



Independent observer
of the Global Fund

LE BIG PUBLIE UN RAPPORT D'ENQUÊTE SUR DES PRATIQUES RÉPRÉHENSIBLES DANS LE CADRE D'UNE SUBVENTION DU FONDS MONDIAL AU PAKISTAN

Le 1^{er} avril 2021, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a publié son rapport d'enquête sur trois événements distincts liés à la subvention de lutte contre la tuberculose du Pakistan, dont The Indus Hospital (TIH) était le récipiendaire principal.

Contexte

Le Fonds mondial a investi 697 millions de dollars au Pakistan depuis 2003, ce qui en fait le plus important donateur du pays pour la lutte contre le VIH et la tuberculose.

TIH gère des hôpitaux multidisciplinaires de soins tertiaires et d'autres prestataires de soins de santé au Pakistan. Il a débuté ses activités en juillet 2007. En avril 2016, il a passé un contrat avec Interactive Research and Development (IRD) dans le cadre d'un accord « d'assistance technique à long terme » (ATLT) pour soutenir la mise en œuvre du « projet de lutte contre la tuberculose du Fonds mondial », d'un montant de 1 918 801 dollars pour la période allant de mai 2016 à décembre 2017. En vertu de cet accord, IRD devait fournir des conseils techniques, une supervision et du personnel. L'accord a ensuite été prolongé jusqu'en décembre 2018.

En mai 2016, le Fonds mondial a conclu l'accord de subvention PAK-T-TIH avec TIH en tant que récipiendaire principal, pour un montant maximal de 39,7 millions de dollars. Avant la signature, le Secrétariat était préoccupé par un programme peu performant de lutte contre la tuberculose dans le cadre d'une subvention précédente attribuée à une entité différente. Il a donc demandé à un responsable exécutif d'IRD, qui représentait TIH dans les négociations de l'accord de subvention, de concevoir un plan

pour adapter le projet « Zéro tuberculose » d'IRD au programme de subvention du Fonds mondial.

Ce cadre dirigeant d'IRD a préparé ou supervisé la préparation des projets de documents à l'appui de l'accord de subvention du Fonds mondial, notamment le budget de la subvention PAK-T-TIH pour la période 2016-2017. Celui-ci comprenait des affectations budgétaires pour l'accord ATLT et pour les services de soutien informatique. En avril 2016, un mois avant la signature de l'accord de subvention, TIH a soumis ce budget de subvention au Fonds mondial. Sous la rubrique de coût « Frais d'assistance technique – Consultants », d'un montant de 1 918 801 dollars, IRD était déjà identifié comme prestataire de services dans ce document.

La Secrétariat avait connaissance de ces faits et a avalisé l'attribution de l'accord ATLT à IRD lors des négociations de la subvention. Le 29 avril 2016, avant la signature de l'accord de subvention et pendant les négociations susmentionnées de la subvention, TIH a signé l'accord ATLT avec IRD. L'accord ne détaillait ni les tarifs de rémunération individuels ni les produits attendus spécifiques. Il indiquait plutôt un montant forfaitaire associé à un pourcentage de temps consacré au travail d'une série de personnes ayant des désignations professionnelles spécifiques, ainsi que la possibilité d'imputer au contrat des coûts de consultants supplémentaires, sans autre ventilation de la structure des coûts. Le montant total prévu dans le budget de l'accord de subvention a été utilisé comme montant du contrat.

En 2016, TIH a créé la Direction générale de la santé (DGS) en tant que structure interne pour gérer les programmes des bailleurs de fonds. Cependant, cette structure était en partie dotée de consultants externes employés par IRD et gérée par un cadre dirigeant d'IRD, conformément à l'accord ATLT. Selon ce cadre dirigeant, « la DGS est détenue et entièrement gérée par moi-même et un autre directeur d'IRD ». À la date de publication du rapport du BIG, le site Internet d'IRD indiquait : « en 2016 [...] la DGS a obtenu le statut de récipiendaire principal du Fonds mondial [...] avec un portefeuille total de 47 millions de dollars US ». La Direction générale de la santé supervisait les activités de l'Unité de gestion de projet de TIH, qui soutenait la mise en œuvre de la subvention du Fonds mondial. Cette unité était dirigée – et l'est toujours, peut-on déduire de la formulation du rapport – par un directeur de programme qui est à la fois rattaché au PDG de TIH et au directeur exécutif d'IRD en charge de la Direction générale de la santé.

En novembre 2016, TIH a attribué à Interactive Health Solutions (IHS) un contrat de fourniture de services informatiques et présenté des déclarations de conflit d'intérêts au Fonds mondial. En janvier 2017, TIH a lancé un appel d'offres aux fournisseurs pour quatre grands projets dans le cadre de la subvention de lutte contre la tuberculose et a attribué en mars 2017 les quatre contrats, d'un montant total de 1 354 168 dollars, à IRD.

En ce qui concerne le contrat ATLT, s'il n'est pas inhabituel ou inattendu d'avoir des enveloppes budgétaires nominales au stade de la signature d'une subvention, il est en revanche inattendu qu'un fournisseur soit identifié à ce stade alors qu'un appel d'offres public n'a pas encore été lancé, tout comme il est curieux que le montant réel du contrat après un appel d'offres corresponde très étroitement à l'enveloppe budgétaire.

Des employés d'IRD ont effectué des tâches clés de gestion de la subvention au sein de la DGS, y compris une supervision des employés de TIH. À ce titre, les responsabilités de TIH en tant que récipiendaire principal étaient liées aux agissements de son fournisseur, IRD. De même, les agissements d'IRD doivent être considérés dans le contexte à la fois de son rôle au sein de la DGS et de ses rôles et responsabilités distincts en qualité de fournisseur. Enfin, comme le propriétaire d'IRD détient, avec son épouse, une participation majoritaire dans IHS, les agissements d'IRD et d'IHS doivent également être analysés en tenant compte de cette association.

En décembre 2018, le BIG a reçu des informations relatives à des allégations de conflits d'intérêts et d'irrégularités affectant la passation de marchés et la mise en œuvre d'activités dans le cadre de services

rendus à TIH par IRD. Lors de l'évaluation de ces informations, le BIG a constaté que les processus de surveillance de routine du Fonds mondial avaient également signalé des irrégularités connexes dans l'acquisition de services auprès d'IRD et de l'autre fournisseur apparenté, IHS. L'enquête du BIG a cherché à vérifier les allégations reçues, notamment en examinant le rôle du Secrétariat dans le traitement initial des rapports sur les irrégularités affectant cette subvention. L'enquête a couvert la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018.

Les accords conclus entre TIH et les deux prestataires de services ne mentionnent pas explicitement le Code de conduite des fournisseurs. Or, l'accord de subvention exige du récipiendaire principal qu'il communique ce code à tous les fournisseurs. Le BIG a présenté le Code de conduite à IRD et IHS à deux reprises, d'abord lors de la communication initiale les informant de l'enquête et leur demandant leur collaboration, puis lorsque les constatations détaillées leur ont été transmises pour commentaire. Aucune objection n'a été émise quant à son applicabilité ni au processus d'enquête. IRD et IHS ont coopéré à l'enquête et notamment transmis des informations sur les coûts et les dépenses liés aux services fournis à TIH.

Conclusions de l'enquête

Le rapport du BIG décrit ses trois principales constatations en lien avec trois événements distincts, lesquelles peuvent se résumer ainsi :

1. TIH, récipiendaire principal de la subvention du Fonds mondial, s'est livré à des pratiques anticoncurrentielles et collusoires et n'a pas pris de mesures d'atténuation adéquates à l'égard des conflits d'intérêts réels ou apparents lors de la sélection d'IRD comme fournisseur pour quatre projets devant être financés dans le cadre de la subvention. Cela s'est traduit par des dépenses non conformes de 1 062 076 dollars et un montant potentiellement recouvrable de 341 791 dollars.
2. Par la suite, à l'issue d'un processus de passation de marché compromis par des pratiques anticoncurrentielles, frauduleuses et collusoires, TIH a engagé IHS, entité majoritairement détenue par un directeur exécutif et propriétaire d'IRD et son épouse, pour fournir des services informatiques. Cela s'est traduit par des dépenses non conformes de 1 070 085 dollars et un montant potentiellement recouvrable de 519 624 dollars.
3. Avec l'accord ultérieur du Secrétariat, TIH a sélectionné IRD comme fournisseur d'assistance technique à long terme sans procéder à un appel d'offres. Les mesures de sauvegarde proposées pour atténuer les conflits d'intérêts connexes se sont avérées inefficaces. Les coûts de ce contrat imputés à la subvention étaient sensiblement plus élevés que les coûts de mise en œuvre d'IRD et ne reflétaient pas la véritable nature des montants facturés. Dans certains cas, les coûts facturés n'ont pas pu être documentés. Cela s'est traduit par des dépenses non conformes et potentiellement recouvrables de 310 174 dollars : voir la section 2.3 du rapport.

Ces affaires résultent du non-respect de l'accord de subvention par le récipiendaire principal, et notamment du non-respect du Code de conduite des fournisseurs par des fournisseurs du récipiendaire principal. Les coûts de gestion de la subvention et le coût des contrats conclus avec les fournisseurs ayant été payés avec des fonds de subvention, il en est résulté une utilisation non admissible de ces fonds. Étant donné que ces problèmes de conformité ont entraîné des pertes, le BIG propose au Secrétariat de chercher à obtenir le recouvrement des montants concernés.

L'enquête a révélé que les pratiques irrégulières résumées ci-dessus ont entraîné des dépenses de 2 442 335 dollars de fonds de subvention non conformes aux conditions de l'accord de subvention, et donc non admissibles au financement.

En ce qui concerne la première conclusion, une somme de 341 791 dollars était liée à des paiements effectués au titre d'étapes dans la mise en œuvre du programme, mais qui étaient marquées par des

déclarations de résultats programmatiques exagérés et non documentés ou par une qualité des services déficiente, ce qui a conduit le BIG à conclure à une perte pour le programme.

En ce qui concerne la deuxième conclusion, l'analyse des coûts et des services fournis à TIH montre que la proposition d'IHS reflétait un niveau de service qui n'a pas été fourni. La différence entre les coûts pour le fournisseur et les montants imputés à la subvention s'élevait à 519 624 dollars. Il est proposé au Secrétariat de se baser sur ce montant pour déterminer les recouvrements.

En ce qui concerne la troisième conclusion, une somme de 310 174 dollars correspond à des dépenses pour lesquelles les pièces justificatives, ou leur absence, ont conduit le BIG à conclure que les activités ou les dépenses n'ont pas eu lieu comme indiqué et constituent une perte pour le programme.

Par conséquent, sur le montant total de 2 442 335 dollars de dépenses non conformes, le BIG estime la perte financière à 1 171 589 dollars, somme dont il recommande le recouvrement.

Le BIG a constaté que des conflits d'intérêts non atténués, ou atténués de manière inappropriée, entre les maîtres d'œuvre et les fournisseurs ont permis aux événements détaillés ci-dessus de se produire. En particulier, ni TIH ni le Secrétariat ne semblent avoir pris de mesures tangibles ou efficaces pour faire appliquer et contrôler les termes des déclarations de conflits d'intérêts soumises par cinq personnes associées à IRD eu égard à leur rôle dans les opérations ou la gestion de la DGS.

L'enquête a conclu que le Secrétariat du Fonds mondial a exercé une surveillance insuffisante ou inefficace lorsqu'il a examiné et approuvé la sélection, par TIH, d'IRD et d'IHS ultérieurement à sa sélection d'IRD en tant que fournisseur d'assistance technique à long terme. Le même reproche est fait au Secrétariat concernant la gestion des conflits d'intérêts connexes.

Le BIG rappelle que, bien que les personnes habilitées au sein du Secrétariat disposent d'un large pouvoir discrétionnaire dans la supervision fiduciaire de la gestion des subventions, on attend notamment d'elles qu'elles respectent les Directives pour l'établissement des budgets des subventions lorsqu'elles déterminent l'admissibilité des dépenses et délivrent les approbations correspondantes. Si des exceptions et des écarts par rapport à ces directives sont susceptibles de se produire dans le cadre de la gestion des subventions, il existe des contrôles minimaux pour gérer et régir ces exceptions. Ces décisions de supervision du Secrétariat ne minimisent cependant pas les pratiques interdites du bénéficiaire principal dans la gestion des fonds de subvention. Des performances de gestion plus solides et une plus grande attention aux questions de conflits d'intérêts de la part du Secrétariat auraient pu prévenir ces problèmes ou permettre de les détecter de façon plus précoce.

Le BIG signale par ailleurs que le rapport n'a pas pour but de présenter l'intégralité de ses travaux d'enquête. Toutefois, il est important de comprendre comment le BIG est parvenu à ses conclusions, c'est pourquoi le rapport offre des explications détaillées sur i) les pratiques collusoires et anticoncurrentielles qui ont affecté le programme de la subvention, ii) les mesures d'atténuation insuffisantes prises par le Secrétariat du Fonds mondial eu égard aux conflits d'intérêts déclarés par les fournisseurs du bénéficiaire principal, iii) les résultats programmatiques exagérés et non documentés, iv) les pratiques anticoncurrentielles, frauduleuses et collusoires avec un fournisseur tiers pour obtenir un devis falsifié, v) la manière dont, après que TIH a versé la somme de 1 070 085 dollars pour la fourniture de services informatiques, IHS n'a dépensé que 550 461 dollars pour réaliser les travaux, vi) le fait que la passation et l'attribution du marché de services informatiques ont été compromises par des conflits d'intérêts non atténués qui ont conféré à IHS un avantage indu, vii) la manière dont le Secrétariat a approuvé la présélection non concurrentielle d'un fournisseur par un bénéficiaire principal, et viii) le fait que les coûts imputés à la subvention ne reflétaient pas la véritable nature des montants facturés et que, dans certains cas, les coûts facturés ne pouvaient être justifiés.

Actions convenues de la direction

À la lumière des conclusions de l'enquête, quatre mesures ont été convenues avec le Secrétariat du Fonds mondial :

1. Le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié auprès de toutes les entités responsables. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.
2. En consultation avec le BIG, le Secrétariat rendra compte des constatations relatives à l'inconduite des fournisseurs en vue d'une éventuelle saisine du Comité des sanctions.
3. Le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que le récipiendaire principal prenne les mesures appropriées à l'encontre des personnes responsables des pratiques interdites décrites dans le rapport, notamment pour s'assurer qu'elles ne participent pas à la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial au profit de ce récipiendaire principal.
4. Pour mieux atténuer les pratiques interdites et améliorer l'exécution du programme de TIH, le Secrétariat procédera à une évaluation de base des risques de fraude et conviendra d'un plan priorisé pour mettre en œuvre les recommandations. Cela permettra d'aborder les risques de fraude identifiés dans l'enquête, c'est-à-dire la non-livraison, les déclarations de résultats programmatiques exagérés et non-documentés, et la surfacturation/les dépenses non justifiées.

Observations

Ceci est un sujet brûlant. Plus de trois ans ont passé entre décembre 2018, époque à laquelle le BIG a pris connaissance des malversations qui touchent cette subvention de lutte contre la tuberculose et la publication de son rapport d'enquête. Comme le BIG l'explique dans son rapport annuel, ses travaux en 2020 ont été perturbés par l'épidémie de COVID-19. Malgré ces perturbations, l'annexe B du rapport d'enquête, qui fournit un résumé des réponses des parties visées par l'enquête, suggère que des discussions ont eu lieu avec les différentes parties au Pakistan, lesquelles ont mené à la reformulation du rapport, comme c'est habituellement le cas dans le cadre des procédures officielles de finalisation et de publication des enquêtes du BIG.

En aborder les détails, aussi intéressants soient-ils, allongerait inutilement cet article et détournerait l'attention des aspects fondamentaux. Le premier de ces aspects est le fait qu'il n'y a aucun doute quant aux malversations survenues à TIH dans la gestion de la subvention. Les relations entre les différentes parties, décrites à l'aide de plusieurs diagrammes compliqués dans le corps du rapport et dans l'annexe A, pointent clairement vers une structure conçue pour tirer le plus de bénéfices possibles de la subvention. Pourtant, malgré l'incertitude concernant les montants recouvrables par le Fonds mondial et auprès de qui, il semble que le programme de lutte contre la tuberculose demeure actif, avec TIH comme récipiendaire principal. En fait, le Secrétariat est en train de transférer le programme de lutte contre la tuberculose à Mercy Corps, malgré le fait que la période de clôture de la subvention tuberculose a été prolongée pour permettre un transfert complet et ordonné du suivi des patients au nouveau récipiendaire.

Deuxièmement, le rapport du BIG et les réponses exposées dans l'annexe B soulèvent de graves questions quant à ce que le personnel du Fonds mondial chargé de cette subvention savait et à son implication. Il est indiqué au début du rapport que « le Secrétariat a demandé à un responsable exécutif d'IRD, qui représentait TIH dans les négociations de l'accord de subvention, de concevoir un plan pour adapter le projet « Zéro tuberculose » d'IRD au programme de subvention du Fonds mondial ». Pour qui lit le rapport du BIG, cela porte à croire que le Secrétariat travaillait avec IRD avant la signature de la subvention, et l'on pourrait donc raisonnablement supposer qu'il connaissait pleinement la relation de cette organisation avec TIH et a approuvé la sélection et la désignation d'IRD sans procédure

concurrentielle. Cependant, lorsque l'auteur du présent article a discuté du rapport d'enquête avec le BIG, celui-ci a fait remarquer que, bien qu'une proposition « de consortium » soit inhabituelle, cela n'est pas interdit en soi et TIH et le Secrétariat auraient pu la gérer avec diligence. Une institution faible bénéficiant d'une assistance technique intégrée n'est pas un fait hors du commun – cela peut constituer un outil légitime pour permettre à une entité nationale d'assumer la gestion d'une subvention.

Troisièmement, au vu de ce qui précède, les montants dont le recouvrement est proposé sont tout sauf certains. En fait, l'annexe B du rapport contient un commentaire sur le conflit d'intérêts qui mérite mention : « En outre, TIH a souligné que le Fonds mondial avait pleinement connaissance de la participation d'IRD à la préparation de la proposition et du budget de la subvention du Fonds mondial, à l'accord ATLT et à la mise en œuvre et aux services informatiques. » En outre, dans le premier commentaire sur la passation de marchés pour les quatre projets, le BIG note que « TIH et IRD soutiennent qu'ils étaient dûment autorisés par le Fonds mondial à attribuer les quatre contrats de recherche et de mise en œuvre à IRD sans engager de procédure de passation de marché standard. Cependant, aucune preuve documentaire n'a été transmise au BIG à l'appui de cette autorisation. IRD affirme que le Fonds mondial savait qu'elle était l'auteur des quatre projets. Cette entité croyait par conséquent que le Fonds mondial avait connaissance du fait (ou approuvait le fait) que les projets seraient également mis en œuvre par elle-même. »

Néanmoins, l'approbation par le Secrétariat du recrutement d'IHS comme fournisseur reconnaissait le processus de passation de marché et les problèmes de conflits d'intérêts, mais cet aval ne peut pas être raisonnablement compris comme une acceptation des pratiques collusoires et frauduleuses sous-jacentes. Par ailleurs, les montants liés à l'ATLT n'ont pas été utilisés et supervisés par le Secrétariat comme cela serait normalement attendu pour des crédits de subventions du Fonds mondial. En ce qui concerne le récipiendaire principal, le BIG ne considère pas l'entièreté du contrat ATLT comme non conforme – seuls les montants compromis par des problèmes de conformité sans lien avec l'approbation du Secrétariat ont été jugés non conformes et devant être recouverts. Il incombe aux bénéficiaires de subventions de fournir des preuves de l'utilisation appropriée des fonds au moyen de livres et de registres. De telles déclarations, en l'absence d'un registre pour toutes les autres approbations, ne supposera probablement pas d'obstacle juridique au recouvrement, si demande de recouvrement il y a.

Quatrièmement, le Secrétariat du Fonds mondial doit aller au-delà de la quatrième mesure convenue. Selon ce qu'il s'est passé au début de cette subvention de lutte contre la tuberculose et durant sa mise en œuvre d'après le rapport, il semble que le Secrétariat doive revoir ses politiques et procédures concernant a) la sélection et la désignation des fournisseurs des récipiendaires principaux, b) la gestion des conflits d'intérêts et c) le suivi des résultats des programmes.

Concernant le point c), j'ai fait valoir, dans mon article sur le rapport du BIG sur la chaîne d'approvisionnement au Nigeria (OIG investigation into the Nigeria Supply Chain), que le Fonds mondial semble ne pas disposer d'un système de gestion comptable susceptible d'avoir identifié plus tôt que les dépenses au titre de la subvention dans ce programme ne donnaient pas le niveau de résultats attendu. Cependant, lors de discussions à ce sujet avec le BIG, ce dernier a répondu que, en tant qu'institution de financement fermement en faveur de l'appropriation par les pays et du développement des capacités nationales, le Fonds mondial n'impose pas l'utilisation d'outils de communication de l'information ou de systèmes de gestion intégrés spécifiques. Les données sont conservées dans le pays, et sont régulièrement inspectées par des certificateurs. En outre, le rapport d'audit du BIG qui porte sur [l'exécution des programmes au Pakistan](#) évoque son analyse des coûts encourus par les deux récipiendaires principaux non gouvernementaux déployant des interventions similaires dans les mêmes districts, qui présentaient des écarts importants.

Cinquièmement, et ce point est également lié au rapport récent du BIG sur les procédures de clôture de subventions abordé dans un autre article du numéro 397 de la version anglaise de l'OFM (OIG Report on its Audit of Global Fund Grant Closure Processes

), on peut lire à l'annexe B du présent rapport, dans les commentaires sur les conflits d'intérêts, que « l'instance de coordination nationale a rappelé que la mise en œuvre conjointe de la subvention par The Indus Hospital et IRD a été approuvée par le Fonds mondial (par le biais du Comité technique d'examen des propositions et par l'approbation de la note conceptuelle et du financement par le Conseil d'administration. Le Secrétariat a toutefois confirmé au BIG que la subvention PAK-T-TIH de 2016-2017 n'a pas été soumise aux procédures du Comité d'approbation des subventions et du Comité technique d'examen des propositions, les fonds d'activités antérieures de la subvention PAK-T-NTP ayant été réaffectés ». Cela pose dès lors la question de savoir pourquoi l'utilisation de fonds réaffectés ne fait pas l'objet du même examen que les fonds nouvellement engagés. De toute évidence, la façon dont le Fonds mondial traite les fonds réaffectés doit également être examinée et améliorée.

Le triste résultat de ce qui s'est passé dans le cadre de cette subvention de lutte contre la tuberculose est que le BIG a constaté des dépenses non conformes à hauteur de 2 442 335 dollars. Sur ce montant, le BIG considère 1 171 589 dollars comme une perte financière que le Secrétariat devrait tenter de recouvrer. Si ce montant est récupéré intégralement, les dépenses non conformes seront réduites à 1 270 746 dollars, que certains peuvent considérer comme une perte pour le programme. Mais cela est hypothétique dans la mesure où la réalité est que le recouvrement est tout sauf certain. IRD aurait lancé une procédure judiciaire au Pakistan contre le Fonds mondial car il n'est pas d'accord avec les conclusions du BIG. Cela rendra le recouvrement difficile, voire impossible. Par conséquent, le montant total des dépenses non conformes continuera sans doute à s'élever à 2,4 millions de dollars, ce qui représente une perte de plus de 6 % des crédits de subvention. N'est-on pas en droit de conclure à une mauvaise gestion programmatique et à un suivi stratégique déficient de la part du Secrétariat du Fonds mondial ?

[Read More](#)
