contrats que le récipiendaire principal indique avoir payés, avec les carnets de bord des véhicules et avec les rapports d'inspection. Au terme de son examen, le BIG a invité les fournisseurs à clarifier les divergences entre les registres d'immatriculation des véhicules, leurs factures et les rapports d'inspection, et à s'expliquer sur les factures pour lesquelles le BIG soupçonne de fausses facturations. Les divergences relevées par le BIG pouvant raisonnablement être attribuées à des erreurs humaines ont été exclues des constatations présentées ici.

À l'issue de l'examen, le BIG a relevé suffisamment de preuves indiquant que le fournisseur s'était livré à des pratiques frauduleuses en envoyant des factures pour des véhicules de location qui n'avaient en réalité pas été fournis. Ce faisant, le fournisseur a, sciemment ou imprudemment, induit le récipiendaire principal en erreur dans l'intention d'en tirer un avantage financier.

(a) Le fournisseur a envoyé treize factures liées à des pratiques frauduleuses impliquant 41 véhicules.

Le BIG conclut que le fournisseur a envoyé treize factures liées à des pratiques frauduleuses impliquant 41 véhicules fournis sur une période de deux ans pour les campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent, pour lesquelles il a reçu 46 922 dollars US payés avec les fonds de subvention.

Sur ces 41 véhicules, quatre, figurant sur dix factures, sont indiqués à tort comme étant des Land Cruiser ou des SUV de 13 places, ou des bus de 26 à 32 places, alors qu'ils sont immatriculés comme des motos ou des petites voitures, ce qui les rend non conformes et inadaptées au transport de passagers et de matériel pour les campagnes de pulvérisation. Au total, 19 638 dollars US ont été facturés pour ces quatre véhicules. Par ailleurs, le BIG note qu'un des quatre véhicules appartenait à un tiers sans lien avec le fournisseur, qui a confirmé que le véhicule en question n'avait jamais été sous-loué.

Le fournisseur a également présenté trois états récapitulatifs de 27 284 dollars US pour 40 véhicules, dont le récipiendaire principal s'est acquitté. Les preuves montrent que ces véhicules n'ont pas été livrés[8]. Les états récapitulatifs, tous envoyés en janvier 2021, n'étaient pas accompagnés des factures individuelles indiquant les numéros d'immatriculation des véhicules, les jours de location, les heures d'utilisation et les montants facturés. De plus, 35 des 40 numéros de facture de location de véhicule étaient identiques à des numéros de factures renvoyant à d'autres périodes de location et que le récipiendaire principal avait déjà traitées et payées.

[7] Les constatations du BIG sont émises conformément à son estimation qu'il est plus probable qu'improbable de tirer des conclusions, au regard des normes applicables relatives aux enquêtes administratives.
[8] Trois de ces quarante véhicules sont les mêmes que ceux qui sont mentionnés dans le paragraphe ci-avant.

Malgré les nombreuses demandes du BIG, le fournisseur n'a pas répondu et n'a pas fourni de documentation, notamment les factures, afin de prouver que les états récapitulatifs étaient exacts et que les véhicules avaient été fournis comme il est indiqué. Pour cette raison, il est plus probable qu'improbable que les véhicules figurant dans les trois états récapitulatifs mentionnés ci-avant n'ont pas été livrés au récipiendaire principal, contrairement à ce qui a été déclaré.

(b) Le fournisseur a, sciemment ou imprudemment, induit le récipiendaire principal en erreur dans l'intention d'en tirer un avantage financier.

Comme il est démontré plus haut, le BIG conclut que le fournisseur a présenté des factures au récipiendaire principal pour 41 véhicules qui ne lui appartenaient pas, contenaient des descriptions fallacieuses des véhicules prétendument fournis ou dont les numéros renvoyaient à des factures pour des périodes antérieures et qui avaient déjà été acquittées.

De plus, le BIG constate que la création et l'envoi de factures contenant des descriptions trompeuses de véhicules, ainsi que des modifications des dates et des types de véhicules pour concorder avec la période de fourniture de véhicules déclarée, prouvent que le fournisseur a, sciemment ou imprudemment, tenté d'induire le récipiendaire principal en erreur.

À la lumière des éléments ci-avant, le BIG conclut qu'il est plus probable qu'improbable que le fournisseur se soit livré à des pratiques frauduleuses en envoyant, sciemment ou imprudemment, des factures falsifiées au récipiendaire principal afin d'obtenir un avantage financier.

Les pratiques frauduleuses du fournisseur se traduisent par une perte de fonds de subvention de 46 922 dollars US au total. Le BIG estime que cette dépense n'est pas conforme et qu'elle est potentiellement recouvrable.

L'accord de subvention applicable prévoit que le bénéficiaire et le récipiendaire principal sont responsables de l'ensemble des ressources des subventions[9], et qu'ils sont redevables de la perte ou du vol d'actifs et de fonds des subventions[10]. Dans le cas considéré ici, le récipiendaire principal a manqué à son obligation de veiller à la bonne utilisation des fonds de subvention qui lui étaient confiés.

2.2 Constatation 2 – Des pratiques frauduleuses ont ouvert la voie à des demandes de paiement de 22 122 dollars US au total

Après avoir examiné un échantillon de paiements et d'achats par le récipiendaire principal, sans lien avec les campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent de 2020 et 2022, le BIG constate que deux demandes de paiement factices, créées et traitées dans le système bancaire en ligne du récipiendaire principal par son personnel financier ont été l'objet de pratiques frauduleuses[11].
Le BIG estime que le personnel financier du récipiendaire principal a, sciemment ou imprudemment, induit le récipiendaire principal en erreur, ce qui s'est traduit par un avantage financier de 22 122 dollars US pour les récipiendaires de ces paiements. Le personnel financier du récipiendaire principal était tenu de gérer les fonds de subvention du Fonds mondial avec prudence.

(a) Des salariés du récipiendaire principal ont créé et traité deux demandes de paiement factices.

[9] Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial (2014), Article 3.1. Voir également le Code de conduite des récipiendaires des ressources du Fonds mondial, Article 2.2.
(https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf)

[10] Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial (2014), Article 6.4 (2).

[11] Système bancaire en ligne utilisé par le récipiendaire principal.

Le BIG note qu'après avoir versé 8 776 dollars US en février 2022 sur le compte bancaire d'un fournisseur (fournisseur A) figurant dans le système bancaire en ligne, l'équipe des finances du récipiendaire principal a fait un second versement de 8 757 dollars US en avril 2022, prétendument en faveur du même fournisseur, mais sur un compte bancaire différent. Une entrée dans le système bancaire en ligne indique que le paiement d'avril 2022 devait être versé sur le compte en banque personnel du directeur général du fournisseur A, et non pas sur le compte bancaire du fournisseur enregistré dans le système du récipiendaire principal.

Le directeur général du fournisseur A a nié avoir reçu les fonds et a indiqué que la facture correspondant au paiement d'avril 2022 n'avait pas été émise par son entreprise. Le BIG a confirmé que le compte bancaire sur lequel le paiement d'avril 2022 a été versé n'appartient ni au directeur général ni au fournisseur A.

Le salarié du département Finances du récipiendaire principal a indiqué au BIG que le paiement d'avril 2022 avait été versé par erreur et qu'il s'agissait d'un doublon. Il n'a pas su expliquer pourquoi le montant avait été versé sur un autre compte et n'a pas non plus été en mesure de fournir de pièces justificatives supplémentaires pour la transaction ou de communications sur la demande de modification des coordonnées bancaires. Le BIG a confirmé que le changement de coordonnées bancaires et le traitement du règlement sans demande de paiement justifiée ont été initiés par le salarié du récipiendaire principal et approuvés par son supérieur.

Ce salarié a également effectué un paiement identique sur le compte bancaire d'un autre fournisseur (fournisseur B). Contrairement au paiement mentionné ci-avant, ce paiement en double a été versé sur le compte initialement enregistré dans le système bancaire en ligne du récipiendaire principal. Deux paiements, chacun de 13 365 dollars US, ont été effectués en faveur du fournisseur, en décembre 2021, puis en mars 2022. Pour ce qui concerne le paiement de mars 2022, le récipiendaire principal indique qu'il n'a ni acheté ni reçu les produits figurant sur la facture du fournisseur B utilisée pour justifier le paiement, et que le fournisseur B n'a pas envoyé de demande de paiement à cette période.

Le BIG a établi que la signature d'un salarié du récipiendaire principal figurant sur le bordereau de livraison ayant servi à justifier la facture de mars 2022 du fournisseur B a été falsifiée et qu'elle est différente de celle figurant sur la facture originale et authentique envoyée en décembre 2021. Le salarié du récipiendaire principal n'a pas été en mesure d'expliquer comment il avait reçu les pièces justificatives ou qui avait signé le bordereau de livraison correspondant au paiement de mars 2022. Par conséquent, il est plus probable qu'improbable que le paiement effectué en mars 2022 corresponde à des biens qui n'ont pas été reçus.

(b) Le salarié du récipiendaire principal a, sciemment ou imprudemment, induit son employeur en erreur dans l'intention de conférer un avantage financier à des tiers.

À la suite des demandes du BIG, le récipiendaire principal n'a pas su fournir de pièces justificatives des demandes d'enregistrement du nouveau compte bancaire relatif au paiement en double en faveur du fournisseur A. Le BIG ne dispose d'aucun élément étayant la possibilité que la demande de paiement ait été initiée par une personne externe au récipiendaire principal.

Concernant le paiement en double effectué sur le compte bancaire du fournisseur B, le récipiendaire principal n'a pas non plus été en mesure d'apporter de preuve que la demande de paiement et la signature falsifiée sur le bordereau de livraison sont le fait de personnes de l'extérieur, et il n'a pas pu fournir de nouvelles pièces justifiant le traitement des paiements. La demande présentant une signature falsifiée et une modification de la facture originale, le BIG estime qu'il s'agit d'une tentative délibérée

de traiter une facture factice et que le salarié du récipiendaire principal a, sciemment ou imprudemment, induit le récipiendaire principal en erreur pour le bénéfice des titulaires du compte bancaire.

Au regard des éléments mentionnés ci-avant et des preuves recueillies par les enquêteurs, le BIG conclut qu'il est plus probable qu'improbable que ces agissements constituent des pratiques frauduleuses.

Dans les deux cas, le salarié du récipiendaire principal n'a pas rempli son devoir professionnel à l'endroit du récipiendaire principal, prévoyant qu'il gère prudemment les fonds de subvention du Fonds mondial et empêche toute pratique interdite.

Pendant son enquête, le BIG a interrogé le récipiendaire principal sur les transactions mentionnées ci-avant. À l'issue de l'enquête du BIG, le récipiendaire principal a demandé, et obtenu, le remboursement du montant crédité sur le compte du récipiendaire. Par conséquent, aucune perte n'est relevée et aucun recouvrement des fonds liés aux paiements en double n'est recommandé.

3. Observations complémentaires

3.1 Le récipiendaire principal n'a pas dûment rapproché les dépenses liées aux services de location de véhicules

En application du Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, les récipiendaires principaux doivent veiller à la gestion prudente des fonds de subvention. Ils sont également tenus de s'assurer que les fournisseurs se conforment au Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial.

Les accords-cadres établis entre le récipiendaire principal et les fournisseurs de véhicules pour la campagne de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent de 2020 stipulent qu'à l'issue du service, les fournisseurs de véhicules doivent envoyer leurs factures au Bureau national du récipiendaire principal. Or, les accords-cadres de 2021 et de 2022 établis entre le récipiendaire principal et les fournisseurs de véhicules ne faisaient pas état de cette obligation.

Une politique du récipiendaire principal stipulait que tous les véhicules utilisés dans le cadre des campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent devaient être inspectés afin de garantir leur conformité aux accords-cadres. Le récipiendaire principal a affirmé au BIG qu'il avait inspecté l'ensemble des véhicules loués pour les campagnes de 2020 à 2022. Pourtant, le BIG note que 165 des 510 véhicules utilisés par le récipiendaire principal ne figurent dans aucun rapport d'inspection.

Le BIG a établi que les équipes de district du récipiendaire principal avaient suivi des procédures incohérentes d'examen des factures des fournisseurs de véhicules. Plusieurs équipes ont rapproché une partie des factures avec les rapports d'inspection et avec le registre des véhicules du district, tandis que d'autres ont systématiquement croisé ces données et d'autres encore ne l'ont jamais fait[12]. Cette incapacité à utiliser une procédure de rapprochement exhaustive et uniforme a directement contribué au fait que le récipiendaire principal n'ait pas détecté la facturation frauduleuse du fournisseur exposée à la section 2.1.

Le BIG a relevé huit véhicules supplémentaires pour lesquels il manque les registres clés nécessaires à la vérification des dépenses. Sur ces huit véhicules, trois font partie des 165 qui ne figurent dans aucun rapport d'inspection du récipiendaire principal. Au regard des Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets des subventions[13], ces dépenses sont considérées comme étant injustifiées en raison de l'absence de preuve d'une inspection, de consommation de carburant, de carnets de bord ou de factures.

Pour ce qui concerne les 143 véhicules que le récipiendaire principal n'a pas inspectés, le BIG n'a pas recueilli suffisamment de preuves allant dans le sens d'une non-conformité, car des pièces justificatives adéquates existent indiquant que les services contractuels ont été fournis.

Comme susmentionné, le Règlement relatif aux subventions confère au récipiendaire principal une responsabilité vis-à-vis de toutes les ressources de subvention. Les Directives pour l'établissement des budgets des subventions du Fonds mondial prévoient que les dépenses liées aux subventions peuvent être jugées non conformes pour plusieurs raisons, notamment l'absence de pièces justificatives rendant difficile, voire impossible, la détermination de la conformité des dépenses. Le fait, pour le récipiendaire principal, de ne pas conserver des pièces justificatives suffisantes et/ou de conserver des

[12] Le membre du personnel du récipiendaire principal qui dirigeait l'inspection dans chaque district était tenu de préparer le projet de rapport d'inspection. Il devait également dresser la liste de tous les véhicules acceptés par le récipiendaire principal à l'issue de l'inspection dans un tableur Excel. C'est cette feuille de calcul qui constitue le Registre des véhicules pour chaque district.

[13] Directives du Fonds mondial pour l'établissement des budgets des subventions (2019), Article 5.2, mis à jour en 2023, section 2.5.1.

pièces ne comportant pas les autorisations appropriées a conduit à ce que les dépenses concernées soient jugées non conformes.

Par conséquent, le BIG n'a pas été en mesure de déterminer le bien-fondé des dépenses relatives à ces huit véhicules supplémentaires figurant dans 15 documents de facturation. Cela se traduit par 56 857 dollars US supplémentaires de dépenses non justifiées.

3.2 Le récipiendaire principal n'a pas communiqué le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial à chacun de ses fournisseurs

Le BIG a examiné l'ensemble des accords-cadres et des bons de commande locaux émis par le récipiendaire principal pour les campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent de 2020, 2021 et 2022, et relève plusieurs cas d'enfreinte au Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial.

Le Règlement relatif aux subventions suppose que le récipiendaire principal prenne les mesures appropriées et nécessaires afin de garantir que le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial soit communiqué à chaque fournisseur[14].

Les accords-cadres de 2021 et de 2022 établis entre le récipiendaire principal et les fournisseurs de véhicules, ainsi que les bons de commande locaux envoyés à trois fournisseurs pour la campagne de 2021, ne faisaient pas référence au Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial.

En omettant de communiquer le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial à chacun de ses fournisseurs, le récipiendaire principal a enfreint le Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial.

[14] Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial, article 6.6, alinéa 2, version 2014.

4. Réponse du Fonds mondial

Mesure à prendre	Date cible	Titulaire
1. Le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir, auprès de toutes les entités responsables, un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des obligations et droits légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.	31 décembre 2025	Président, Comité des recouvrements

Au regard des améliorations mises en œuvre par le récipiendaire principal en réponse au rapport d'enquête de l'organisation mère du récipiendaire principal, le BIG ne recommande pas de mesures de gestion supplémentaire visant à renforcer les politiques du récipiendaire principal en matière d'achats et de finances pour combler les faiblesses constatées. De plus, le ministère de la Santé ayant décidé de ne pas financer la campagne de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent au cycle de subvention 7, aucune mesure de gestion n'est requise dans ce domaine.

Annexe A : Résumé des réponses des personnes concernées

Le 27 novembre 2024, le BIG a remis au récipiendaire principal et au fournisseur une copie de la lettre de présentation des conclusions préliminaires qui exposait le dossier complet des faits pertinents et des conclusions préliminaires liés à l'enquête du BIG. Les deux parties étaient priées d'examiner ces éléments et de fournir leurs commentaires ainsi que des pièces justificatives en réponse aux conclusions préliminaires et aux conclusions du BIG.

Le récipiendaire principal a communiqué sa réponse le 11 décembre 2024, suivie d'un deuxième courrier le 18 décembre 2024. Le fournisseur a accusé réception de la lettre de présentation des conclusions préliminaires du BIG, sans pour autant y répondre.

Le 26 mars 2025, le BIG a fourni au récipiendaire principal et au fournisseur un avis de présentation des conclusions pour examen. Le récipiendaire principal a répondu le 9 avril 2025. Le fournisseur a, cette fois encore, accusé réception du courrier, mais n'y a pas répondu. Dans sa réponse, le récipiendaire principal reprenait largement les informations déjà fournies dans sa réponse à la lettre de présentation des conclusions préliminaires.

Le BIG a examiné minutieusement chacun des éléments de réponse et apporté les modifications appropriées aux conclusions figurant dans son rapport final. Un résumé des réponses du récipiendaire principal est présenté ci-après, suivies en italique de considérations supplémentaires du BIG.

- Le récipiendaire principal affirme que des erreurs humaines dans la procédure de documentation ont contribué aux différences entre les numéros d'immatriculation de plusieurs véhicules et entre les descriptions des véhicules sur certaines transactions. Le récipiendaire principal indique également qu'il est monnaie courante pour les entreprises de location de véhicules de louer des véhicules appartenant à des particuliers et que les numéros d'immatriculation peuvent être réattribués lors d'un changement de propriétaire ou au-delà de deux ans d'inutilisation du véhicule. Le récipiendaire principal a expliqué qu'il était possible que des véhicules de particuliers soient utilisés pour des campagnes de pulvérisation intradomiciliaire d'insecticide à effet rémanent à l'insu de leurs propriétaires, en raison des pratiques des entreprises de location de véhicules qui sous-louent des véhicules privés. Le récipiendaire principal a joint les contrats de sous-location en appui à sa déclaration et affirme que, par conséquent, les registres d'immatriculation des véhicules ne sont pas totalement fiables.
  Le BIG a dûment tenu compte de cette information quand il a réévalué la nature frauduleuse, la non-conformité et l'admissibilité des véhicules afin de déterminer lesquels devaient être retirés de ses conclusions. Le récipiendaire principal a clarifié partiellement plusieurs incohérences entre les factures et les données sur les véhicules, aboutissant au retrait des transactions dûment explicitées des conclusions du BIG. Les divergences restées sans justifications ont été conservées dans le présent rapport d'enquête.

- Le récipiendaire principal n'a pas contesté les conclusions du BIG relatives aux pratiques frauduleuses du fournisseur. Cependant, il affirme qu'elles font état des mêmes pertes déjà relevées par l'organisation mère du récipiendaire principal dans son enquête. Pour cette raison, le récipiendaire principal a demandé au BIG d'ajuster la perte pour le Fonds mondial indiquée dans son rapport.
  Le BIG a tenu compte de cette information pour finaliser son rapport d'enquête. L'une des trois entreprises de location de véhicules visées par l'enquête de l'organisation mère du récipiendaire principal était également ciblée par l'enquête du BIG. Les paiements surévalués relevés par l'organisation mère du récipiendaire principal sont distincts de ceux constatés par le BIG. Les deux enquêtes se recoupent sur 3490 dollars US seulement. Le

Secrétariat du Fonds mondial tiendra compte de ce recoupement pour déterminer le montant final non conforme et recouvrable.

- Le récipiendaire principal a indiqué qu'il avait communiqué à chacun de ses fournisseurs le Code de conduite des fournisseurs l'organisation mère, dont il estime qu'il incorpore tous les éléments du Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial.
  Le BIG a étudié les arguments du récipiendaire principal. Même si le Code de conduite des fournisseurs de l'organisation mère comprend une partie des éléments figurant dans le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, le BIG a déterminé que la coïncidence n'était pas totale, car toutes les définitions données par le Fonds mondial n'y sont pas exposées. Cependant, l'interdiction de se livrer à des pratiques frauduleuses est mentionnée dans ce document, ainsi que dans tous les contrats d'intérêt établis avec le fournisseur.

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[15].

Sur quoi enquêtons-nous ?

Le Bureau de l'Inspecteur général a pour mandat[16] d'enquêter sur toute utilisation des ressources du Fonds mondial, que ce soit par le Secrétariat ou les bénéficiaires, les récipiendaires principaux et leurs sous-sous-récipiendaires, les instances de coordination nationale, les agents locaux du Fonds ou les fournisseurs qui interviennent à l'appui des programmes du Fonds mondial, et de rendre compte de ses constatations de manière transparente et responsable[17] 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[18], 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[19].

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 ?

[15] Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption, §1.1.
[16] Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, tel que périodiquement amendé.
[17] Politique pour la communication des rapports publiés par le Bureau de l'Inspecteur général, telle que périodiquement amendée.
[18] 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.
[19] 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 (2014), 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 du respect de tous les contrats, codes et politiques applicables lors de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris ceux versés aux sous-récipiendaires et payés aux fournisseurs.[20] 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[21].

Les enquêtes sur les allégations d'exploitations et d'abus sexuels sont menées selon une méthodologie centrée sur la victime et tenant compte des traumatismes, après une évaluation des risques propres à chaque cas. Les travaux sont régis 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[22].

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 également communiquer des allégations et des preuves à des tiers lorsque cela est pertinent pour son travail, dans le respect de ses obligations en matière de confidentialité.

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[23].

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

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

[22] Voir le cadre opérationnel du Fonds mondial en la matière : *The Global Fund's Operational Framework on the Protection from Sexual Exploitation and Abuse, Sexual Harassment, and Related Abuse of Power* (en anglais uniquement), en particulier la section IV. *2. Enquêtes* et IV. *3. Soutien aux personnes survivantes et victimes*, comme périodiquement modifié.

[23] Voir le Modèle de participation des parties prenantes pour les audits du Bureau de l'Inspecteur général, tel que périodiquement amendé.

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[24].

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 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. Dans le cas des fournisseurs, le BIG peut recommander un renvoi au Comité des sanctions[25]. 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.

[24] Voir la Politique pour la communication des rapports publiés par le Bureau de l'Inspecteur général, telle que périodiquement amendée.
[25] Voir les procédures du Comité des sanctions en la matière : *Sanctions Panel Procedures Relating to the Code of Conduct for Suppliers* (en anglais uniquement), telles que périodiquement amendées.