



Independent observer  
of the Global Fund

## LES FAIBLESSES DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE PERSISTENT DANS LES SUBVENTIONS DU FONDS MONDIAL AU LIBERIA

Le ministère de la Santé (MS) est le principal bénéficiaire (PR) des subventions VIH/TB et paludisme mises en œuvre respectivement par le Programme national de lutte contre le sida (CNLS) et le Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP). Une unité de coordination du programme (UCP) au sein du ministère de la Santé est chargée de surveiller la mise en œuvre du programme, de veiller au respect des politiques et directives du Fonds mondial et de gérer les fonds de la subvention. Entre le 1er janvier 2018 et le 30 juin 2021, les dépenses du ministère de la Santé pour la subvention VIH/TB se sont élevées à 25,8 millions de dollars américains. Entre le 1er juillet 2018 et le 30 juin 2021, les dépenses liées à la subvention pour le paludisme ont totalisé 22,0 millions de dollars.

En janvier 2020, le Bureau de l'inspecteur général (BIG) a reçu des rapports faisant état de soupçons de fraude et d'autres actes répréhensibles au CNLS. En réponse, le BIG a ouvert une enquête, entreprenant une mission sur le terrain au Liberia en novembre 2020. Le BIG a obtenu des copies numériques de pièces justificatives de paiement et d'autres documents et a audité les fournisseurs. En raison des restrictions de voyage liées à la pandémie, le BIG a mené des entretiens avec le personnel du MS par vidéoconférence. Au cours de l'enquête, l'équipe pays du Fonds mondial au Liberia et le ministère de la Santé ont fait part de soupçons supplémentaires concernant les documents identifiés par l'agent fiscal (AF). La portée de l'enquête du BIG a été élargie pour inclure un examen de ces documents.

Le BIG a examiné les dépenses de biens et services pour lesquelles des irrégularités avaient été signalées, ainsi qu'un échantillon de dépenses supplémentaires. 347 pièces justificatives de paiement du ministère de la Santé, d'un montant total de 2 millions de dollars, sont entrées dans le champ de l'enquête.

Il convient de noter que le Fonds mondial avait beaucoup investi pour renforcer la capacité de gestion financière du MS :

- En 2014, la société Cardno Emerging Markets USA Ltd. (Cardno), a été mise en place en tant qu'AF pour fournir des contrôles fiduciaires supplémentaires. Après que l'audit des subventions du Fonds mondial au Liberia réalisé par le BIG en 2019 a révélé que la surveillance de l'AF était inadéquate, un nouveau chef d'équipe a été affecté en 2020.
- En 2017, le ministère de la Santé a publié de nouvelles réglementations politiques pour les transactions dans le cadre des subventions du Fonds mondial. Ces règlements ont augmenté le plafond des dépenses de transaction des programmes nationaux à 10 000 \$, l'AF n'examinant les dépenses des programmes qu'après qu'elles aient été effectuées. En 2019, le ministère de la Santé a affecté des agents de vérification de conformité aux programmes nationaux pour examiner les dépenses des programmes par rapport aux politiques financières et d'approvisionnement. Les dépenses effectuées par les programmes nationaux ont également été examinées par l'unité de coordination de programme (UCP).

De plus, l'audit de 2019 du BIG avait mis en évidence des problèmes importants concernant la passation de contrats, la gestion et la surveillance des sous-récepteurs par le MS, et avait classé le niveau de risque résiduel pour la gouvernance des programmes nationaux et la surveillance des subventions comme étant "élevé".

## Conclusions

1. 520 000 \$ de fonds de subvention ont été gaspillés ou mal utilisés pour le programme « mère-pair » et les coûts liés aux voyages

Le programme « mère-pair » était une composante du module de prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant dans le cadre de la subvention VIH/TB. Entre janvier 2020 et avril 2020, le ministère de la Santé a dépensé 27 032 dollars en indemnités journalières de subsistance (DSA ou per diem) et en carburant pour verser des primes d'incitation aux mères-pairs ou pour leur faire signer des contrats. Le BIG a constaté qu'il n'y avait pas d'assurance raisonnable que ces activités aient eu lieu. Suivant la période, l'examen a mis en évidence qu'entre 92 et 100 % des dates apparemment fournies par les mères-pairs pour la réception des primes d'incitation ne correspondaient pas aux dates de voyage signalées par le personnel du ministère de la Santé. Dans 50 % des cas, les registres de présence du MS ont montré que le personnel était au siège pendant les dates de voyage présumées. Des demandes de remboursement de frais de voyage distinctes pour la même activité, dans les mêmes comtés, ont été faites par le personnel du CNLS et de l'UCP. Les bons de carburant ne contenaient pas de registre des véhicules confirmant le voyage ou montraient que les coupons de carburant avaient été livrés pendant ou après le voyage présumé.

Les listes de distribution des incitations du MS ont montré qu'entre 2018 et 2020, 232 mères-pairs ont été inscrites. Le MS n'a toutefois pas pu fournir au BIG les contrats de toutes les mères-pairs. Le BIG a constaté que certaines mères-pairs qui avaient un contrat ne figuraient pas dans les listes de distribution des incitations, et vice-versa. Le BIG a comparé les signatures de 122 mères-pairs sur les documents d'identification, les contrats et les listes de distribution des per diem, et a trouvé des incohérences entre les signatures dans 92% des cas.

Les rapports des mères pairs étaient une condition contractuelle pour les paiements incitatifs. Cependant, CNLS n'a pu fournir au BIG qu'un très petit nombre de rapports, lesquels étaient inadéquats. Ils comportaient des incohérences dans les données, ainsi que des rapports de mères-pairs qui ne faisaient pas partie du programme financé par le Fonds mondial. Certaines mères-pairs se citaient mutuellement comme clientes, et les rapports montraient que seul un petit nombre de nourrissons avaient effectivement subi un test de dépistage du VIH. Le BIG n'a pas été en mesure de déterminer si les rapports étaient frauduleux ou s'ils contenaient des erreurs de données qui auraient dû être identifiées par le MS. Le ministère de la Santé n'a pas pu prouver qu'il avait examiné ou utilisé l'un de ces rapports. Le responsable du programme CNLS a déformé l'authenticité de la documentation du programme, affirmant qu'elle avait été utilisée par CNLS en 2018 et 2019 alors qu'elle n'avait été créée qu'en 2021.

Le BIG a examiné 47 pièces justificatives de paiement des per diem (DSA) d'un montant total de 350 000 \$ et a constaté que le MS a surfacturé le Fonds mondial d'environ 44 %, soit 150 000 de dollars, en appliquant des taux de change incorrects qui ont gonflé les montants. Étant donné le nombre de paiements pour des frais de voyage, le montant total de la surfacturation était probablement encore plus élevé.

Le Fonds mondial exige que lorsque des repas sont fournis, le montant de l'indemnité journalière de subsistance doit être réduit en conséquence. Le ministère de la Santé a toutefois indiqué au BIG que sa pratique consistait à fournir à la fois des repas et une indemnité journalière de subsistance complète. Le BIG a examiné les justificatifs de paiement pour 12 activités et a constaté que le ministère de la Santé avait surfacturé le Fonds mondial à hauteur de 90 638 \$ en fournissant les deux.

2. La non-conformité aux politiques, l'insuffisance des contrôles et le manque de surveillance ont conduit à une absence d'assurance quant à l'exécution du programme dans 75 % des cas examinés, pour un total de 400 000 \$

Le BIG a examiné des pièces justificatives de paiement, des factures de fournisseurs, des listes de distribution d'indemnités journalières, des registres de présence, des rapports d'activité et des registres de véhicules pour des activités de programme menées par le CNLS et le PNLP, pour un montant total de 540 000 \$. Dans 75 % des dépenses liées aux activités sur le terrain, le BIG a constaté des fraudes. Pour 90 % de ces dépenses, il n'y avait pas d'assurance raisonnable que les activités avaient eu lieu comme indiqué ou même pas du tout. La majorité des 25 % de dépenses restantes n'étaient pas conformes aux politiques du ministère de la Santé ou du Fonds mondial et/ou il n'y avait aucune assurance raisonnable que l'activité du programme avait eu lieu.

Le rapport fournit des exemples détaillés des pratiques interdites et des dépenses non justifiées.

3. Fraude à la passation de marchés d'un montant total de 190 000 dollars pour des réparations de véhicules et des services de publicité, en raison du non-respect des politiques, de contrôles insuffisants et d'un manque de surveillance.

Le rapport du BIG fournit des détails sur la fraude en matière de passation de marchés.

4. Le ministère de la Santé a dissimulé des paiements incorrects de taxes sur le carburant d'au moins 160 000 \$.

Le BIG considère que le montant des taxes sur le carburant payées dans le cadre des subventions pendant cette période est probablement plus élevé, car les calculs du BIG n'ont pas inclus les taxes sur le carburant payées par les sous-récepteurs des subventions.

5. Les contrôles, les politiques et la surveillance du ministère de la Santé étaient soit insuffisants, soit ignorés.

L'enquête a révélé que les mécanismes essentiels traditionnellement utilisés pour fournir au Fonds mondial une assurance sur l'exécution des programmes, tels que l'examen par une tierce partie, les rapports d'activité, les carnets de bord des véhicules, les registres de présence et les listes de distribution des perdiem (DSA), soit n'existaient pas, soit étaient susceptibles de faire l'objet de fraudes.

6. La supervision de l'agent fiscal était inefficace, et son personnel s'est livré à des conflits d'intérêts et à des détournements de fonds de subvention.

En 2014, le Fonds mondial a nommé un agent fiscal (AF) afin d'atténuer le risque de fraude ou de détournement des fonds de la subvention, de minimiser les dépenses inéligibles et de s'assurer que les paiements étaient admissibles, justifiés et adéquatement étayés. Entre 2014 et 2021, 3,002,189 dollars d'honoraires ont été versés à l'AF pour aider les responsables de la mise en œuvre des subventions à se conformer à toutes les exigences financières du Fonds mondial, ainsi que pour garantir l'utilisation appropriée des fonds de subvention. Le BIG a constaté que la supervision de l'ancienne AF était inadéquate.

En janvier 2020, l'ancienne AF a nommé un nouveau chef d'équipe, et d'autres problèmes ont été identifiés qui ont été inclus dans l'enquête du BIG. Le nouveau chef d'équipe a également dirigé la mise en œuvre de mesures de sauvegarde supplémentaires pour les subventions du Fonds mondial.

En 2022, une nouvelle AF a été nommée.

7. Le Secrétariat du Fonds mondial n'a pas signalé les fraudes et autres actes répréhensibles au BIG.

Le BIG a observé une augmentation des signalements de soupçons d'actes répréhensibles de la part du Secrétariat du Fonds mondial depuis le début de son enquête en 2020. Cependant, son enquête a révélé que le Secrétariat du Fonds mondial a pris connaissance de la fraude et d'autres actes répréhensibles au sein du MS, y compris les questions en cause, en 2015. Bien qu'il y ait eu des preuves de discussions visant à impliquer le BIG, ces questions spécifiques n'ont pas été signalées au BIG à l'époque. L'équipe pays du Liberia s'est appuyée sur l'AF pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques de fraude identifiés, notamment des vérifications téléphoniques et physiques des activités sur le terrain et des réparations de véhicules, ainsi que l'exigence de pièces justificatives de la part du personnel du MS pour justifier l'utilisation de carburant et des perdiem. Cependant, au moment de son enquête, le BIG n'a pas trouvé de preuve que ces mesures d'atténuation étaient en place. D'autres fraudes et actes répréhensibles ont donné lieu à des enquêtes menées par l'agent local du Fonds et le PR, à l'insu du BIG. La réponse a été fragmentaire, et l'ampleur et la portée des actes répréhensibles réels et présumés au ministère de la Santé n'ont été connues du BIG que bien plus tard. Si le Secrétariat avait signalé plus rapidement les questions soulevées par l'AF, le BIG aurait lancé son enquête plus tôt et aurait pu limiter l'étendue de la fraude.

Une connaissance insuffisante des seuils de rapportage et des responsabilités en matière de traitement et de gestion de fraudes identifiées a été citée comme un obstacle à la notification des allégations de fraude par l'équipe pays du Fonds mondial. Le Secrétariat s'est engagé à améliorer, clarifier et communiquer un processus solide de signalement des incidents de fraude, conforme aux politiques existantes du Fonds mondial et comprenant des responsabilités claires en matière de signalement. L'enquête a également conclu que les attentes du Secrétariat du Fonds mondial concernant le signalement des fraudes par les AF au Fonds mondial n'ont pas été définies, documentées ou communiquées de manière cohérente aux AF.

#### Mesures de gestion convenues (MGC)

1. Le Secrétariat doit, avant le 31 octobre 2022, finaliser et poursuivre, auprès de toutes les entités responsables, un montant recouvrable approprié.
2. Sur la base des conclusions du rapport, le Secrétariat du Fonds mondial doit, d'ici le 31 octobre 2022, s'assurer que les PR et Cardno prennent les mesures appropriées à l'égard des individus responsables des pratiques interdites décrites.
3. D'ici le 31 décembre 2022, le Secrétariat réalisera une évaluation transversale du risque de fraude au Liberia, conformément à la Politique de lutte contre la fraude et la corruption (PCFC) du Fonds mondial, et élaborera une solution permettant d'équilibrer le risque fiduciaire et la réalisation des objectifs programmatiques. Dans l'intervalle, le Secrétariat doit mettre à jour le plan de risque et d'assurance pour prendre en compte les pratiques interdites et les dépenses non conformes identifiées dans cette enquête, notamment en s'assurant que les politiques pertinentes du Fonds mondial et des PR sont mises à jour si nécessaire.
4. Le Secrétariat doit, avant le 31 décembre 2022
  - (a) Procéder à un examen du respect par les PR du Liberia de leurs obligations au titre du Règlement des subventions et des Directives budgétaires du Fonds mondial pour la période de mise en œuvre de la subvention NFM 2, en ce qui concerne leur statut d'exonération fiscale.
  - (b) Évaluer que les PR ont mis en place des mesures pour garantir le respect des directives et règlements pertinents du Fonds mondial en matière de taxes dans la NFM 3.
5. En consultation avec le BIG, le Secrétariat doit, d'ici le 31 décembre 2022, améliorer son processus de gestion des exceptions afin de déployer un processus robuste de signalement des incidents pour les fraudes, les pratiques interdites et autres actes répréhensibles identifiés dans le cadre de ses processus de gestion des risques et de suivi de la mise en œuvre des subventions. Ce mécanisme établira une vue d'ensemble claire des rôles et des responsabilités des principales parties prenantes du Secrétariat et des principaux fournisseurs d'assurance tels que l'agent local (LFA), l'AF et les agents fiduciaires et les auditeurs externes.
6. Le Secrétariat doit, d'ici le 31 décembre 2022, commander un examen par échantillonnage basé sur le risque des dépenses du ministère de la Santé pour les subventions de la NFM 2 pour le VIH/TB et le paludisme, afin d'identifier l'ampleur et la portée d'autres dépenses non conformes et les indicateurs d'alerte de fraude et d'autres actes répréhensibles. Le Secrétariat recouvrera le montant des dépenses non conformes identifiées par la partie examinatrice.

#### Réponse du MS

Sur la base des conclusions du BIG, le ministère de la Santé a convoqué un Comité d'enquête dirigé par le Bureau du Conseiller juridique général. Le MS avait précédemment licencié le directeur financier du

CNLS, et le rapport du BIG sera utilisé par le Comité comme base de son enquête pour aider le MS dans ses décisions à l'encontre des personnes jugées responsables ou coupables de la fraude et du détournement identifiés dans ce rapport. Les conclusions du Comité d'enquête concernant le MS pourraient entraîner une suspension, une restitution, un licenciement ou d'éventuelles poursuites pénales. Cependant, les conclusions du Comité n'auront pas d'impact sur les conclusions de l'enquête du BIG, ni sur les actions ultérieures prises par le Fonds mondial en conséquence de celles-ci.

#### Réponse de l'agent fiscal

Cardno n'est pas d'accord avec les conclusions du BIG concernant le conflit d'intérêt de la part de l'ancien agent fiscal. Cardno ne savait pas que les membres de l'équipe de l'ancienne AF dans le pays recevaient des indemnités journalières de subsistance et du carburant de la part du PR, mais il a noté que le budget de l'ancienne AF n'avait pas prévu le niveau de déplacement requis pour la participation de l'AF aux activités sur le terrain du ministère de la Santé. Cardno a noté que même s'il avait été remboursé par le Fonds mondial, le remboursement aurait été prélevé sur le budget de la subvention. Cardno a répondu que les formations au système de gestion financière auxquels le personnel de l'AF a participé ont eu lieu, mais s'est appuyé sur le MS pour fournir des preuves connexes. Le BIG a conclu que ces activités n'ont pas eu lieu comme décrit.

Cardno a convenu qu'il était peu judicieux de faire participer le stagiaire de l'AF à la distribution des primes d'incitation mère-pair, dont le BIG a conclu qu'elles n'avaient pas eu lieu comme décrit. Cependant, Cardno n'est pas d'accord pour dire que l'embauche du stagiaire constituait un conflit d'intérêts.

Les agents fiscaux sont liés par la politique du Fonds mondial sur les conflits d'intérêts. L'acceptation par l'agent fiscal de fonds provenant du PR, et l'embauche d'un stagiaire ayant des liens étroits avec le ministère de la Santé, constituaient un conflit d'intérêts tel que défini par la politique du Fonds mondial.

#### Commentaire

Ce rapport est d'une grande importance pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il démontre pourquoi le Fonds mondial doit être prudent dans un environnement opérationnel difficile (COE) comme le Liberia, où la quasi-absence de gouvernance et de responsabilité est un problème depuis de très nombreuses années. C'est pourquoi, dans ce type de situation, l'arrangement de l'AF est nécessaire. Il serait intéressant de savoir si l'expérience du Liberia – et ce rapport en particulier – a été mentionnée/discutée lors de la réunion des pays COE à Lomé les 22/23 juin.

Deuxièmement, elle montre que l'arrangement de l'AF n'est pas une garantie et que des sauvegardes secondaires doivent également être mises en place.

Troisièmement, d'un point de vue externe, il apparaît que la supervision par l'équipe pays était faible et a été déficiente en ne prenant pas des mesures plus tôt, en particulier en n'informant pas le BIG beaucoup plus tôt qu'il y avait des préoccupations concernant des irrégularités. Quels changements internes le Secrétariat apporte-t-il pour renforcer la surveillance et la responsabilité des équipes pays ?

Quatrièmement, la réponse de Cardno suggère que l'on ne peut pas faire confiance à cette organisation pour remplir adéquatement le rôle de l'AF. Il est également surprenant que Cardno n'ait pas été remplacé avant cette année. Maintenant qu'il l'a été, le Fonds mondial serait bien avisé de revoir la position de Cardno ailleurs.

Enfin, étant donné que l'UCP au sein du ministère de la Santé est responsable du suivi de la mise en œuvre du programme (y compris de la conformité aux politiques et directives du Fonds mondial et de la gestion des fonds de la subvention), il est surprenant que les mesures de gestion n'incluent pas la

fourniture d'une formation au personnel de l'UCP pour garantir sa connaissance de la manière dont ces politiques et directives doivent être appliquées.

Nous attendrons avec intérêt de connaître les résultats des actions de gestion convenues.

[Read More](#)

---