



Independent observer
of the Global Fund

Le modèle de l'agent fiscal du Fonds Mondial est-il adapté à son objectif ou prêt à être revu ?

Le Fonds Mondial de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme investit dans plus de 127 pays, dont certains sont classés parmi les pays les plus corrompus, selon l'[indice de perception de la corruption](#) de Transparency International. Pour atténuer les risques financiers, le Fonds Mondial passe parfois un contrat avec un "agent fiscal" qui agit comme surveillance au sein des organismes de mise en œuvre pour superviser et vérifier les dépenses des fonds de la subvention par le biais d'un processus d'examen et d'approbation avant dépenses. [Les agents fiscaux] sont également nommés pour renforcer la capacité de gestion financière des bénéficiaires principaux ou des sous-réциpiendaires", selon le rapport 2017 du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) sur la [gestion des subventions](#) du Fonds Mondial [dans les environnements à haut risque](#).

Une enquête du BIG au [Liberia](#) publiée en avril 2022 a révélé que parmi les dépenses évaluées par le BIG, 91% étaient des dépenses non conformes et/ou entachées de divers types de malversations. Toutes ces dépenses ont été approuvées par les agents fiscaux. En réponse à ce rapport, le [message du directeur exécutif](#) indiquait les mesures locales que le Secrétariat avait prises ou avait l'intention de prendre, notamment le changement de l'équipe d'agents fiscaux locaux en janvier 2022 et le recouvrement des taxes et autres dépenses inéligibles auprès du gouvernement. Cependant, le message était muet sur tout recouvrement éventuel auprès des agents fiscaux.

De telles réponses impliquent que la situation au Liberia était une anomalie dans un modèle qui fonctionnait bien par ailleurs. Or, comme l'ont montré d'autres rapports du BIG, ce n'est pas nécessairement le cas.

Le modèle de l'agent fiscal fonctionne-t-il bien ?

Les agents fiscaux sont une caractéristique de la mise en œuvre dans les pays où les subventions qui présentent des contrôles insuffisants. Il y avait 23 agents fiscaux soutenant les subventions en 2017, selon [l'audit du BIG sur la gestion des subventions dans les environnements à haut risque](#). Ainsi, les agents fiscaux permettent au gouvernement de rester maître d'œuvre au lieu que le Fonds Mondial se tourne vers les organisations internationales non gouvernementales (OING) ou les agences des Nations unies. C'est le principal aspect positif de la présence des agents fiscaux qui travaillent sur une subvention avec d'autres mécanismes de contrôle comme les agents locaux du Fonds (LFA). La présence d'un agent de mise en œuvre gouvernemental en tant que PR peut contribuer à l'appropriation par le pays.

D'autres aspects moins attrayants existent.

Au Liberia, le BIG a constaté que la " supervision de l'agent fiscal était inefficace et que son personnel se livrait à des conflits d'intérêts et à des détournements de fonds de subvention ". [L'audit du BIG au Nigeria](#), publié en mars 2022 et relaté dans cet OFM à l'article 7 Audit des subventions du Fonds Mondial au Nigeria) a déploré le manque de cohérence du travail des agents fiscaux tout en constatant que les agents fiscaux ont effectivement contribué à atténuer le risque d'achats irréguliers et de discipline financière. Mais plusieurs rapports récents du BIG dans des pays dotés d'agents fiscaux ont révélé une longue liste de dépenses inéligibles approuvées par les agents fiscaux. Par exemple, [l'enquête du BIG l'en Sierra Leone en 2020](#) a révélé que les agents fiscaux approuvaient par erreur des achats et des paiements ; de plus, "les contrats entre le Fonds Mondial et ses agents fiscaux ne prévoient pas l'obligation de détecter les fraudes ou de signaler au Fonds Mondial les fraudes avérées ou suspectées", comme l'indique le rapport.

Alors que ces enquêtes du BIG au Liberia, au Nigeria ou en Sierra Leone concernent des exécutants gouvernementaux, le BIG a également constaté une performance médiocre avec une subvention gérée par une OING bien connue en [République démocratique du Congo](#) dans un rapport publié en 2020.

Principales caractéristiques du modèle de l'agent fiscal

Les agents fiscaux sont sélectionnés par le Secrétariat et payés par les subventions du pays. Bien que les contrats et leurs indicateurs clés de performance ne soient pas publics, les rapports du BIG offrent quelques aperçus. Le rapport du BIG en RDC indique que les agents coûtent environ 11% des frais de gestion. Au Liberia, l'atténuation des risques financiers de 2014 à 2021 a coûté 3 002 189 dollars.

Les agents fiscaux font partie de la première ligne de défense du Fonds Mondial, c'est-à-dire qu'ils sont en première ligne pour défendre les ressources du Fonds Mondial contre les actes répréhensibles. Le travail des agents fiscaux consiste à vérifier et confirmer quotidiennement que les processus de révision et d'approbation des factures ont été correctement suivis. D'autre part, le BIG fait partie de la troisième ligne de défense : sa fréquence d'audit ou d'enquête dépend du risque auquel sont confrontées les subventions et du montant de celles-ci. Par conséquent, les pays à haut risque et ceux dont le montant des subventions est élevé sont plus susceptibles d'être audités que d'autres présentant un risque moindre ou des montants moins élevés. Lorsque le BIG effectue un audit ou une enquête sur un responsable de la mise en œuvre soutenu par un agent fiscal et qu'il découvre des dépenses inéligibles parmi celles qui ont été approuvées par l'agent fiscal, seuls les responsables de la mise en œuvre doivent rembourser le Fonds Mondial ; les agents fiscaux ne sont pas tenus financièrement responsables.

Les agents fiscaux sont sélectionnés par le Secrétariat et “imposés” aux subventions pour atténuer les risques financiers. Ainsi, les relations entre les responsables de la mise en œuvre et les agents fiscaux ne sont pas toujours harmonieuses ou marquées par la bonne volonté et la coopération.

Dans ce contexte, selon le BIG, les agents fiscaux sont censés renforcer les capacités des agents de mise en œuvre sans que leurs contrats ne prévoient de jalons ou de stratégies de sortie. En d'autres termes, le Secrétariat du Fonds Mondial attend des agents fiscaux qu'ils se mettent au chômage à leur propre rythme et de leur propre gré. Cette exigence constitue un conflit d'intérêts. Peu d'agents fiscaux ont réellement renforcé les capacités des exécutants. Par exemple, les agents fiscaux sont présents au Liberia depuis 2014. De toute évidence, il semble y avoir très peu de choses à montrer en termes de renforcement des capacités des exécutants locaux. Un observateur pourrait se demander s'il est possible, d'un point de vue juridique et financier, pour les responsables de la mise en œuvre de recruter le personnel local de l'agent fiscal en tant qu'employés afin d'augmenter les effectifs de l'équipe financière du bénéficiaire principal.

Une évaluation ou une révision du modèle est nécessaire

Outre les limites du modèle mises en évidence par le BIG, Aidspan, en tant qu'observateur indépendant, a entendu des rumeurs de prétendus actes répréhensibles, d'abus de pouvoir et d'inexécution entraînant des retards dans la mise en œuvre des subventions ou de collusion par des agents fiscaux d'autres pays. L'Aidspan a également entendu dire que certains responsables de la mise en œuvre ne coopéraient pas avec les agents fiscaux et qu'ils pouvaient envoyer délibérément des documents incomplets pour augmenter la charge de travail des agents fiscaux. Bien entendu, Aidspan n'est pas en mesure de le vérifier et ce n'est pas son rôle de le faire.

Néanmoins, le cadre d'assurance du Fonds Mondial, y compris les agents fiscaux, ne peut pas être unique pour tous les pays à haut risque. Le Liberia, par exemple, a un passé récent de guerre civile, un système de santé faible rendu encore plus fragile par Ebola, un niveau élevé de corruption et d'impunité (le pays est classé 136e sur 180 pays) ; le pays est également très limité en ressources : par exemple, en 2019, environ 10 000 [salaires](#) de fonctionnaires [ont été réduits](#) alors que le gouvernement tentait d'harmoniser les échelles de rémunération. [Moins de 7 % des routes du pays sont goudronnées](#), selon l'Agence américaine pour le développement international (USAID), ce qui signifie que, par exemple, la supervision de soutien en dehors de la capitale peut être difficile, surtout pendant la saison des pluies.

Ainsi, les éléments d'assurance qui fonctionnent bien dans certains pays peuvent ne pas fonctionner de manière satisfaisante dans d'autres pays.

Le rapport du BIG sur l'environnement à haut risque publié il y a cinq ans a également mis en évidence certaines des limites des agents fiscaux.

Il est important de tenir compte du contexte et d'être innovant tout en trouvant des moyens de protéger les ressources du Fonds Mondial. Par exemple, selon le pays, est-il possible de payer les indemnités journalières complémentaires (IJC) par transfert mobile plutôt qu'en espèces afin de réduire le risque de fraude ? Existe-t-il des bonnes pratiques qui peuvent être adaptées à partir d'autres institutions de santé mondiales qui investissent également dans les mêmes pays ? Ou d'autres pays qui ont bénéficié avec succès du soutien des agents fiscaux ?

Il est important que le BIG ou la prochaine fonction d'évaluation du Secrétariat examine si le modèle de l'agent fiscal est toujours adapté à sa finalité ou si des ajustements sont nécessaires pour que le modèle fonctionne de manière optimale.

Note de la rédaction : Un article approfondi sur le rapport d'enquête du BIG concernant les pratiques frauduleuses et abusives dans les subventions du Fonds Mondial au Liberia sera publié dans l'OFM en juin.

[Read More](#)
