



BUREAU DE L'INSPECTEUR GÉNÉRAL



Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

Rapport n : GF-OIG-10-015-I
29 octobre 2012

(Traduction de courtoise de l'original en langue anglaise)

TABLE DES MATIÈRES

I.	SYNTHÈSE	4
	Synthèse des constatations relatives au récipiendaire principal (PR), le Secrétariat exécutif de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose	4
	Synthèse des constatations relatives aux sous-récepteurs et aux trois programmes nationaux	7
	Mesures prises par le Secrétariat du Fonds mondial	7
II.	MESSAGE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL	9
III.	MESSAGE DE L'INSTANCE DE COORDINATION NATIONALE	11
IV.	GÉNÉRALITÉS	19
	Contexte	19
	Unité des enquêtes du BIG	20
	Origines de l'enquête	21
V.	MÉTHODOLOGIE	22
	Portée de l'audit et de l'enquête	22
	Limites de l'enquête	23
	Concepts pertinents relatifs à la fraude et à l'abus	24
	Taux de change	25
VI.	PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE	25
	Vue d'ensemble	25
	Le PR a engagé 679 408 USD de dépenses sur les subventions pour lesquelles il n'a pas payé ses fournisseurs	25
	Le PR a viré des fonds de subvention à un programme sans rapport avec le Fonds mondial et remis des documents falsifiés pour occulter le virement	26
	Le PR a falsifié l'appel d'offres relatif à la fourniture de services d'audit et remis un rapport d'audit falsifié au Fonds mondial	28
	Des représentants du Ministère de la Santé ont falsifié les minutes de la réunion de la CCM pour tenter de tromper le Secrétariat du Fonds mondial	32
	Des équipements acquis avec des fonds des programmes ne peuvent être localisés ou pris en compte	34
	Un véhicule acquis avec des fonds du Fonds mondial a été détourné d'un programme et utilisé à des fins non autorisées	35
	Des dépenses ont été engagées par le biais d'appels d'offres frauduleux	36
	Un important contrat de construction a été frauduleusement attribué à une entreprise détenue par le point focal de la CCM	42
VII.	AUDITS SPÉCIAUX RÉALISÉS PAR LE LFA	45
	Audit spécial des dépenses de la série 4	45
	Audit spécial des dépenses de la série 6	48
	Anomalies relatives aux dépenses relevées par l'examen des rapports sur les résultats actuels/de demande de décaissement des T13-14	49
	Audit spécial des dépenses de la CCM	50
VIII.	PERTES SUBIES PAR LE FONDS MONDIAL	50
	Droit à remboursement du Fonds mondial	50
	Méthode de calcul de la perte	51
IX.	RECOMMANDATIONS	53

I. SYNTHÈSE

1. Le présent rapport expose les résultats des travaux d'enquête de l'Unité des enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) du Fonds mondial sur les subventions du Fonds mondial à Djibouti. Entre avril et juin 2010, l'Unité des audits du BIG a réalisé un audit de toutes les subventions versées à Djibouti jusqu'à cette date. Sur saisie de l'Unité des audits, l'Unité des enquêtes du BIG a lancé une nouvelle enquête en mars 2011.

2. Un projet de rapport d'enquête a été communiqué aux parties prenantes du pays le 28 juin et après de nombreux rappels, la CCM a transmis ses commentaires le 20 octobre 2012. La réponse de la CCM a dûment été examinée et évaluée par le BIG mais ne contenait aucun document d'information ou de travail précis et de fond susceptible de lui permettre de revenir sur ses constatations ou de vérifier les calculs et affirmations de la CCM. Le BIG maintient ses constatations relatives aux dépenses non justifiées, constatations fondées sur les documents que le bénéficiaire principal a pu lui communiquer pendant la durée de l'enquête et de l'audit. En effet, la mission d'audit a même été prolongée, à la demande du PR, afin de lui permettre de fouiller ses archives pour retrouver les documents concernés.

3. Au final, l'enquête a révélé que sur les 23,1 millions USD décaissés au titre de ces subventions à juin 2012, 8,2 millions USD (soit environ 35 %) n'étaient pas utilisés conformément aux dispositions de l'accord de subvention et étaient employés en infraction de celui-ci. Sur ce montant, 755 553 USD étaient liés à des transactions constituant des fraudes, des détournements et des abus, 2,45 millions USD étaient liés à des dépenses non recevables, 115 000 USD concernaient des virements inappropriés de fonds de subvention sur un compte bancaire non autorisé et des dépenses supplémentaires de 5,4 millions USD n'étaient accompagnées d'aucun justificatif ou étaient assorties de justificatifs insuffisants. À ce jour, le Gouvernement de Djibouti a remboursé 475 904 USD.

4. Le BIG a initié l'audit en avril 2010 à la suite de rapports de l'Agent local du Fonds (« LFA ») selon lesquels des irrégularités de gestion et des défaillances financières significatives avaient été identifiées dans le cadre de ses audits périodiques habituels ainsi qu'à la suite de ses « audits spéciaux ». L'enquête consécutive du BIG a été axée sur des problèmes spécifiques signalés par l'Unité des audits à l'Unité des enquêtes et de nouvelles investigations ont été ciblées sur des fournisseurs et des documents suspects, la remise par le PR d'un rapport d'audit externe qui semblait donner une image trompeuse de la situation financière et le possible détournement d'un véhicule acquis avec des fonds de subvention.

Synthèse des constatations relatives au bénéficiaire principal (PR), le Secrétariat exécutif de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose

5. Comme indiqué plus en détail dans le présent rapport, des représentants du Secrétariat exécutif de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose (le « PR ») se sont livrés à différents actes frauduleux, ce qui s'est traduit par un détournement de fonds du Fonds mondial et de fausses déclarations concernant la situation financière des subventions dans un rapport d'audit externe remis au Fonds mondial. Les actes de fraude identifiés pendant l'enquête incluaient :

- (a) une procédure d'appel d'offres frauduleuse pour l'attribution de l'audit externe de clôture de la série 4 à l'issue de laquelle le PR a attribué un contrat de services d'audit à une entreprise d'audit externe

- nouvellement créée qui ne disposait pas des autorisations nécessaires pour effectuer des travaux d'audit et qui a été choisie dans le cadre d'un appel d'offres où des soumissions contrefaites ont été étudiées parallèlement à celle de l'entreprise sélectionnée. Le dernier rapport d'audit remis par cette entreprise comportait des similitudes frappantes, tant au niveau de la forme que du contenu, avec de précédents rapports d'audit préparés par une autre entreprise et contenait des informations fausses et imprécises, notamment une sous-évaluation d'au moins 300 702 USD des encours d'avances consenties à des sous-réциpiendaires,
- (b) le virement par le PR de 115 000 USD de fonds de subvention sur deux comptes bancaires contrôlés par lui-même mais sans rapport avec des programmes subventionnés par le Fonds mondial,
 - (c) la falsification de justificatifs de dépenses pour déclencher des paiements sur des fonds de subvention,
 - (d) le détournement d'actifs de programmes à des fins non autorisées,
 - (e) la falsification de la feuille de présence d'une réunion de la CCM pour faire apparaître que les membres de celle-ci avaient expressément approuvé des dépenses en dépassement de budget alors que cela n'avait pas été le cas, et
 - (f) l'attribution de contrats d'un montant total de 361 669 USD pour l'achat de biens et de services destinés aux programmes à des personnes spécifiques, notamment un contrat de construction d'un montant de 182 639 USD à une entreprise détenue par le point focal du Ministère de la Santé auprès de l'Instance de coordination nationale (« CCM »).

La perte financière directe identifiée par le BIG du fait de ces actes frauduleux a totalisé plus de 755,553¹.

6. En outre, l'enquête a confirmé les constatations du BIG selon lesquelles le PR présentait de graves carences en matière de gestion financière, notamment une absence de politiques et de procédures documentées, des déficiences du système de comptabilité financière, un manque de contrôle du budget, une gestion laxiste des comptes bancaires et des espèces, une absence d'enregistrement des recettes dans les livres de compte, des contrôles d'archivage inadéquats, des enregistrements incomplets des actifs, une incapacité à rapprocher les registres de paie et une absence de procédures de sélection et d'évaluation des sous-réциpiendaires.

7. Les travaux du BIG, du LFA et des auditeurs externes ont révélé que des dépenses d'un montant de 1 million USD dépassaient les seuils budgétaires attribuables² et que des dépenses supplémentaires de 1,4 million USD étaient considérées non admissibles car elles ne répondaient pas aux obligations inhérentes aux subventions. Les dépenses non recevables incluaient, entre autres, le paiement des traitements de fonctionnaires du gouvernement qui recevaient déjà des salaires d'autres sources, des frais de voyage non approuvés et des frais généraux. En plus de ces montants, l'enquête du BIG a découvert que le PR avait engagé des dépenses supérieures à 679 000 USD imputées sur des subventions du Fonds mondial mais non réglées à ses fournisseurs.

¹ Desquels 115 000 USD ont déjà été remboursés au Fonds mondial.

² Voir mémo du LFA sur l'audit spécial relatif aux quatre subventions examinées.

Synthèse des dépenses non admissibles et dépassant le budget

CATÉGORIE	Montants (en USD)					Total
	Série 4 VIH	Série 6 VIH	Série 6 Paludisme	Série 6 Tuberculose	Financement CCM	
Dépenses non admissibles identifiées par le BIG	263 821	67 006	43 409	38 772	-	413 008
Dépenses non admissibles des SR (audit externe)	164 629	-	-	-	-	164 629
Dépenses non admissibles (audits spéciaux du LFA et PU/DR)	360 094	307 784	104 621	99 312	13 513	885 324
Dépassements de budget (audits spéciaux du LFA)	510 208	281 156	120 917	82 332	1 232	995 845
Frais de découvert	-	7 519	645	8 054	161	16 379
TOTAL	1 298 752	663 465	269 592	228 470	14 906	2 475 185

8. Bien que le suivi des premières années de la série 4 de la subvention VIH ait été effectué grâce au logiciel de comptabilité électronique « Success », celui-ci est tombé en panne en 2008 et le PR a eu recours à des tableurs Excel pour suivre la comptabilité des programmes³. L'Agent fiduciaire externe a déclaré que le logiciel de comptabilité Success avait été remis en service en décembre 2011 et servait depuis pour suivre la comptabilité des trois subventions restantes de la série 6⁴.

9. Les normes de gestion et de conservation des documents ont été peu strictes pendant la durée de vie de ces subventions. En fait, du fait des travaux du BIG, l'enquête a découvert que plus de 5,4 millions USD de dépenses imputées sur des subventions n'étaient pas correctement justifiées par des documents appropriés. La photo suivante, prise par les enquêteurs du BIG, montre l'état d'une salle des dossiers du PR en mars 2011, 6 ans après réception du premier décaissement au titre des subventions et plus de 18 mois après que des irrégularités importantes aient été détectées et portées à l'attention du Secrétariat, et communiquées au PR.

Image 1 - Salle des dossiers au bureau du PR à Djibouti, mars 2011



³. Voir mémo du LFA sur l'audit spécial relatif à la série 6, p.2 \$7, 15 août 2010 et rapport de contrôle interne du Cabinet CECA, auditeur externe : « Rapport de Contrôle Interne - Exercice Clos le 31 Octobre 2008 », 2 avril 2011

⁴Rapport mensuel de l'Agent fiduciaire spécial de décembre 2011

10. Les autres problèmes identifiés incluent l'incapacité du PR à satisfaire des obligations spécifiques telles que stipulées dans les accords de subvention, notamment :

- (a) incapacité à remettre des rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement (PU/DR) précis et en temps voulu dans le délai de 45 jours requis,
- (b) incapacité à nommer de façon cohérente un auditeur externe dans les délais requis,
- (c) incapacité à remettre un plan d'audit des SR et à s'assurer que les audits des SR ont été effectués,
- (d) incapacité à informer le Fonds mondial de son statut en matière d'exonération fiscale dans les 90 jours suivant le début de la série 6 des subventions,
- (e) incapacité à fournir le nom, le titre et la signature authentifiée des signataires autorisés⁵ des demandes de décaissement, et
- (f) incapacité à obtenir une approbation du Fonds mondial concernant le plan de suivi et d'évaluation de la série 6 de la subvention Paludisme.

Synthèse des constatations relatives aux sous-réциpiendaires et aux trois programmes nationaux

11. L'examen du BIG des processus de gestion financière des sous-réциpiendaires, y compris les trois programmes nationaux de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, a recensé de nombreuses carences, notamment :

- une absence de politiques et de procédures documentées relatives aux voyages du personnel et aux avances consenties aux salariés,
- des différences entre les registres des programmes tenus par le sous-réциpiendaire et les états financiers remis au Fonds mondial,
- une séparation inappropriée des tâches,
- des lacunes dans la gestion des comptes bancaires et des espèces,
- des procédures de rapprochement bancaire inadéquates,
- un mauvais contrôle du budget, et
- des carences dans les processus de gestion des ressources humaines et de la paie, comme l'incapacité de rapprocher les registres de paie et d'effectuer le versement des salaires en temps voulu.

Mesures prises par le Secrétariat du Fonds mondial

12. Le Secrétariat du Fonds mondial a fait part au BIG d'irrégularités financières dans la gestion des subventions de Djibouti en octobre 2009. À ce moment là, le Secrétariat avait mis en place un certain nombre de mesures correctrices pour atténuer tout nouveau risque de perte, et le responsable du PR, qui avait le titre de Secrétaire exécutif, avait été remplacé. En outre, le Secrétariat a invité le LFA à réaliser d'autres examens approfondis des dépenses imputées sur les subventions⁶. Après avoir notifié le BIG, le Secrétariat a mis en place d'autres mesures d'atténuation des risques, notamment en fournissant une formation à la CCM via les « Solutions de gestion des subventions » (« GMS ») de

⁵ Bien que ces informations n'aient pas été fournies rapidement lorsque demandées au moment des travaux du BIG sur le terrain, il convient de noter qu'elles ont été communiquées ultérieurement.

⁶ Courriel du chef d'équipe de la région MENA à l'Inspecteur général avec en pièce jointe le document « Djibouti Briefing Note_29Oct09_Final Document.doc » ; 1 novembre 2009. Différentes personnes ont assumé les fonctions de Secrétaire général pendant la durée du programme et les références faites à cette fonction dans le présent rapport désignent en fait la personne en poste au moment des événements décrits.

l'USAID, en retardant le financement de la phase 2, en demandant au PR d'utiliser le mécanisme d'approvisionnement groupé sur une base volontaire (« VPP »), en limitant les décaissements aux services essentiels, en imposant le recours à un agent fiduciaire externe et en travaillant avec la nouvelle CCM pour identifier des alternatives au PR actuel. À la date du présent rapport, le Secrétariat du Fonds mondial a prolongé jusqu'à mai 2012 les décaissements de la série 6 des subventions dans le cadre du mécanisme de maintien des services essentiels, et la recherche d'un nouveau PR pour administrer les séries 9 et 10 des subventions Tuberculose et Paludisme est en cours. Cependant, le Secrétariat s'est initialement montré hésitant à remplacer le PR après que des infractions graves à l'accord de subvention lui aient été communiquées, et après que des pertes significatives aient été subies, en raison de la perception selon laquelle aucune entité de remplacement n'était susceptible de reprendre en charge la mise en œuvre du programme.

13. Dans la mesure où le PR actuel et les SR existants (sous leur forme actuelle ou toute autre forme) sont susceptibles de continuer de jouer un rôle au niveau des financements futurs des subventions, le Secrétariat du Fonds mondial doit s'assurer que les déficiences de contrôle fiduciaire qui ont durement affecté les séries 4 et 6 des subventions ne se reproduiront pas.

14. Le BIG a communiqué le projet de rapport au Réciendaire principal, aux personnes ou entités visées par l'enquête et à l'Instance de coordination nationale à Djibouti. Il a ensuite traduit le rapport en français à leur demande avant de le leur représenter. Le BIG a également fourni des documents de travail, des analyses et différents diagrammes, graphiques et rapports sur sa méthodologie et sur la question des « dépenses non justifiées », à la demande expresse du PR. Ultérieurement, le 18 juillet 2012, le PR a demandé un mois supplémentaire pour présenter sa réponse puis réclamé ensuite de nouveaux délais. Le BIG a également transmis le projet de rapport au LFA, au Secrétariat, par l'intermédiaire de la division chargée de la gestion des subventions, et au Département « Legal and Compliance », pour avoir leurs commentaires, et ces derniers ont tous répondu. Les commentaires ont été intégrés comme il convient. La CCM a finalement adressé sa réponse le 20 octobre 2012 et celle-ci est incluse dans la section III du présent rapport. Cette réponse a dûment été examinée et évaluée par le BIG mais ne contenait aucun document d'information ou de travail précis et de fond susceptible de lui permettre de revenir sur ses constatations ou de vérifier les calculs et affirmations de la CCM. Le BIG maintient ses constatations relatives aux dépenses non justifiées, constatations fondées sur les documents que le réciendaire principal a pu lui communiquer pendant la durée de l'enquête et de l'audit - laquelle a été prolongée, à la demande du PR, afin de lui permettre de fouiller ses archives pour retrouver les documents concernés.

II. MESSAGE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

(voir la traduction page suivante)



Gabriel Jaramillo, General Manager
gabriel.jaramillo@theglobalfund.org
www.theglobalfund.org

T +41 58 791 1842
F +41 58 791 1641

Chemin de Blandonnet 8
1214 Vernier, Geneva
Switzerland

Our ref: OGM/GJ/JK/2012.10.25-REPUBLIC OF DJIBOUTI

25 October 2012

MESSAGE FROM THE GENERAL MANAGER

I would like to thank the Office of the Inspector General for its thorough and insightful work on the investigation of Global Fund grants to the Republic of Djibouti.

Following a referral from the Office of the Inspector General's Audit Unit, the Investigations Unit undertook an investigation, which it initiated in March 2011. Also, the Global Fund Secretariat advised the Office of the Inspector General of financial improprieties in the management of grants in Djibouti in October 2009.

The investigation confirmed the findings of the audit, conducted in 2010 that the Principal Recipient suffered from significant and wide-ranging weaknesses in financial management.

The investigation found that US \$8.2 million of funds disbursed under Global Fund grants to Djibouti were not used for purposes consistent with the grant agreement.

Of this amount, USD \$641 thousand was lost due to misappropriation, waste and abuse; USD \$2.5 million related to ineligible expenditures and USD \$115,000 to an improper transfer of grant funds to an unauthorized bank account. An additional USD \$5.4 million of expenditures did not have sufficient supporting documentation. The Government of Djibouti has repaid USD \$476 thousand to date. The Global Fund will be requesting repayment of all sums that were misused.

The Global Fund Secretariat has taken far-reaching action to mitigate risks. Measures include: replacement of the leadership of the Principal Recipient and of the Country Coordinating Mechanism (CCM); providing training to the CCM via USAID's Grant Management Solutions; delaying Phase 2 funding; requiring the Principal Recipient to use Pooled Procurement; limiting disbursements and programmatic activities to essential services; requiring the use of an external fiduciary agent; and working with the CCM to identify alternatives to the historical Principal Recipient.

These findings underline the importance of investigations for the Global Fund. The Office of the Inspector General plays an indispensable role in helping us all achieve our mission of effectively investing the world's money to save lives.

Yours sincerely

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

25 octobre 2012

MESSAGE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Je souhaite remercier le Bureau de l'Inspecteur général pour ses travaux approfondis et perspicaces lors de l'enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti.

Après avoir été saisie par l'Unité des audits du Bureau de l'Inspecteur général, l'Unité des enquêtes a entrepris des investigations qui ont débuté en mars 2011. En outre, le Secrétariat du Fonds mondial a averti le Bureau de l'Inspecteur général d'irrégularités financières dans la gestion des subventions à Djibouti en octobre 2009.

L'enquête a confirmé les constatations de l'audit réalisé en 2010 selon lesquelles le bénéficiaire principal souffrait de graves et de vastes carences en matière de gestion financière.

L'enquête a révélé que 8,2 millions USD de fonds décaissés au titre des subventions du Fonds mondial à Djibouti n'étaient pas utilisés conformément aux dispositions de l'accord de subvention.

Sur ce montant, 641 000 USD étaient perdus du fait de malversations, de gaspillages et d'abus, 2,5 millions USD étaient liés à des dépenses non recevables et 115 000 USD concernaient un virement inapproprié de fonds de subvention sur un compte bancaire non autorisé. Des dépenses supplémentaires de 5,4 millions USD étaient accompagnées de justificatifs insuffisants. À ce jour, le Gouvernement de Djibouti a remboursé 476 000 USD. Le Fonds mondial entend demander le remboursement de toutes les sommes utilisées de façon frauduleuse.

Le Secrétariat du Fonds mondial a pris des mesures significatives pour atténuer les risques. Ces mesures incluent : le remplacement des responsables du bénéficiaire principal et de l'instance de coordination nationale (CCM), la fourniture d'une formation à la CCM *via* les « Solutions de gestion des subventions » de l'USAID, le report du financement de la phase 2, l'obligation pour le bénéficiaire principal d'utiliser le mécanisme d'approvisionnement groupé sur une base volontaire, la limitation des décaissements et des activités programmatiques aux services essentiels, le recours obligatoire aux services d'un agent fiduciaire externe, et des travaux avec la CCM pour identifier des solutions afin de remplacer le bénéficiaire principal historique.

Ces constatations soulignent l'importance des enquêtes du Fonds mondial. Le Bureau de l'Inspecteur général joue un rôle indispensable pour nous aider à réaliser notre mission qui consiste à investir efficacement les capitaux de la communauté mondiale pour sauver des vies.

Veillez agréer l'expression de mes salutations distinguées.

Signature

III. MESSAGE DE L'INSTANCE DE COORDINATION NATIONALE



République de Djibouti

Unité – Egalité – Paix

Comité de Coordination Multisectorielle et Inter partenaire CCMI)

☒ : 1974 DJIBOUTI ☎ : (253) 21.35.23.13 POSTE 30 ☎ : (253) 21.35.90.60 Fax : (00253) 21.35.20.06

N° 31 /2012/CCMI

Djibouti, le 19/10/2012

Le Président du CCMI

A

Monsieur l'Inspecteur Général du Fonds mondial

Objet : Commentaires définitifs sur le rapport d'investigation

V/Réf : OIG/JP_12/273 en date du 12 octobre 2012

Monsieur,

Nous accusons réception de votre courrier cité en référence.

Nous souhaitons réagir, dans un premier temps, à la chronologie des faits relatifs au délai accordé par l'OIG à notre pays pour la formulation d'une réponse argumentée aux allégations et faits présumés avancés dans le rapport de votre institution.

Effectivement, 27 mois après le début de la mission d'audit diligentée par votre département, une version première rédigée en langue anglaise du rapport d'enquête nous a été adressée le 28 juin 2012 avec une date butoir fixée au 12 juillet 2012 pour la production d'éventuels commentaires.

Malgré de nombreuses sollicitations pour demander une extension raisonnable des délais impartis, votre Bureau nous a signifié une fin de non recevoir.

A cela, nos demandes répétées de documents annexes indispensables à la compréhension des montants avancés n'ont été que tardivement pris en compte. A titre d'indication, les rapports spéciaux du LFA étayant le caractère inéligible de 1 859 158 USD (soit ¼ du montant total des pertes) n'ont été communiqués au CCMI que le 11 octobre 2012 soit près de 6 semaines après la première demande et malgré 4 relances.



Nous nous étonnons par ailleurs de votre affirmation selon laquelle Djibouti n'aurait communiqué aucune réponse au BIG sur ce que vous appelez le «fond du rapport» nonobstant les réponses préliminaires qui vous été transmises.

Pour rappel, nos réponses ont porté en priorité sur les dépenses libellées comme non justifiées ou insuffisamment justifiées pour lesquelles nous disposions de l'ensemble des pièces nécessaires (appendices A, B, C, D et E). Les éléments de réponse préliminaires ont été formulées au terme de la revue analytique de la partie afférente aux dépenses non justifiées ou insuffisamment justifiées contenues dans le rapport d'investigation.

Les commentaires précédemment envoyés par Djibouti **n'ont pas été ni repris ni mentionnés** dans la nouvelle version du rapport d'investigation.

Nous osons espérer, comme souligné par [REDACTED] Senior Legal Advisor auprès de l'OIG, dans sa correspondance adressée le 18 octobre 2012 à l'Ambassadeur de Djibouti à Genève que l'OIG reconsidèrera un certain nombre de montants à la lumière des informations fournies.

Nous vous prions donc de trouver ci-joint la version définitive de nos commentaires et renouvelons par la présente l'entière et complète disponibilité de notre pays à coopérer étroitement avec votre institution.

Veuillez agréer, Monsieur l'Inspecteur Général, l'expression de nos salutations distinguées.

AHMED SAAD SULTAN

Copie :

- SEM le Ministre de la Santé
- SEM l'Ambassadeur de Djibouti à Genève
- [REDACTED], Directeur Général du Fonds mondial
- [REDACTED] Directeur Afrique et Moyen Orient
- [REDACTED] Directeur Régional, MENA
- [REDACTED] Gestionnaire portefeuille Djibouti,

**COMMENTAIRES PORTANT SUR LE
RAPPORT D'INVESTIGATION DU
BUREAU DE L'INSPECTEUR
GENERAL DU FONDS MONDIAL**

I. DEPENSES NON JUSTIFIÉES

Sur le montant total de 1.839.237 USD avancé par vos services comme ne disposant d'aucune pièce justificative, nos recherches nous ont permis de documenter un montant total de **1.649.057 USD** disposant au moins d'une pièce justificative (**soit près de 90 % du montant total**) :

Libellés des dépenses	Subvention R4/VIH/SIDA	Subvention R6/VIH/SIDA	Subvention R6/Paludisme	Subvention R6/Tuberculose	Total SUS
Pièces justificatives trouvées	479512	999525	138022	0	1617059
Frais bancaires	11663	0	0	4208	15871
Dépenses annulées	14116	2011	0	0	16127
Total SUS	505291	1001536	138022	4208	1649057

✚ Pièces justificatives trouvées : 1 617 059 USD

- Pour les 4 rubriques ventilées par subvention et round de financement comme explicités dans le tableau ci-haut, les supports comptables trouvés comportent l'ensemble des pièces justificatives nécessaires (factures, bons de livraison, chèques etc.).
- Il est à noter que pour la plupart d'entre elles, les documents justificatifs ont déjà été présentés à l'équipe du BIG puisque référencés comme telles par cette dernière lors de sa mission à Djibouti (code OIG). Malheureusement ces pièces demeurent répertoriées comme inexistantes dans le rapport du BIG.

✚ Frais bancaires : 15 871 USD

- Il s'agit des frais bancaires cumulatifs sur les 4 subventions et ce depuis le début des subventions, qui ne sont pas matérialisés par des pièces justificatives. Ces frais sont comptabilisés sur la base des relevés bancaires.
- Des tableaux récapitulatifs des frais bancaires sont trimestriellement transmis au LFA pour vérification puis validation dans le cadre des rapports de progrès.

✚ Dépenses annulées: 16 127 USD

- 14 116 USD : Il s'agit de chèques établis mais qui n'ont jamais été remis aux bénéficiaires par défaut de provision des comptes de la subvention série 4 VIH et dûment constatés dans le rapport de clôture du Round 4 VIH (Cabinet CECA).
- 2 011 USD : Il s'agit d'un chèque émis par le PR mais rejeté par le cosignataire (Direction du Financement Extérieur) pour défaut de procédure sur la série 6 VIH (cf. copie du chèque en annexe).

Un montant de 1.649.057 USD soit près de 90% du montant initialement libellé comme ne disposant d'aucune pièce justificative a été identifié.

II. DEPENSES INSUFFISAMMENT JUSTIFIÉES

En préambule, pour ce qui est de l'approche méthodologique retenue par le BIG, il est à noter que les dépenses retenues comme insuffisamment justifiées ne peuvent être répertoriées dans les mêmes catégories. Ces dépenses ne peuvent donc être appréhendées selon la grille d'analyse standard usitée par les équipes d'audit puis d'enquêtes du BIG qui ont exigé **la présentation systématique d'une facture originale indépendamment de la nature de la dépense exécutée** (voir ci-dessous). Ce cadre est uniquement valable pour la réalisation des achats courants exigeant comme support justificatif un bon de commande, un bon de livraison, un bon de réception et à moindre mesure certains contrats d'acquisition de médicaments et de réactifs etc.

Pour le reste, il n'existe pas de divergences majeures en matière d'analyse avec les autres critères retenus par l'équipe du BIG.

Facture attachée (Oui/ Non)	Facture originale (Oui/ Non)	Date de facture	S'il n'y a pas de facture, y a-t-il d'autres documents de support (Oui/ Non)	Copie du cheque ou copie du transfert bancaire (Oui/ Non)	N° Classeur	Entered by
-----------------------------	------------------------------	-----------------	--	---	-------------	------------

Notons également que les dépenses réalisées trimestriellement étaient systématiquement transmises pour vérification au LFA qui n'a, à aucun moment, signalé des dépenses insuffisamment justifiées.

Ainsi :

- ✚ Pour des contrats d'acquisition ou de prestations de service, les pièces justificatives exigées étaient : les contrats, les cotations et le procès verbal de réception. Certains contrats signés avec des fournisseurs de réactifs de laboratoire ou de médicaments stipulaient que le règlement soit immédiatement consécutif à la signature du contrat (avances). L'état de cotation était le seul document sur la base duquel l'ordre de virement était alors effectué.
- ✚ Pour la justification des salaires délivrés, contrairement au standard d'analyse utilisé par le BIG, les documents requis sont le contrat de service, les bulletins de paie, le bordereau de remise du chèque ainsi que la copie du chèque. Une facture ne pouvant être requise dans ce cas de figure.
- ✚ Pour la justification des perdiems payés pour la supervision de la mise en œuvre et du suivi des activités des différents programmes, les documents requis, contrairement au standard d'analyse utilisé par le BIG, sont la fiche de budget, la fiche d'activités, la copie du chèque et l'émargement. Au terme de ces missions de supervision, les rapports de supervision et de formation produits permettaient de mettre en exergue l'état d'avancement des programmes par rapport aux cibles fixés dans le cadre de performance de la subvention dont les résultats atteints apparaissaient périodiquement dans les différents rapports de progrès formulés par le PR et transmis aux LFA et FM.
- ✚ Comme la mise en œuvre des subventions au niveau opérationnel relève de la responsabilité des sous bénéficiaires et ce conformément au plan d'action budgétisé initialement approuvé par le Fonds Mondial. Le PR signe alors des conventions de financement avec les différents acteurs impliqués dans la lutte contre les trois maladies prioritaires. Ainsi, les documents requis dans le cadre du processus de mise en œuvre sont les demandes de décaissement, copie des chèques, bordereau de remise de chèque, la remise périodique de rapport conditionnant le décaissement des tranches suivantes comme stipulés dans le

manuel de procédures comptables et financières. Ici encore, il n'y a pas lieu de présenter une facture.

Les montants retenus et analysés par les équipes du BIG comme insuffisamment justifiés dans la dernière version du rapport transmise le 12 octobre 2012 s'élèvent à **3 199 196 USD**.

La vérification des pièces a été faite selon la grille d'analyse élaborée par le PR conformément au manuel de procédures comptables et financiers et a permis d'objectiver un montant total de 2.477.192 USD comme disposant de toutes les pièces justificatives nécessaires ou avec des compléments de supports comptables (**soit 75% du montant présenté comme insuffisamment justifié**).

	SECRETARIAT EXECUTIF du CTILSPT					OIG
	HIV Round 4	HIV Round 6	Malaria Round 6	TB Round 6	Total SE/CTILSPT	Rapport OIG (version du 12 octobre 2012)
Dépenses libellées comme insuffisamment justifiées, disposant de toutes les pièces justificatives nécessaires	1 947 875	0	0	0	1 947 875	3299196
Dépenses libellées insuffisamment justifiées avec complément de supports comptables	529 317	0	0	0	529 317	
TOTAL DEPENSES	2 477 192	0	0	0	2 477 192	3 299 196

Un montant de 2 477 192 USD soit près de 75% du montant initialement libellé insuffisamment justifié a été suffisamment agrémenté des pièces justificatives nécessaires.

III. DEPENSES INÉLIGIBLES et DEPASSEMENTS BUDGÉTAIRES

Compte tenu de l'importance du nombre des opérations répertorié dans cette catégorie dont près de 76% des montants identifiés (soit 1 859 158 USD) renvoient vers les rapports des audits spéciaux menées par le LFA sur les dépenses de la série 4 et de la série 6, le PR n'est toujours pas mesure d'apporter des réponses complètes, appropriées et exhaustives à ces catégories de dépenses identifiées comme inéligibles. En effet, les ci-haut cités rapports spéciaux du LFA n'ont été transmis, malgré les multiples demandes, que le 12 octobre 2012 soit 7 jours avant la date butoir de transmission des commentaires.

Néanmoins, il est à rappeler que le suivi des activités du PR était soumis à plusieurs étapes de vérification qui conditionnaient les décaissements du Fonds Mondial :

- Pour la période couverte par le rapport d'enquête, le PR n'a eu à souffrir d'aucun retard de décaissement malgré les dépassements ou les dépenses inéligibles signalés par le présent rapport. Des rapports de progrès périodiques reflétant les états d'avancement des programmes étaient transmis au LFA avec un état de suivi budgétaire montrant l'exécution sur les différentes lignes budgétaires et expliquant les écarts négatifs (dépassements budgétaires) rapportés dans le PUDR. D'éventuelles explications insuffisantes du PR se devaient de faire réagir les agents de vérification ; ce qui aurait probablement permis de mitiger les risques à un stade précoce.
- Pour la même période couverte, les aides mémoires des missions effectuées régulièrement par les équipes du Fonds Mondial et du LFA ne signalent aucun dysfonctionnement majeur dans l'exécution des subventions du FM.

IV. FRAUDE ET ABUS

S'agissant de la partie du rapport d'investigation considérée par l'OIG comme relevant de la fraude, du détournement ou du gaspillage, au vu des éléments d'informations répertoriés dans le rapport d'investigation, les conclusions portées nous semblent suffisantes pour démontrer le caractère suspect de ces transactions. Au terme de la procédure diligentée par les autorités compétentes du pays, des mesures seront probablement prises pour aller dans le sens des recommandations de l'OIG.

IV. GÉNÉRALITÉS

Contexte

15. La République de Djibouti compte une population de 889 000 habitants (2010, WPP Nations Unies), répartis dans cinq districts ruraux (Ali Sabieh, Arta, Dhikil, Tadjourah et Obock)⁷ et plus des trois quarts de la population vivent dans la capitale, Djibouti. S'agissant du VIH/sida, Djibouti a dû faire face à une épidémie généralisée dont la transmission se fait principalement lors de rapports sexuels hétérosexuels. La prévalence du VIH/sida s'est stabilisée à 3,1 % depuis le début des années 2000 et se situe à un niveau plus élevé dans les zones urbaines que rurales. Il n'y a pas de différence significative de prévalence entre les hommes et les femmes. S'agissant de la tuberculose, la prévalence est très élevée dans le pays pour toutes les formes de la maladie. Le taux d'incidence est estimé à 869 pour 100 000 habitants et le taux d'incidence de la tuberculose pulmonaire à frottis positif s'établissait à 340 pour 100 000 habitants en 2008-09. Concernant le paludisme, le nombre de personnes exposées au risque de maladie a été estimé à 10-15 % de la population avec 5 000 cas environ par an et les cas de paludisme simple représentent 90 % des cas totaux.

16. En 2003, la Banque mondiale a lancé un programme de subventions pour endiguer l'épidémie de VIH/sida à Djibouti, lequel s'est poursuivi pendant cinq ans. Le Fonds mondial a contribué à ce programme dans le cadre de la série 4 de la subvention VIH/sida⁸ en 2005, avec les objectifs suivants : intensifier le programme et améliorer la qualité et la disponibilité des médicaments et des fournitures, recruter plus de personnel technique à tous les niveaux et élargir la couverture à toutes les régions et installations. La lutte contre le VIH/sida à Djibouti a reçu un nouveau soutien avec la série 6 de la subvention VIH/sida⁹ mise en place ultérieurement par le Fonds mondial. Le programme national de lutte contre la tuberculose a aussi bénéficié d'un financement de la Banque mondiale et d'un financement ultérieur du Fonds mondial dans le cadre de la série 6 de la subvention¹⁰. Le Ministère de la Santé a lancé son programme national de lutte contre le paludisme en 2007 et celui-ci a aussi reçu le soutien de la série 6 de la subvention du Fonds mondial¹¹.

17. Dans le cadre des séries 4 et 6 des subventions du Fonds mondial, la République de Djibouti a demandé des financements de 40 millions USD dont plus de 34 millions USD ont été approuvés et plus de USD 23 millions avaient été versés au pays au 30 juin 2012 (le financement des séries 9 et 10 des subventions était toujours en cours de négociation à la date de rédaction de ce rapport).

⁷ Plan National de Suivi et Évaluation des activités de lutte contre le SIDA, le Paludisme et la Tuberculose à Djibouti ; Mai 2009

⁸ DJB-404-G01-H; 24 janvier 2005

⁹ DJB-607-G04-H; 1 juin 2007

¹⁰ DJB-607-G04-T; 1 juin 2007

¹¹ DJB-607-G04-M; 1 juin 2007

Synthèse des subventions par programme (maladie) et série de financement

	Total des financements approuvés ¹²	Engagés à la Phase 1	Engagés à la Phase 2	Total des fonds décaissés ¹³
VIH/sida				
Série 4	11 998 400	7 271 400	4 346 901	11 978 365
Série 6	17 724 756	7 885 027	N/D	5 128 704
Sous-total :	29 723 156	15 156 427	4 346 901	17 107 069
Paludisme				
Série 6	4 528 221	3 007 388	N/D	2 825 406
Tuberculose				
Série 6	5 973 885	2 269 098	N/D	1 743 928
Total :	40 225 262	20 432 913	4 346 901	21 676 403

Unité des enquêtes du BIG

18. L'Unité des enquêtes du BIG est chargée de conduire les enquêtes sur les fraudes, les abus, les malversations, la corruption et la mauvaise gestion (collectivement désignés « les fraudes et abus » susceptibles d'intervenir au sein du Fonds mondial et d'être perpétrés par les bénéficiaires principaux (PR), les sous-bénéficiaires (collectivement désignés « les organismes de mise en œuvre de la subvention »), les instances de coordination nationale (CCM), les agents locaux du Fonds (LFA) ainsi que les fournisseurs tiers¹⁴.

19. Le BIG est un organe administratif non doté de droits en matière d'application de la loi. Il n'a pas de pouvoirs d'assignation et ne peut accuser quiconque d'infraction pénale. De ce fait, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux politiques du Fonds mondial, aux droits qu'il se réserve vis-à-vis des entités visées par une enquête et dépend de la bonne volonté des témoins et autres personnes intéressées à fournir des informations aux enquêteurs. Le BIG peut cependant coordonner ses efforts à ceux des autorités chargées de l'application des lois pour obtenir des preuves et les preuves collectées par le BIG peuvent être utilisées par ces autorités pour faire sanctionner des violations du droit national.

20. Compte tenu de sa nature administrative, le BIG établit des constats de faits lorsqu'il découvre des « preuves crédibles et substantielles » desdits faits. Cette norme est analogue à la norme administrative normalement employée de « plus probable qu'improbable » (probabilité supérieure à 50 %) utilisée par la communauté des Institutions financières internationales (IFI)¹⁵.

¹² En équivalent USD, extrait du fichier « Core_GrantDetailsRaw_Report_En.xls » accessible sur le site Internet du Fonds mondial (octobre 2012). Les chiffres excluent les désengagements et les remboursements.

¹³ À juin 2011 et en équivalent USD, extrait du fichier « Core_DisbursementsDetailsRaw_Report_en.xls » accessible sur le site Internet du Fonds mondial (octobre 2012). Les chiffres excluent les remboursements.

¹⁴ *La Charte et le Cadre de Référence du Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial*, disponible à l'adresse : <http://www.theglobalfund.org/documents/oig/TheCharter.pdf>.

¹⁵ Voir

<http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/FinalIFITaskForceFramework&Gdlines.pdf>, signé par la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque européenne d'investissement, le Fonds monétaire international, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Cette norme est adoptée par toutes les IFI afin de sanctionner les fournisseurs dont on a découvert qu'ils avaient commis des actes de fraude, de corruption, de collusion et de coercition dans le cadre de contrats financés par des IFI.

21. Les enquêtes du BIG ont pour objectif : (i) découvrir la nature et l'étendue complètes et spécifiques des fraudes et abus commis concernant des fonds du Fonds mondial, (ii) identifier les personnes et/ou les entités responsables des actes ou impliquées dans ceux-ci, (iii) déterminer le montant des malversations de fonds, et (iv) localiser les fonds afin de permettre au Fonds mondial d'être dans la meilleure situation possible pour les récupérer. Après avoir tiré des conclusions de ses constatations, le BIG publie des rapports comme celui-ci dans lesquels il émet des recommandations à l'intention du Fonds mondial pour le recouvrement des pertes, les accusations de manquement des membres du personnel du Fonds mondial et les sanctions à l'encontre des fournisseurs, le cas échéant. Il présente aussi au Secrétariat et au Conseil du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés afin d'éviter de futurs préjudices pour les subventions – liés à des fraudes et à d'autres formes de fautes identifiées. Enfin, le BIG émet des recommandations pour saisir les autorités nationales pour qu'elles engagent des poursuites concernant les infractions pénales et autres violations des lois nationales, et les soutient le cas échéant tout le long de la procédure nationale locale. Frauduleu

22. À cette fin, en avril et mai 2010, le BIG a réalisé un audit à l'échelon du pays pour :

- (a) évaluer l'adéquation des systèmes programmatiques et de contrôle interne utilisés pour la gestion des subventions du Fonds mondial,
- (b) évaluer l'efficacité et l'efficacités de la gestion et de la mise en œuvre des subventions,
- (c) évaluer la solidité des systèmes et des procédures en place pour protéger les ressources du Fonds mondial, et
- (d) identifier et évaluer les risques auxquels les subventions du Fonds mondial sont exposées ainsi que l'adéquation des mesures prises pour atténuer ces risques.

L'Unité des enquêtes du BIG a ensuite réalisé des enquêtes ciblées sur des actes répréhensibles présumés en se basant sur les éléments préliminaires de preuve mis en évidence par l'Unité des audits, le LFA et les auditeurs externes.

Origines de l'enquête

23. Jusqu'en 2008, le Secrétariat avait attribué des notes de performance satisfaisantes (B1 ou note supérieure) à toutes les subventions actives à Djibouti. Cependant, des retards systématiques et importants dans la remise des rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement (PU/DR) et dans le décaissement des fonds aux sous-réциpiendaires ont entraîné une dégradation de ces notes. Entre la fin 2008 et la fin 2009, le Secrétariat a été informé que le PR était systématiquement en retard dans la préparation et la remise de ses rapports périodiques PU/DR et que lorsqu'il les fournissait, les rapports étaient généralement de mauvaise qualité et devaient être re-rédigés de façon plus claire par le PR - avec le concours et après de nombreux échanges avec le Fonds mondial - avant de pouvoir transmettre des documents acceptables au Fonds mondial¹⁶.

24. Après l'épuisement des fonds de la série 4 de la subvention VIH autour d'octobre 2008, le PR n'a pas fourni les rapports PU/DR au Fonds mondial pour la période finale de janvier à octobre 2008. En outre, le PR n'a pas fourni les rapports d'audit couvrant la dernière année de la subvention et la période de clôture. Ces rapports ont finalement été transmis avec un an de retard. Ces retards, combinés à certaines anomalies (au niveau des dépenses) identifiées par le Fonds mondial dans

¹⁶Voir le mémo du LFA sur l'audit spécial, 15 août 2010.

la série 6 des subventions, ont conduit le Secrétariat à décider de demander au LFA de réaliser des audits spéciaux approfondis des dépenses¹⁷.

25. En octobre 2009, le Secrétariat du Fonds mondial a conclu que, concernant l'audit final de clôture de la série 4 de la subvention VIH, le PR avait enfreint les règles du Fonds mondial relatives au processus de sélection d'un auditeur externe dans la mesure où le recrutement du Cabinet d'audit BCS n'avait pas fait l'objet d'un appel d'offres concurrentiel¹⁸. S'agissant du rapport d'audit lui-même, le Secrétariat a été averti des similitudes frappantes, tant au niveau de la forme que du contenu, avec un rapport d'audit annuel précédent remis par un autre cabinet d'audit et a également noté que le rapport d'audit final émettait une opinion sans réserve alors que tous les rapports précédents avaient émis des réserves.

26. Aux environs de la même date, le Secrétariat avait aussi identifié des dépenses non recevables et accompagnées de justificatifs insuffisants. En particulier, il s'est interrogé sur la légitimité d'un virement bancaire de 80 000 USD effectué à partir du compte bancaire d'un programme mais pour lequel aucun justificatif n'a été fourni. Après enquête, il a découvert que les fonds n'avaient en fait pas été virés au SR mais sur un autre compte bancaire sans rapport avec des programmes du Fonds mondial. Les documents justificatifs finalement fournis par le PR au Secrétariat semblaient avoir été falsifiés pour tenter de les faire paraître cohérents par rapport à la date du virement bancaire frauduleux¹⁹.

27. Du fait de ces problèmes, le Secrétariat a missionné le LFA pour qu'il réalise un audit spécial de toutes les dépenses engagées pendant la phase 2 de la série 4 de la subvention VIH. Cet examen a permis l'identification de dépenses non admissibles de 360 904 USD qui ont depuis été remboursées au Fonds mondial par le Gouvernement de Djibouti. Le Secrétariat a ensuite mandaté le LFA pour qu'il réalise un audit spécial de même type sur les dépenses de la série 6 pour les trois subventions. Cet examen a permis d'identifier des dépenses non recevables supplémentaires d'un montant de 514 513 USD²⁰.

28. Immédiatement après ces constatations, le BIG a mis en place une équipe multidisciplinaire pour réaliser un audit complet des subventions à Djibouti. Ce dernier a identifié d'autres problèmes devant être examinés par l'Unité des enquêtes du BIG.

V. MÉTHODOLOGIE

Portée de l'audit et de l'enquête

29. Le BIG a réalisé un audit du portefeuille des subventions à Djibouti, lequel a porté sur toutes les subventions en cours et terminées depuis la mise en place du soutien du Fonds mondial en 2005 jusqu'au 31 mars 2010, et sur tous les aspects de la gestion et du fonctionnement des programmes de subvention, sans oublier le fonctionnement des PR, des SR, de l'instance de coordination nationale et l'agent local du Fonds²¹.

¹⁷Ibid

¹⁸Voir le courriel du FPM au Secrétaire exécutif du PR, 14 octobre 2011

¹⁹Voir le mémo du LFA sur l'audit spécial, 15 août 2010.

²⁰Ibid

²¹On notera que certaines dépenses faisant l'objet d'une enquête avaient une date postérieure à mars 2010 tout comme certains audits spéciaux et PU/DR.

30. Ce rapport d'audit a été transmis au Conseil le 29 octobre 2012 sous la référence GF-OIG-10-015-A.

31. Les travaux d'audit du BIG n'ont pas consisté en un examen approfondi de la nature et de l'étendue de la fraude. La stratégie de travail d'audit sur le terrain du BIG a inclus une collecte de données, des entretiens avec des parties prenantes concernées, un examen de documents, des observations directes, des tests de corroboration et des tests des contrôles, et des visites sur le terrain sur des sites de projets, pour étudier les éventuelles carences en matière de contrôle. Des procédures de corroboration ont été suivies pour les zones à haut risque avec un échantillon représentatif (entre 20 % et 40 %) de la population auditée²².

32. L'enquête du BIG a principalement été axée sur les irrégularités présumées identifiées par l'Unité des audits et le Secrétariat, par l'intermédiaire du LFA. Ces enquêtes ciblées ont été complétées par un examen des autres dépenses par sondage. Ce travail d'enquête a entraîné un examen attentif et une analyse des justificatifs à l'appui des dépenses obtenus auprès du PR, un examen de chèques annulés tirés sur les comptes bancaires des programmes et une vérification – directement auprès de fournisseurs tiers – de la légitimité des justificatifs des dépenses.

Limites de l'enquête

a. Problèmes de délais

33. Comme décrit plus en détail tout le long de ce rapport, le rythme et la rapidité de l'enquête ont gravement souffert de l'état des livres et registres des programmes. En outre, le BIG a dû faire face à des retards significatifs lorsqu'il a demandé des copies des chèques annulés tirés sur des comptes bancaires des programmes. Ces documents sont habituellement demandés dans le cadre des audits et des enquêtes du BIG. Ce dernier a initialement fait sa demande de copies de chèques en avril 2011 mais n'en a reçu aucune avant la fin août 2011. Les derniers chèques annulés tirés sur des comptes bancaires des programmes ont été transmis au BIG par la banque en octobre 2011.

34. En outre, deux rapports d'audit essentiels relatifs à la clôture en 2008 de la série 4 de la subvention VIH n'ont pas été publiés par le cabinet d'audit externe avant avril 2011²³.

35. Enfin, la CCM a mis plus de quatre mois avant de faire remonter au BIG ses commentaires sur le projet de rapport d'enquête.

b. Coopération avec des autorités locales

36. Au début de l'enquête, le BIG a cherché à prendre contact avec les autorités nationales compétentes, notamment l'Inspecteur Général d'État et le Procureur de la République. Dans le cadre d'une deuxième visite en mai 2011, le Procureur de la République a informé le BIG que les enquêtes sur ces affaires, suspendues pour des raisons politiques du fait de la campagne électorale en cours, allaient être reprises. Il a cependant indiqué qu'il ne pourrait communiquer au BIG aucune information concernant l'affaire²⁴.

²²Pour la série 4 de la subvention VIH, l'Unité des audits du BIG a élargi son échantillon à 80 % de la population totale.

²³Voir le rapport d'audit du Cabinet CECA sur la clôture de la série 4 de la subvention VIH/sida daté d'avril 2011.

²⁴Voir l'enregistrement de la conversation avec le Procureur de la République, 29 mai 2011.

37. Bien que l'Inspecteur Général d'État se soit lui-même mis à la disposition du BIG sur demande de ce dernier, il a clairement indiqué qu'il ne fallait pas qu'il soit impliqué, à quelque titre que ce soit, dans la procédure d'enquête du BIG et qu'il n'était pas prêt à lui communiquer les preuves obtenues par son bureau. Il a cependant demandé d'être tenu informé des conclusions de l'enquête. L'officier de police en charge de l'enquête (Section de Recherche et de Documentation de la Gendarmerie) a déclaré que le secret professionnel l'empêchait de discuter de l'affaire avec le BIG et refusé de fournir la moindre information sur l'évolution de celle-ci.

38. Il apparaît clairement que bien que les autorités de Djibouti semblent désireuses de demander des informations au BIG, elles n'entendent pas le soutenir ou l'aider dans sa propre enquête et qu'elles n'ont pas non plus l'intention de lui communiquer des informations sur l'évolution de leurs propres enquêtes. Compte tenu de la gravité de la fraude et de la mauvaise gestion constatées dans ce rapport, le BIG est d'avis que les prochains décaissements au profit de Djibouti au titre de nouvelles subventions devront être effectués sous réserve de la mise en œuvre de bonne foi d'une enquête entière et complète par les autorités nationales concernées et d'une communication appropriée des résultats de ces enquêtes au Fonds mondial. Il n'y a que dans ce cas que la nature et l'étendue complètes des fautes pourront être identifiées, que des mesures appropriées pourront être prises et que des dispositifs significatifs pourront être mis en place pour éviter tout nouveau détournement de fonds.

Concepts pertinents relatifs à la fraude et à l'abus

39. Le Code de déontologie applicable aux fournisseurs du Fonds mondial fournit les définitions suivantes des concepts pertinents de faute²⁵ :

- « acte frauduleux » désigne tout acte ou omission, y compris une déclaration inexacte qui, sciemment ou par négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une personne ou entité afin d'obtenir un avantage financier ou autre ou pour échapper à une obligation ; « collusion » désigne un arrangement conclu entre deux personnes ou entités ou plus en vue d'atteindre un objectif indu, y compris influencer indûment les actes d'une autre personne ou entité ;
- « pratique anticoncurrentielle » désigne tout accord, décision ou acte qui a pour objet ou effet de réduire ou de fausser la concurrence sur un marché.

40. Le Groupe de travail sur la lutte contre la corruption des Institutions financières internationales fournit des définitions similaires²⁶. Parmi d'autres concepts pertinents du droit pénal, citons :

- « détournement de fonds » désigne le détournement intentionnel et illégal de biens ou des fonds d'une autre personne pour son propre usage ou à d'autres fins non autorisées, en particulier par un fonctionnaire, un

²⁵ <http://www.theglobalfund.org/documents/business/CodeOfConduct.pdf>

²⁶ Voir note 13 supra. Les définitions sont les suivantes :

- Un acte de corruption consiste à offrir, donner, recevoir ou solliciter, directement ou indirectement, quelque chose de valeur dans le but d'influencer indûment les actes d'une autre partie.
- Un acte de fraude se définit comme tout acte ou omission, y compris toute déclaration inexacte qui, sciemment ou par négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une partie dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre ou d'échapper à une obligation.
- Un acte de coercition est le fait de porter atteinte ou de causer du tort, ou de menacer de porter atteinte ou de causer du tort, directement ou indirectement, à une partie ou à ses biens dans le but d'influencer indûment ses actions.
- Le terme collusion s'entend d'un arrangement conclu entre deux ou plusieurs parties, en vue de réaliser un objectif indu, y compris influencer indûment les actes d'une autre partie.

administrateur de fonds fiduciaire, un exécutif ou administrateur testamentaire, ou par toute personne ayant pour responsabilité de s'occuper et de protéger les actifs d'une autre personne (obligation fiduciaire).

- « collusion » désigne un engagement à réaliser un acte illicite. Cela correspond à une entente mutuelle, exprimée ou tacite, entre deux personnes ou plus pour coopérer afin d'accomplir un acte illicite.

Taux de change

41. Les montants présentés dans ce rapport sont libellés en dollar des États-Unis (USD). Dans la mesure où ils étaient initialement indiqués en franc Djibouti, ils ont été convertis au taux de 1 USD pour 177 DJF.

VI. PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ENQUÊTE

Vue d'ensemble

42. L'enquête du BIG a mis en évidence différents actes de détournement et de fraude perpétrés par des représentants du PR, ce qui a entraîné des pertes monétaires directes supérieures à 755 000 USD sur les fonds des subventions. Ces actes ont inclus le détournement d'actifs des programmes à des fins non autorisées et des procédures d'appel d'offres frauduleuses. En outre, l'enquête a révélé d'autres actes qui, bien qu'ils n'entraînent pas nécessairement de pertes monétaires directes quantifiables pour le Fonds mondial, mettent en évidence des types de comportements imprudents de la part du PR et des agissements intentionnels pour tromper le Fonds mondial. Ces actes ont inclus la remise d'un faux rapport d'audit externe et la falsification des minutes d'une réunion de la CCM. Enfin, l'audit et l'enquête ont découvert que le PR et ses SR avaient engagé plus de 2,4 millions USD de dépenses non admises sur les quatre subventions et des dépenses supplémentaires de 5,4 millions USD mal justifiées ou injustifiées.

Le PR a engagé 679 408 USD de dépenses sur les subventions pour lesquelles il n'a pas payé ses fournisseurs

43. Du fait de l'absence de procédures strictes de contrôle budgétaire, le PR n'avait pas encore payé, à la date du présent rapport, 679 408 USD pour certaines dépenses liées aux programmes engagées entre 2006 et 2010. Pendant le processus de confirmation des factures directement engagé avec les fournisseurs tiers, le BIG a recensé 17 fournisseurs²⁷ qui ont affirmé qu'alors que les biens et services avaient été fournis, le PR ne les avait pas réglés. Le BIG a saisi le Secrétariat exécutif du PR pour rediscuter de ces affaires lors de sa mission de mai 2011 et le PR a fourni à son tour au BIG 17 nouvelles factures dont le paiement n'a pas été effectué selon les affirmations des fournisseurs²⁸. Ces 34 factures non payées couvrent un large éventail de biens/services, notamment l'entretien d'une voiture, l'achat de médicaments et des honoraires d'audit pour des montants de 712 USD à 216 215 USD²⁹.

²⁷Voir les enregistrements de conversation avec : Multiservices Olympiques, Station Service Shell, ETS Wassell, Entreprise Obari, L'Horizon, Dis-Pro, Glacières Coubeche, Waberi, ATTA, Djibouti Travel and Tourism Agency, Société des Loisirs, Moustapha ali Mohamed, Mohamed Al Doura, CIBS, NDJED, Rallye Pièces Auto.

²⁸Voir les enregistrements de conversation avec : Socomer SARL, Hôtel Sheraton, La Nation, Asli Pièces Auto, Laboratoire Bio Rad, BM Trading, Cabinet Colas, Cabinet MSA, Djibclean, Électricité de Djibouti, Hassan Souldan, Houssein Habaneh, Ets. MFF, Filga Foire Informatique, GIZ, Moussa Bahdon, Saha Diagnostic et Garage Houdan.

²⁹Voir les enregistrements de conversation avec Société des Loisirs et Saha Diagnostics.

44. Cette liste comprend une facture totalisant 216 215 USD pour l'achat et la livraison de médicaments antirétroviraux en 2009. D'après le fournisseur, son entreprise a remporté l'appel d'offres pour la fourniture de médicaments antirétroviraux mais le Secrétaire exécutif du PR d'alors lui a demandé de fournir la moitié seulement du volume prévu dans le contrat initial en raison de problèmes budgétaires, indiquant que le solde du contrat serait honoré une fois les problèmes budgétaires résolus. Plusieurs mois après, l'ancien Secrétaire exécutif a demandé que le solde de la commande soit livré mais indiqué que le paiement serait effectué après la livraison des produits, et non avant comme stipulé dans le contrat. Bien que le fournisseur ait accepté et livré les produits, le PR ne l'a jamais réglé³⁰.

45. La liste contient aussi des factures de deux cabinets d'audit distincts, le Cabinet Colas et le Cabinet MSA, concernant des services d'audit externe financés sur des subventions du Fonds mondial³¹.

Le PR a viré des fonds de subvention à un programme sans rapport avec le Fonds mondial et remis des documents falsifiés pour occulter le virement

46. Dans le cadre de son audit financier d'une demande de décaissement de la série 6 de la subvention VIH (décaissements T5 et T6 de la subvention VIH – juillet 08-décembre 08), le Fonds mondial a remarqué l'absence de justificatifs concernant un virement de 80 000 USD effectué par le PR à partir d'un compte bancaire du programme le 22 juillet 2008. Au vu du bordereau de virement bancaire fourni par le PR, le virement semble avoir été effectué au profit du principal SR du programme VIH : PLS Santé (programme de lutte contre le VIH du Ministère de la Santé). On a découvert que le numéro du compte bancaire inscrit sur l'ordre de virement bancaire ne correspondait pas au numéro de compte habituellement utilisé par ce SR³².

47. En enquêtant sur ce virement bancaire, un représentant de PLS Santé a été interrogé par le LFA et a reconnu que, malgré l'indication portée sur l'ordre de virement bancaire, les fonds n'ont en fait pas été crédités au compte de PLS Santé et que le numéro de compte inscrit sur l'ordre de virement bancaire ne correspondait pas à un compte de PLS Santé. À l'occasion de nouvelles recherches et discussions avec le PR, le compte bénéficiaire des fonds a été identifié comme un compte distinct, sans rapport avec les comptes bancaires du programme du Fonds mondial, qui était contrôlé par le Ministère de la Santé et portait l'intitulé « Plan Moyen Terme Contre SIDA »³³.

48. Comme on le voit ci-dessous, l'ordre de virement bancaire remis au Fonds mondial désigne faussement « PLS Santé » (le SR légitime) comme le bénéficiaire du paiement, ce qui apparaît comme une tentative du PR pour occulter le bénéficiaire réel de ce virement³⁴.

³⁰Lettre de Saha Diagnostics au Secrétaire exécutif du PR, 21 avril 2011. Le BIG note qu'après avoir reçu des informations du LFA, le PR s'est engagé à payer le solde de cette facture en suspens.

³¹Voir les documents « Cabinet Colas.Fac.pdf » et « Cabinet MSA.Fac.pdf »

³²Voir le mémo du LFA sur l'audit spécial, 15 août 2010, p.3

³³Enregistrement de conversation avec le LFA, 24 mai 2011

³⁴Ibid. 2011

Ordre de virement bancaire daté du 20 juillet 2008

Banque Indosuez Mer Rouge ORDRE DE VIREMENT

VEUILLEZ EFFECTUER LE VIREMENT SUIVANT:

MONTANT en chiffres: *200 000*

Montant en lettres: *Quatre vingt mille dollars Américain*

Nom du DONNEUR D'ORDRE: *B.P. 2067*

Nom du BENEFAICIAIRE: *PLS SANTE*

Date: *20/07/08*

Fausse indication désignant le SR, PLS Santé, comme le bénéficiaire

49. À la suite de l'identification du compte bancaire tiers, tous les justificatifs relatifs à l'utilisation de ces fonds ont été demandés au PR. En réponse, le PR a fourni des chèques annulés tirés sur le compte bancaire du « Plan Moyen Terme Contre SIDA » et d'autres justificatifs de factures. Le Secrétariat du Fonds mondial s'est rendu compte que les justificatifs fournis par le PR avaient été modifiés pour apparaître cohérents par rapport à la date du virement le 29 mai 2009³⁵. Des exemples de justificatifs remis par le PR sont présentés ci-dessous :

Exemple de chèque tiré sur le compte bancaire « Moyen terme Contre SIDA » et facture de dépenses justificative telle que fournie par le PR au Fonds mondial

BANQUE POUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIE

SEGE SOCIAL: PLACE LAGASSE - DJIBOUTI

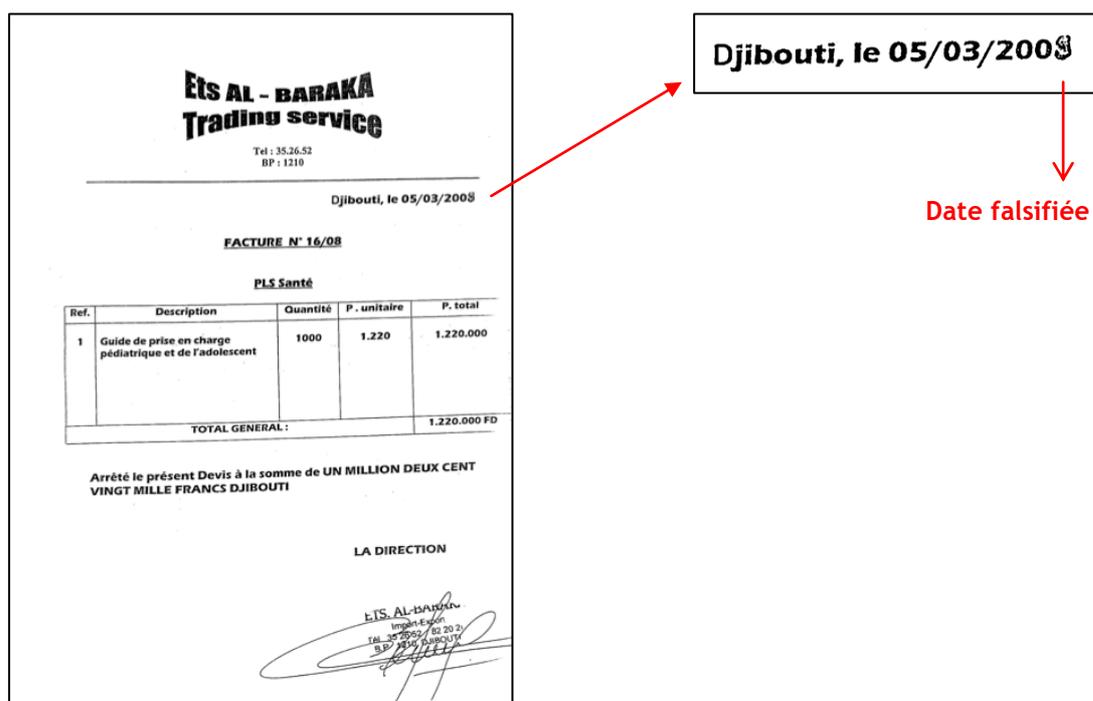
PAYEZ CONTRE CE CHEQUE: *Cinq cent trente un mille*

A l'ordre de: *Neue Abdillahi Saouqeb*

Date: *19/09/08*

Date falsifiée

³⁵Voir le courriel du LFA au FPM, 29 mai 2009.



50. De même, dans le cadre de l'examen habituel des rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement, un virement non autorisé similaire a été identifié, daté du 8 octobre 2008, d'un montant de 35 000 USD à partir d'un compte bancaire de la série 6 de la subvention Paludisme au profit de l'Autorité intergouvernementale pour le développement « IGAD », entité sans rapport avec les subventions du Fonds mondial³⁶. À la demande du Secrétariat du Fonds mondial, les montants concernés ont finalement été reversés aux comptes respectifs du Fonds mondial, comme suit : 18 076 USD le 16 juin 2009, 61 924 USD le 16 juillet 2009 et 35 000 USD le 21 juin 2009.

51. Le BIG en conclut que des représentants du PR ont, sous la direction du Secrétaire exécutif d'alors, viré des fonds de subvention sur des comptes de programmes sans rapport avec le Fonds mondial en infraction des dispositions de l'accord de subvention. En outre, dans le cas du virement des fonds de la série 4 de la subvention VIH pour un total de 80 000 USD, le Secrétaire exécutif a sciemment cherché à tromper le Fonds mondial en ce qui concerne la vraie nature du virement en transmettant des justificatifs des dépenses falsifiés³⁷. Ces montants ont depuis été remboursés sur les comptes bancaires des programmes respectifs.

Le PR a falsifié l'appel d'offres relatif à la fourniture de services d'audit et remis un rapport d'audit falsifié au Fonds mondial

52. Le Cabinet CECA (Djibouti) avait été l'auditeur externe du PR chargé des registres pendant toute la durée de la série 4 de la subvention. Cependant, pour la période de clôture de la subvention (avril à octobre 2008), le PR a nommé en juin 2009 un nouveau cabinet d'audit – Business Consulting Service SARL (BCS) – sans en aviser le Fonds mondial ou obtenir son accord.

53. Le PR a remis un rapport d'audit de BCS au Fonds mondial le 23 juin 2009³⁸. Après avoir examiné le rapport, plusieurs problèmes concernant sa forme et son

³⁶Voir le Résumé d'orientation du formulaire d'examen du rapport sur les résultats actuels/demandes de décaissement, 3 avril 2009.

³⁷Enregistrement de conversation, 24 mai 2011.

³⁸Courriel du LFA et du FPM, 23 juin 2009 et courriel du FPM, 23 juin 2009.

contenu ont été constatés par le Fonds mondial, notamment : (1) le fait que l'auditeur avait émis une opinion sans réserve alors que toutes les opinions précédentes avaient été assorties de réserves, (2) le format du rapport était tel qu'il semblait être un « copié-collé » d'un précédent rapport d'audit du Cabinet CECA, et (3) l'encours des avances faites les années précédentes aux SR – d'un total de plus de 80 000 USD selon l'audit précédent – avait fait l'objet d'un apurement complet par le Cabinet BCS et totalement justifié selon lui. Outre ces anomalies, le Fonds mondial a contesté le fait que le PR ait nommé BCS sans avis ou examen de sa part, comme cela est imposé. Le Secrétariat s'est rendu compte de ces problèmes le 31 août 2009³⁹. De ce fait, ce dernier a avisé le PR le 14 octobre 2009 qu'il rejetait le rapport d'audit de BCS et qu'il lui demandait de lancer un nouvel appel d'offres pour des services d'audit et de faire réaliser un nouvel audit pour la période de clôture d'avril à octobre 2008⁴⁰.

54. Les minutes d'une réunion de la National State Audit Agency qui s'est tenue le 21 avril 2009 mentionnent l'approbation de deux nouvelles demandes de licence pour la fourniture de services d'audit à Djibouti⁴¹. L'une des personnes agréées est désignée dans les statuts de BCS comme propriétaire de cette entité⁴². Bien qu'ils aient été signés et timbrés, les statuts de BCS ne sont pas datés. En outre, une attestation d'authenticité jointe aux statuts n'est pas signée ni datée, et ce, bien qu'elle soit timbrée. Une autre pièce jointe aux statuts, une attestation de la Banque Indosuez Mer Rouge décrivant en détail le dépôt du capital requis, est datée du 1 juin 2009. Un reçu daté du 10 juin 2009 indique que BCS a été enregistré auprès du Ministère du Commerce de Djibouti à cette date⁴³. Enfin, le Ministère des Finances a délivré la licence professionnelle de BCS (« patente ») le 9 août 2009.

55. Au vu des différents documents susmentionnés, on peut conclure que BCS n'était pas autorisé à exercer des activités d'audit à Djibouti avant le 9 août 2009 au plus tôt, date où sa « patente » a été délivrée par le Ministère des Finances⁴⁴. Nonobstant, le rapport d'évaluation des offres préparé par le PR le 3 juin 2009 indique que le comité d'évaluation des offres a examiné une proposition soumise par BCS le 19 mai 2009 et lui a attribué le contrat à cette date⁴⁵. Le contrat de services d'audit entre le PR et BCS, stipulant un paiement de 14 000 USD, est daté du 4 juin 2009, 3 jours après la date apparente de constitution de BCS (1 juin 2009) et deux mois avant que ce cabinet ne reçoive sa patente – laquelle l'autorise officiellement à exercer son activité.

³⁹Voir « Commentaires du LFA sur le rapport d'audit », DJI-404-G01-H, 31 août 2009.

⁴⁰Voir le mémo du LFA sur l'audit spécial, 15 août 2010, p.3 et courriel du FPM au Secrétaire exécutif, 14 octobre 2009.

⁴¹Minutes de la Cour D'Appel « Commission D'inscription Des Commissaires Aux Comptes » 21 avril 2009.

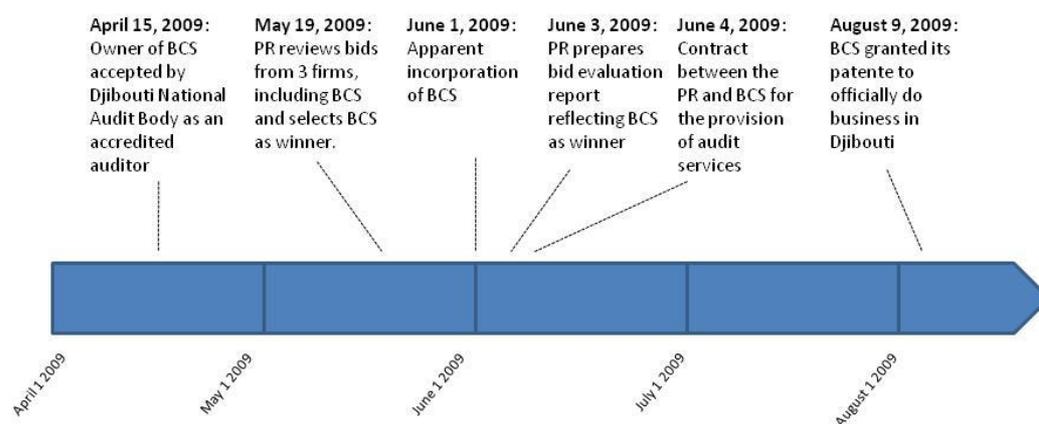
⁴²« Statut Du Cabinet de Commissariat au Compte et d'Expertise Comptable Business Consulting Service ».

⁴³« Tribunal Du Commerce - Registre du Commerce - Registre Chronologique » ; 10 juin 2009.

⁴⁴Le site Internet du Groupe de la Banque mondiale « Doing Business » indique que la délivrance d'une patente est une condition préalable à la création d'une entreprise à Djibouti. Voir www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/Djibouti/

⁴⁵« Procès Verbal Relatif Au Recrutement d'un Cabinet d'Audit pour La Clôture Due Round 4/VIH/SIDA » ; 3 juin 2009.

Calendrier des étapes de la nomination de BCS



56. Le rapport d'évaluation des offres indique que le comité d'évaluation des offres a évalué les qualifications techniques de trois cabinets d'audit soumissionnaires et a attribué à MSA et à Tadoral des notes globales de 65 et 67, respectivement, lesquelles étaient inférieures au seuil obligatoire de qualification technique de 70 fixé par le comité. De ce fait, les soumissions de ces cabinets ont été déclarées techniquement irrecevables. BCS s'est vu attribuer une note globale de 87. Dans la mesure où le propriétaire de BCS venait tout juste de recevoir l'accréditation de la State Audit Agency pendant le mois précédant la soumission et où BCS n'avait pas encore été formellement constitué, il est anormal que ce cabinet se soit vu attribuer des notes plus élevées que ses concurrents – lesquels sont bien établis à Djibouti.

57. Un représentant de Tadoral, l'un des cabinets soumissionnaires présumés, a confirmé au BIG qu'on ne l'avait jamais sollicité pour qu'il présente une soumission à cet appel d'offres spécifique et qu'il ne l'avait effectivement jamais fait⁴⁶. Un représentant de l'autre cabinet soumissionnaire, MSA, a confirmé au BIG que bien que son cabinet ait effectivement commencé à travailler sur l'audit de clôture de la série 4, il s'est ensuite récusé en raison du non paiement par le PR des honoraires que celui-ci lui devait au titre de précédents services d'audit⁴⁷.

58. Le rapport d'évaluation des offres était signé par quatre membres du personnel du PR composant le prétendu comité d'évaluation des offres, notamment le Secrétaire exécutif d'alors. L'une des autres personnes du comité a confirmé aux enquêteurs du BIG qu'il/elle n'avait en fait participé à aucune évaluation d'offres et avait été obligé(e) par son/sa supérieur(e) de signer le rapport d'évaluation des offres. Une autre personne a également confirmé le fait qu'il/elle avait été forcé(e) de signer le rapport d'évaluation et indiqué en outre qu'il n'y avait eu aucune procédure d'appel d'offres⁴⁸.

59. Le rapport d'audit remis par le PR au Fonds mondial portant l'en-tête de BCS présente des anomalies flagrantes qui auraient dû attirer l'attention, notamment : (1) la « version finale » du rapport n'est pas signée, (2) l'opinion d'audit est datée du 18 juin 2008 – ce qui n'est pas possible car le contrat n'était pas signé et le travail sur le terrain n'a pas pu avoir lieu avant juin 2009, et (3) il existe des similitudes de format importantes entre le rapport de BCS et les rapports d'audit de son prédécesseur qui confortent l'idée que des rapports légitimes antérieurs ont été utilisés comme modèles pour établir le rapport de BCS. Certaines des similitudes sont mises en évidence ci-dessous :

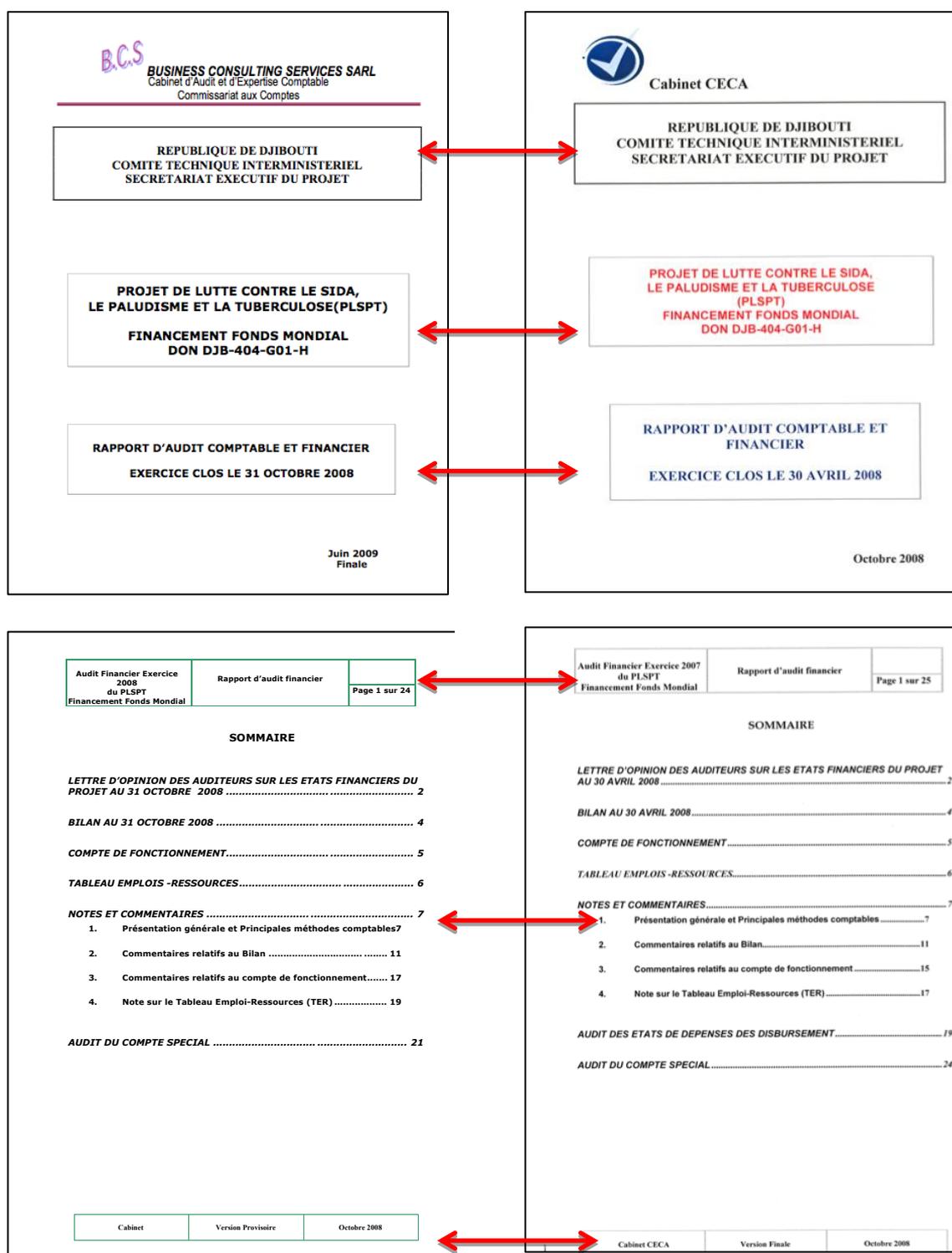
⁴⁶Courriel de Tadoral au BIG daté du 20 mai 2010

⁴⁷Courriel du Cabinet MSA au BIG daté du 20 mai 2010

⁴⁸Enregistrements de conversations, 28 mai 2011.

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

Pages de couverture et tables des matières pratiquement identiques entre le faux rapport de BCS et le rapport d'audit légitime



60. Le Cabinet d'audit BCS a émis une opinion sans réserve à l'égard des états financiers du programme, contrairement à tous les rapports d'audit de son prédécesseur qui émettaient des opinions assorties de réserves. En particulier, le rapport d'audit de BCS indique que l'encours des avances aux SR de 813 553 USD décrites comme injustifiées par le cabinet d'audit précédent (pendant la période d'audit précédente) avait été valablement apuré pendant la période d'audit concernée. Après que le Fonds mondial ait rejeté le rapport d'audit de BCS, le PR a réengagé le Cabinet CECA – avec l'approbation du Fonds mondial – pour qu'il

réalise un nouvel audit de la période de clôture. Ce nouveau rapport d'audit conclut que les avances consenties aux SR (donc certaines remontaient à 2005) n'avaient en fait pas été totalement justifiées et qu'il restait un solde d'encours de 300 702 USD en suspens. En outre, sur les avances justifiées, le cabinet d'audit a découvert que des dépenses d'un montant de 164 629 USD étaient présumées non recevables⁴⁹. Enfin, sur la base de l'examen des opérations enregistrées sur les comptes bancaires de la série 4, aucun paiement ne semble avoir été fait à BCS ou son propriétaire avant ou après la date présumée de finalisation de l'audit. On ne sait pas quels travaux, s'il y a bien eu des travaux, BCS a réellement effectués dans la réalisation de l'audit de clôture de la série 4.

61. Compte tenu de l'importance des preuves, notamment le fait que BCS se soit vu attribuer le contrat d'audit avant d'avoir été légalement constitué en tant que cabinet d'audit, le fait que le PR ait falsifié le processus d'appel d'offres pour attribuer le contrat à BCS, le fait que la forme du rapport d'audit de BCS soit pratiquement identique à des égards importants à la forme des précédents rapports d'audit d'un autre cabinet d'audit, et le fait que le contenu du rapport d'audit de BCS soit faux (notamment le point relatif aux avances à des tiers), il existe de preuves crédibles et substantielles que les représentants du PR, sous la direction du Secrétaire exécutif d'alors, se sont entendus pour tromper le Fonds mondial en fabriquant et en remettant un faux rapport d'audit sur la période de clôture de la série 4 de la subvention VIH.

Des représentants du Ministère de la Santé ont falsifié les minutes de la réunion de la CCM pour tenter de tromper le Secrétariat du Fonds mondial

62. Comme décrit plus en détail dans la Section IV du présent rapport, suite à l'observation du Fonds mondial selon laquelle des dépenses de la série 4 de la subvention VIH de 592 855 USD ont été engagées en dépassement significatif du budget, le Secrétariat du Fonds mondial a demandé le 19 novembre 2009 que le PR et la CCM fournissent une explication et une approbation écrites de la manière dont les dépenses en dépassement du budget ont profité aux objectifs préétablis de la subvention⁵⁰. En réponse, la CCM a fourni au Fonds mondial le 5 janvier 2010 les minutes de la réunion du 21 décembre 2009 de la CCM, une lettre de l'ancien Ministre de la Santé et un document d'approbation signé présumé indiquer que 28 membres de la CCM avaient avalisé les explications de dépassement de budget transmises par le PR⁵¹.

63. Le BIG a réussi à contacter 18 des 28 signataires du document d'approbation. Parmi ceux-ci, 15 ont confirmé que bien qu'ils se souvenaient d'avoir assisté à une réunion de la CCM le 21 décembre 2009 et d'avoir signé la *feuille de présence* attestant de leur présence, ils n'ont pas signé le *document d'approbation* portant le sous-titre tel qu'il apparaît sur le document remis au Fonds mondial⁵². Plusieurs personnes ont précisé en particulier qu'alors qu'elles se souvenaient d'une discussion générale sur les dépassements budgétaires, aucun montant chiffré n'a été évoqué et qu'elles n'approuvaient pas spécifiquement ou avalisaient le montant de 592 855 USD. Sur les 3 autres personnes contactées, deux qui occupaient des postes dans le Gouvernement de Djibouti ont confirmé avoir signé le document

⁴⁹Rapport d'audit du Cabinet CECA sur la série 4 de la subvention VIH pour la période close le 31 octobre 2008, 2 avril 2011, p. 25.

⁵⁰Lettre du Directeur d'Unité du Fonds mondial au Secrétaire exécutif du PR, 19 novembre 2009.

⁵¹Courriel du point focal de la CCM au Directeur d'Unité du Fonds mondial ; 6 janvier 2010 avec en pièce jointe : lettre du Ministre de la Santé de Djibouti au Directeur d'Unité du Fonds mondial ; 5 janvier 2010 et documents liés.

⁵²Enregistrements de conversations, 1 novembre 2011, 2 novembre 2011, 31 octobre 2011, 30 octobre 2011, 27 octobre 2011, courriel au BIG, 12 novembre 2011.

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

portant l'en-tête indiquant le montant du dépassement de budget. Une de ces deux personnes était le point focal de la CCM qui a rédigé les minutes de la réunion et remis le document au Fonds mondial. La deuxième était un fonctionnaire du Gouvernement de Djibouti. Enfin, un autre fonctionnaire a refusé de répondre directement aux questions du BIG, indiquant que sa fonction en tant que fonctionnaire du Gouvernement le plaçait sous l'autorité de différents ministres et qu'il signait les documents qui lui étaient présentés.

64. Le passage suivant est extrait d'un courriel d'un membre de la CCM adressé au BIG suite à sa demande d'informations au sujet de la réunion de la CCM et de l'approbation de la somme de 592 855 USD :

« [...] En ce qui concerne le document en pièce jointe, je ne me souviens pas d'avoir signé de feuille de présence portant cette en-tête et je remarque en outre que l'en-tête n'a pas de sens. Normalement, on aurait dû remettre un résumé de ladite réunion, signé par les membres de la CCM et non une feuille de présence qui ne contient pas de description des faits sous-jacents ».

Document d'approbation de la CCM remis au Fonds mondial

FICHE D'ENDOSSEMENT
des membres du CCM
sur le dépassement budgétaire Round 4 VIH/
Sida d'un montant de 592 855 \$

Djibouti, le

Noms	Organisme	Adresse e-mail	Signature
Mme Degimo Mohamed Issack	UNFPA	unfpd@intnet.dj	[Signature]
M. ABDALLAH A. NIGUIZ	M/Santé	oungoula@paho.org	[Signature]
Aicha Ibrahlim Djama	UNFPA	ajama@unfpa.org	[Signature]
Mahamoud Hassan S	MPP	jafoussamb@paho.org	[Signature]
Postifa TIANE	M/S		[Signature]
HULUTE Jean Bosco	UNHCR	hulute@unhcr.org	[Signature]
M. Hama Hassan Guenod	PNLP	hama@pnlp.org	[Signature]
Ali Mohamed Affade	PS/Justice	ali@psd.gov.dj	[Signature]
Ime Bouagila Juse	ARDES	ime@arades.org	[Signature]
Khaled Abdirahmane Amal Hassan	MCCPT	khaled@ccpt.org	[Signature]
Mansour N. Ahmed	USAID	mansour@usaid.gov	[Signature]
FARA-IMD HASSAN FARATI	FHI	farati@fhi.org	[Signature]
Dr. SAÏD FAREH B.	Secteur Santé	saïd@pnlp.org	[Signature]
MARIO TOUCETTE	PAM	mario@pam.org	[Signature]
Josefa MARRATO	UNICEF	jmarrato@unicef.org	[Signature]
Dr. Saïd A. Guilleb	PNLT	saïdguilleb@pnlp.org	[Signature]
Dr. IBRAHIM MOHAMED	PS-S	ibrahim@psd.gov.dj	[Signature]
M. Ibrahime Farah Omar	Artes	PI-13-37	[Signature]
Z-SAHAB SARVOGA	M/S	zsa@pnlp.org	[Signature]
Mr HOUDES Ali Hassan	Qui n'a vie	houdes@pnlp.org	[Signature]
HAWA PETER ROYALÉ	UNDA3	hawa@und3.org	[Signature]
Amimu Ismail Ismail AFAS	AFAS	amimu@afas.org	[Signature]

En-tête ne figurant pas sur la feuille de présence signée par les personnes ayant assisté à la réunion de la CCM

65. Compte tenu de ce qui précède, et de toutes les conclusions raisonnables que l'on peut en tirer, il existe des preuves crédibles et substantielles que des représentants du Ministère de la Santé ont fourni un document falsifié au Fonds mondial donnant l'impression que les membres de la CCM avaient expressément

approuvé et avalisé le montant global du dépassement budgétaire alors qu'en fait cela n'avait pas été le cas.

Des équipements acquis avec des fonds des programmes ne peuvent être localisés ou pris en compte

66. Dans le cadre de son audit spécial de la série 6 en août 2010, le LFA a recommandé au Fonds mondial qu'il commande un audit distinct des immobilisations pour vérifier l'existence physique des actifs immobilisés acquis avec des fonds de subvention des séries 4 et 6. Le Cabinet d'audit CECA a été recruté pour effectuer cet audit spécial parallèlement à son nouvel audit de la période de clôture de la série 4 de la subvention VIH. Le Cabinet CECA a publié son rapport d'audit spécial des immobilisations en avril 2011 – lequel portait sur les actifs immobilisés achetés entre 2005 et 2008⁵³.

67. Le Cabinet CECA a remarqué, comme le LFA et le BIG dans leur précédentes constatations, que le PR n'avait pas régulièrement tenu de registre des immobilisations pendant la durée des subventions. Aux fins de cet audit, la PR a dû recréer un registre des immobilisations à partir des factures, des commandes d'achat, des bons de livraison et d'autres justificatifs existants. L'auditeur a utilisé la liste établie par le PR et les documents liés comme point de départ de l'audit⁵⁴.

68. Globalement, l'audit n'a pas été capable de localiser les actifs financés par le Fonds mondial initialement valorisés à plus de 275 000 USD. On a recensé des actifs manquants dans toutes les catégories, notamment les véhicules, les équipements informatiques, les équipements de bureau, les meubles et d'autres actifs. Le cabinet d'audit a remarqué que dans de nombreux cas, en particulier concernant les équipements informatiques, les documents justificatifs ne comportaient pas de numéro de série ou de références de modèle, rendant impossible tout traçage d'équipements spécifiques. Par exemple, sur les 48 ordinateurs acquis par le PR avec des fonds du Fonds mondial, l'auditeur n'a pu en localiser que 17 – dont deux étaient hors-service. L'auditeur a noté que le PR ne conservait aucun enregistrement indiquant si les ordinateurs avaient été mis au rebut du fait de leur obsolescence ou d'une détérioration. En outre, le cabinet d'audit souligne qu'en raison de l'absence de mécanisme de suivi et de comptabilité approprié, il n'a pas été en mesure de savoir avec certitude si les 17 ordinateurs effectivement trouvés étaient ceux achetés avec des fonds du Fonds mondial ou s'il s'agissait d'équipements acquis grâce à d'autres sources de financement⁵⁵.

Actifs manquants tels qu'identifiés par le Cabinet d'audit externe CECA

Category	Total Purchased (USD)	Missing Assets (USD)		
		Round 4	Round 6	Total
Automobiles	416,468	-	21,666	21,666
Computers	90,218	48,689	14,520	63,209
Computer Hardware	59,130	33,256	6,832	40,088
Copy Machines	98,619	11,815	1,647	13,462
Furniture	83,722	28,664	9,912	38,576
Audio-visual equipment	79,513	30,745	2,866	33,610
Air conditioners & Refrigerators	63,642	28,244	16,101	44,345
Motorcycles/Bicycles	33,820	-	20,701	20,701
	925,133	181,413	94,245	275,657

⁵³Rapport d'audit du Cabinet CECA sur les immobilisations, février 2011.

⁵⁴Ibid.

⁵⁵Ibid

69. Sur les 275 657 USD identifiés comme manquants par l'auditeur externe, des dépenses d'un montant de 35 191 USD avaient déjà été identifiées par le BIG ou le LFA comme non admissibles et ce montant était de ce fait inclus dans les chiffres des pertes figurant ailleurs dans le présent rapport. Le solde de 240 466 USD est inclus dans le chiffre global de la perte à rembourser par le PR.

Un véhicule acquis avec des fonds du Fonds mondial a été détourné d'un programme et utilisé à des fins non autorisées

70. En août 2007, le PR a lancé un appel d'offres pour l'achat de 11 véhicules sensés être utilisés par toutes les activités des programmes des quatre subventions. Cinq véhicules ont été imputés sur les fonds de la série 4 (subvention VIH), quatre sur les fonds de la série 6 (subvention Paludisme), un sur les fonds de la série 6 (subvention Tuberculose) et un sur les fonds de la série 6 (subvention VIH). Dans le cadre de son audit spécial des immobilisations d'avril 2011, le Cabinet CECA d'audit externe a réalisé un examen physique de chacun de ces véhicules et noté qu'il ne parvenait pas à localiser l'un d'entre eux, un pickup Toyota Hilux d'une valeur de 21 666 USD. Il a par ailleurs constaté que le PR n'était pas en mesure de fournir le moindre document d'immatriculation concernant ce véhicule⁵⁶.

71. Le BIG a enquêté sur la localisation du véhicule manquant pendant sa mission d'enquête à Djibouti en mai 2011. Selon deux sources différentes, l'ancien Ministre de la Santé et l'ex-Secrétaire exécutif du PR ont approché le concessionnaire automobile début octobre 2007⁵⁷ pour demander l'échange d'un des huit pickups commandés contre un Toyota Land Cruiser Prado à livrer directement au Ministre de la Santé. L'ex-Secrétaire exécutif a demandé au concessionnaire d'éditer une facture pour le PR, comme prévu dans le contrat original, et indiqué qu'un second paiement de 16 752 USD⁵⁸, correspondant à la différence de coût par rapport au nouveau modèle, serait effectué par l'Office de la Protection Sociale (« OPS »), entité publique et SR des programmes du Fonds mondial⁵⁹.

72. Le BIG a bien identifié un chèque daté du 30 octobre 2007 d'un montant de 16 752 USD tiré sur le compte bancaire du programme OPS⁶⁰. D'après des représentants de l'OPS, l'ex-Secrétaire exécutif du PR a fourni à l'OPS une facture pro-forma d'un montant de 16 752 USD émise par la concession automobile pour l'achat fictif de pneus d'ambulance et donné instruction au SR d'effectuer directement le paiement au concessionnaire automobile. Le représentant du SR a indiqué qu'il n'avait jamais reçu les pneus, et ne s'attendait pas à les recevoir car il avait compris que la facture était un faux et qu'aucun pneu ne serait jamais livré. Il a ajouté qu'il avait réglé la facture sans poser de question car il était évident pour lui que les instructions venaient du Ministère de la Santé⁶¹.

73. Compte tenu de ce qui précède, il existe des preuves crédibles et substantielles qu'un véhicule devant être utilisé à des fins en rapport avec le programme du Fonds mondial a été détourné dudit programme pour servir à des fins non autorisées et être utilisé de façon occulte par le Ministre de la Santé de Djibouti. En outre, un paiement d'un montant de 16 752 USD a été frauduleusement imputé au programme et occulté grâce à des justificatifs falsifiés. Le montant de

⁵⁶Ibid

⁵⁷Note manuscrite datée du 2 octobre 2007.

⁵⁸DJF 2 985 176

⁵⁹Enregistrements de conversations, 31 mai 2011, 1 juin 2011

⁶⁰Chèque numéro 1874255 daté du 30 octobre 2007

⁶¹Enregistrement de conversation avec l'administrateur du programme PLS Social Security, 1 juin 2011

38 414 USD, correspondant au montant total payé pour le véhicule, a été inclus dans le chiffre global de la perte telle que calculée dans le présent rapport.

Des dépenses ont été engagées par le biais d'appels d'offres frauduleux

74. Le BIG a recensé 16 dépenses pour un total de 179 030 USD pour lesquelles les documents des appels d'offres associés ont été identifiés comme des faux. Dans ces cas, on s'est aperçu que les factures et les offres liées remises par des entreprises prétendument concurrentes et indépendantes étaient des faux, présentaient des similitudes frappantes – notamment des formats, des fautes d'orthographe et des numéros de téléphone identiques. Dans quatre de ces cas, les fournisseurs concernés ont reconnu que les offres qui portaient le nom de leur entreprise étaient des faux et dans trois de ces cas, les fournisseurs ont indiqué aux enquêteurs du BIG qu'ils avaient reçu des instructions du PR leur demandant de fabriquer et de remettre de faux documents de soumission⁶².

Dépenses engagées liées à des appels d'offres frauduleux

Série	Maladie	Fournisseur gagnant	Montant DJF	Équival. USD	Date
4	VIH	Café Restaurant Al-Baraka	700 000	3 955	05/12/05
4	VIH	Café Restaurant Al-Baraka	2 070 000	11 695	09/02/08
4	VIH	Entreprise Ambado	550 250	3 109	11/02/06
6	Paludisme	Entreprise De Construction Sahan	1 725 000	9 746	09/13/08
4	VIH	Entreprise Electro-Clim	501 500	2 833	09/20/05
4	VIH	Entreprise Koyna	600 000	3 390	05/28/06
4	VIH	Entreprise Lucie	1 667 400	9 420	09/09/05
4	VIH	Ets Al-Baraka Tdg Service	700 000	3 955	09/10/07
4	VIH	Ets Al-Baraka Trading Service	2 655 000	15 000	06/08/07
4	VIH	G Tours	4 800 000	27 119	05/01/08
4	VIH	Global Multi Service Co.	4 840 000	27 345	12/30/07
6	Paludisme	Magasin Hol-Hol	4 495 000	25 395	12/13/08
4	VIH	Pâtisserie d'Ambouli	80 000	452	05/23/08
4	VIH	Pharmacie de l'indépendance	4 500 000	25 424	03/17/07
4	VIH	Sans Fil Net	1 000 000	5 650	08/10/07
4	VIH	Société Alephe	804 100	4 543	10/24/07
			31 688 250	179 030	

75. Les exemples suivants sont représentatifs de cas d'appels d'offres frauduleux identifiés :

Magasin Holl-Holl

76. Le PR a engagé des dépenses dans le cadre de la série 6 de la subvention Paludisme pour l'achat présumé de t-shirts, de banderoles, d'affiches et d'autres articles. D'après les documents de facturation et d'appel d'offres fournis par le PR, Magasin Holl-Holl a soumis l'offre gagnante pour un montant de 25 395 USD (4 495 000 DJF). Deux autres sociétés, Global Multi Service Co. et Multi Services Olympiques ont soumis des offres présumées concurrentielles.

77. Bien que les offres « concurrentielles » soumises dans le cadre de cet appel d'offres montrent que les trois entreprises avaient des numéros de téléphone différents, d'autres documents de facturation et d'offre recensés par le BIG pour ces mêmes sociétés révèlent que le soumissionnaire gagnant, Magasin Holl-Holl, partageait le même numéro de téléphone qu'un au moins des soumissionnaires présumés « concurrentiels », Global Multi Services Co⁶³.

⁶²Enregistrements de conversations, 6 juillet 2011, 25 mai 2011, 26 mai 2011 et 31 mai 2011.

⁶³Voir « Record of Conversation for Global Multi Service Co.pdf », 8 mai 2011

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

Facture et offres « concurrentielles » pour l'achat de vêtements

Facture du soumissionnaire gagnant

Offres concurrentielles

DJI-029405

MAGASIN HOLL-HOLL

IMPRESSION EN TOUS GENRES
FOURNISSEUR DE SUPPORTS PUBLICITAIRES
B.P. 4230 - TEL 253 34 14 10

500 FCFA

FACTURE N° 37/2008

DESTINATAIRE : Secrétariat Exécutif

QUANTITE	DESIGNATION	UNITAIRE	PAR	TOTAL
1000	Posters, Affichage (avec message et image) format 80 x 60 cm	400		400 000
2	Rollup	20 000		40 000
2000	T-shirts (avec message et slogans)	800		1 600 000
12	Banderoles (avec message et image) 1 x 10 mt	15 000		180 000
2000	Dépliants (avec message et image) A4	90		180 000
5000	Brochure (avec message et image) A5, 26p.	300		1 500 000
150	Polos (avec slogans)	1 300		195 000
1000	Casquettes avec un mpression	400		400 000
TOTAL				4 495 000

Arrêter la présente facture à la somme de :
Quatre Millions Quatre Cent Quatre vingt Quinze Mille Francs Djibouti

MAGASIN HOLL - HOLL
Tel: 24.14.10 B.P. 4230
DJIBOUTI

DJI-029406


Global Multi Service Co.
Publicité - Imprimerie - Papeterie - Informatique ET Service
Advertising - Printing - Stationeries - IT Supplies & Other Services

Proforma NO 2866/2008
27/11/2008

DESTINATAIRE: Secretariat Executif

DESIGNATION	Quantité	UNITAIRE	TOTAL
Poster Affichage (avec message et image)	1,000	500	500000.00
Rollup	2	22,000	44000.00
T-shirts (avec Message Slogans)	2,000	900	1800000.00
Banderoles (avec message et image) 1*10mt	12	17,000	204000.00
Dépliants (avec message et image)	5,000	100	600000.00
Brochure (avec et image) A5,26p.	150	400	60000.00
Polos (avec slogans)	1000	1350.00	1350000.00
Casquettes avec une impression	450		450000.00
TOTAL			4908000.00

Le Directeur
MOUSTAPHA MOHAMED HADJI

Tel: +974 24 11 547 / +974 20 302465 Fax: +974 22 12090 Email: must@multis.com

DJI-029407


MULTI SERVICES
Olympiques
IMPRESSION EN TOUS GENRES
FOURNISSEUR DE SUPPORTS PUBLICITAIRES

Tel: (252) 35 68 88 - Fax: (252) 26 38 87 - Rue de MAORID, B.P. 620, DJIBOUTI
Compte N° OMBR CLIF: 50 016758 8 300 0 00 / Compte N° BICOM: 820 014 001 03
E - mail : multiservices@multis.dj - www.multiservices.dj
Pale N°: 003694 - RC N°: 7433A

Facture Proforma REF: 08 160-MA
DATE: 04/12/2008

DESTINATAIRE : Secrétariat Exécutif

Quantité	Désignation	P.U.FD	P. Total FD
1000	Posters, Affichage (avec message et image) format 80X60cm	450	450.000
02	Rollup	20.000	40.000
2000	T-shirts (avec message et slogans)	850	1.700.000
12	Banderoles (avec message et image)1x10mt	16.000	192.000
2000	Dépliants (avec message et image) A4	90	180.000
5000	Brochure (avec message et image) A5, 26p.	300	1.500.000
150	Polos (avec slogans)	1.400	210.000
1000	Casquettes avec un impression	450	450.000
TOTAL:			4.722.000 FD

TOTAL: Quatre million sept cent vingt deux mille francs Djibouti

Multi Services
DIRECTEUR
Tel: 35 68 88 - B.P. 620, Djibouti

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

Autres offres montrant que Magasin Holl-Holl, Global Multi Services Co. et Global Advertising Co. Partagent le même numéro de télécopie

DJI-035640

MAGASIN HOLL - HOLL

IMPRESSION EN TOUS GENRES
FOURNISSEUR DE SUPPORTS PUBLICITAIRES

Tél : 35 14 10 ou 81 72 55 Fax : 35 17 65

Facture Reconnue

DESTINATAIRE : PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA TUBERCULOSE

QUANTITE	DESIGNATION	P.U.FD	P. TOTAL FD
2000	T. Shirt avec impressions	600	1 200 000
TOTAL			1 200 000

TOTAL : UN MILLION DEUX CENT FRANCS DJIBOUTI

MAGASIN HOLL - HOLL
Tél: 35.14.10 Fax: 35.17.65
DJIBOUTI

DJI-007746

Global Advertising Co.

Secrétariat Exécutif
ARRIVEE LE 13/06/06
 Enregistrement Sous Le No 3/06

DJI BOUTI, LE 02 12 06

TEL : 359596 Fax : 351765
Mobile : 843150/817252
Email : [moust.global@gmail.com](mailto:moustglobal@gmail.com)
globalad@restraf.dj

FACTURE NO : 2751



LIVRER A : SECRETARIAT EXECUTIF
ADRESSE : DJIBOUTI

QUANTITE	NATURE	PRIX UNITAIRE F.D	TOTAL F.D
5 000	T.SHIRTS	700	3 500 000
1 500	CASQUETTES	400	600 000
LOTAL			4 100 000

Le Directeur,
Moustapha Mohamed

MÊME NUMÉRO DE TÉLÉCOPIE
35 17 65

DJI-008266



Global Multi Service Co.
Publicité - Imprimerie - Papeterie - Informatique ET Service
Advertising - Printing - Stationeries - IT Supplies & Other Services

FACTURE No123/07

29/12/2007

DESTINATAIRE: MINISTRE DE LA SANTE
ADRESSE: SECRETAIRE EXECUTIF

DESIGNATION	QUANTITE	PRIX UNIT	TOTAL
Boîte à stylog (PTPE)	275	16 000	4 400 000
TOTAL			4 400 000

Arrete le present proforma a la somme de: QUATRE MILLIONS QUATRE CENT MILLE FRANCS DJIBOUTI

MOUSTAPHA MOHAMED HADJI

Tél: 35 95 96 / Fax: 84 51 54 / Email: moustglobal@gmail.com Compte N° 1010018123000000000000000

78. Outre les problèmes d'appel d'offres, le BIG a découvert que le propriétaire de Magasin Holl-Holl n'avait pas de licence (« patente ») pour vendre les biens mentionnés dans la facture mais celui-ci a fait valoir qu'il le faisait sous couvert de la patente de son épouse⁶⁴. Pendant la réunion du 24 mai 2011, le propriétaire de Magasin Holl-Holl a communiqué au BIG le numéro de téléphone de son épouse. Cependant, en poursuivant son enquête, le BIG s'est aperçu que ce

⁶⁴Voir « Records of Conversation for Magasin Holl-Holl.pdf », 8 mai 2011.

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

numéro n'était pas en service. D'autres incohérences entouraient également cette opération, notamment : (1) le bon de commande interne est daté du 7 janvier 2009, trois semaines après la réception des offres, (2) le bon de commande approuvé est incomplet au niveau de la description des produits car il ne comporte qu'une ligne pour les t-shirts et non 8 lignes pour les différents produits comme indiqué sur la facture et le bon de livraison. En outre, le bon de commande semble avoir été falsifié au niveau de son montant, (3) le bon de livraison des produits n'est pas signé et rien ne prouve de ce fait que les produits ont effectivement été reçus, et (4) bien que le chèque ait été rédigé à l'ordre de Magasin Holl-Holl, il a finalement été endossé par une autre entreprise du nom de « Entreprise Askar ». Le propriétaire de Magasin Holl-Holl a déclaré aux enquêteurs du BIG que l'Entreprise Askar était détenue par son épouse mais n'a fourni aucune preuve pour étayer cette explication. De plus, les appels téléphoniques passés à son épouse, au numéro fourni par le propriétaire de Magasin Holl-Holl, sont restés sans réponse ni rappel.

Bon de Commande

SECRETARIAT EXECUTIF DJI-029412

COMITE TECHNIQUE INTERSECTORIEL DE LUTTE CONTRE LE SIDA, LE PALUDISME ET LA TUBERCULOSE

BON DE COMMANDE N° 00838

Activité :

EXERCICE : 2009 Financement : 100%

IDA FM R6 AFD GA
A B R4 SIDA TB SIDA PALU

Compagnie : _____ Catégorie : _____

Date de la Commande : 07/01/09 Fournisseur : MAGASIN HOL-HOL

N°	Description	Quantité	Prix Unitaires	Montant
	t-shirt			4.495.000 Fdj
TOTAL				4.495.000 Fdj

Le Directeur Administratif et Financier
Secrétariat Exécutif



Date de commande postérieure aux dates d'offre

Descriptif incomplet des produits

Montant corrigé à la main

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

Offre gagnante de l'Entreprise Lucie

« Offres concurrentielles »

DJI-023988



ENTREPRISE LUCIE
Tél : 35 93 13
B.P. 1624
DJIBOUTI

Construction
Bâtiments
tous travaux

Djibouti, le 3/3/05

Secrétariat de exécutif

Objet : entretienne du centre médicale de Tadjourah

Devis estimatif

Désignation	qte	P u	P t
Travaux de plafonds en contre plaqué de 4mm2 Déposer+ fourniture + pose des plafonds en contre plaque 4mm2 y compris traitement termite+peinture et chevrons n° 5 pour encadrement au centre des mandrier et toute sujétion (surface 5,50 m x 5,50 m = 30,25m2 le chambre 8-chambre x 30,25m	242m	4.800	1.161.000
Travaux des faux plafonds D+F+P+ des faux plafonds y compris toute sujétion	86m	3800	326.800
Travaux électriques Mise en place l'installation électrique y compris toute sujétion	F T	F T	100.000
Travaux de la couverture Réparation de couverture de tôles Alum avec de papier goudrons et toute sujétion	Alum avec de		
TOTAL			1.667.800

Arrête le présent devis a la somme de un million six cent soixante sept quatre cent franc Djibouti

Directeur de l'Entreprise Lucie
M. A. M.

DJI-023991

Entreprise Barragoyta
Tel 83 9034
B : p 2951

13/9/05

Secrétariat de exécutif

Objet: entretienne du centre médicale de Tadjourah

Devis estimatif

Désignation	QTE	P U	P T
Travaux de plafond et contre plaque Déposé +fourniture +pose de plafond et contre plaque de 4 mm y compris traitement termite +peinture et chevrons n° 5 pour un encadrement au centre de mandrier et toute sujétion (5,50 m x 5,50 m = 30,25 m 2 chambre 8- chambre d'hospitalisation d'hommes	242 m2	5600	1.355200fd
Travaux des faux plafonds D+F+P+ des faux plafonds y compris de fixation et toute sujétion	86 m2	4500	387000
Travaux des toitures Réparation de tôles d'alum avec des papiers goudrons y compris toute sujétion	F T	130.000	130.000
Travaux électricité Mise en place d'installation électrique y compris toute sujétion	F T	150.000	150.000
TOTAL			2.022200 fd

Arrête le présent devis a la somme de deux million vingt deux mille deux cent franc Djibouti

المنظمة
م. م. م.
ENTREPRISE - BARRAGOYTA
Tel: 83 9034
B.P. 2951
AHMED MOHAMED

Formatage pratiquement identique entre les trois entreprises soumissionnaires

DJI-023990

Entreprise KALMAMIS
TEL 35 70 13
B p10246

le 10/9/05

Secrétariat de exécutif

Objet : entretienne du centre médicale de Tadjourah

Devis estimatif

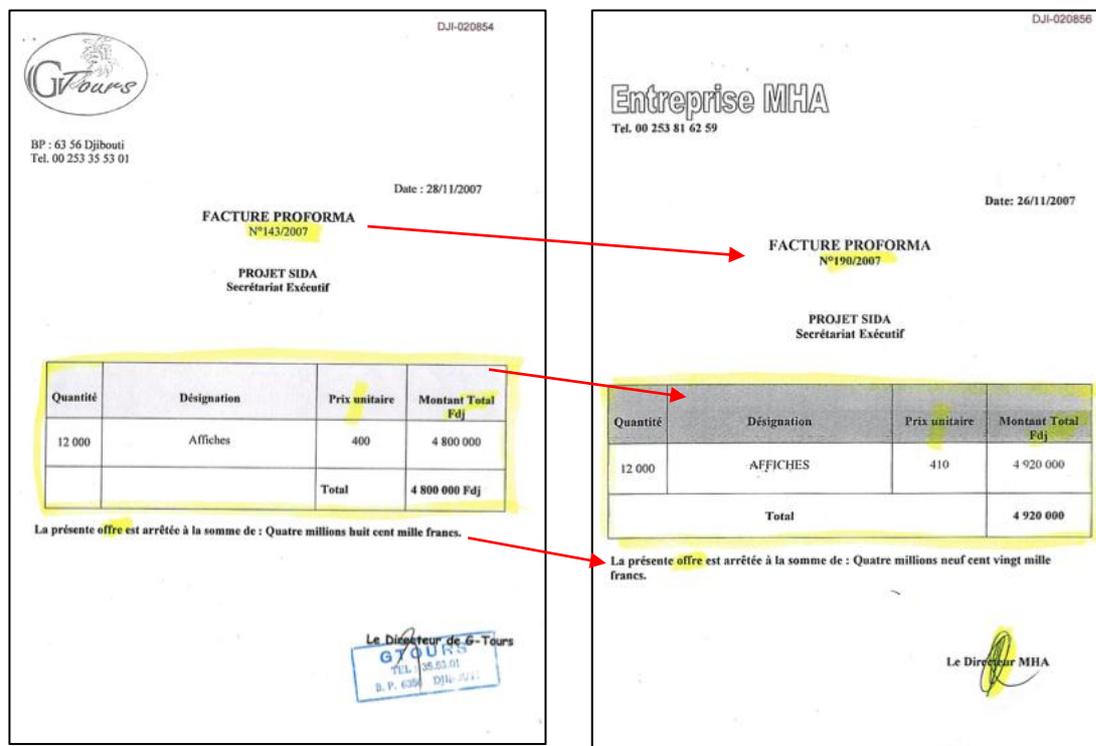
Désignation	qte	P u	P t
Dépose de fourniture + pose des plafonds en contre plaque y compris traitement termite+peinture et toute sujétion	242m2	5000	1.210.000
D+F+P+ des faux plafonds y compris toute sujétion	86m2	4000	344.000
Réparation de toiture de tôles d'alum avec des d'étanche goudrons y compris d'électricité mise en place le câblage a toute sujétion	F T	F T	258.000
Total			1.812.000

Arrête le présent devis a la somme de un million huit cent douze mille franc Djibouti

KALMAAMIS
ravaux Publics et Privés
.C 1809/A
☎ 3561 22 - BP 10246

G Tours

80. Deux offres concurrentielles pour l'achat d'affiches sont pratiquement identiques, ce qui conforte l'idée que les documents ont été fabriqués par la même personne. La présentation générale, le format du numéro de facture et les titres des tableaux sont virtuellement les mêmes.



Un important contrat de construction a été frauduleusement attribué à une entreprise détenue par le point focal de la CCM

81. Le PR a lancé un appel d'offres pour la construction d'un nouvel entrepôt de stockage de médicaments pour la Centrale d'achat des médicaments et matériels essentiels « CAMME » à la fin 2007. Le rapport d'évaluation des offres daté du 12 novembre 2007 indique que la Commission Nationale des Marchés Publics a évalué les offres soumises par quatre entreprises, à savoir Entreprise Omar Elmi, Entreprise SAM, Entreprise Daryeel et Entreprise Hamagal⁶⁵. Le rapport d'évaluation des offres et le contrat de construction lié daté du 20 novembre 2007 indiquent que le contrat a été attribué à Entreprise Hamagal. Le contrat a été signé par Abdourahman Ahmed, personne enregistrée comme Directeur de l'Entreprise Hamagal.

82. Le BIG a contacté chacun des trois soumissionnaires perdants et tenté de rencontrer leurs représentants. Dans le cas de l'Entreprise SAM, le BIG a pu établir un premier contact téléphonique, mais ses appels ultérieurs et ses demandes de rendez-vous sont restés sans réponse⁶⁶. S'agissant de l'Entreprise Daryeel, son représentant a rencontré les enquêteurs du BIG et confirmé l'authenticité de l'offre pour la construction de l'entrepôt de la CAMME⁶⁷. Enfin, en ce qui concerne l'Entreprise Omer Elmi Kairett, le propriétaire a confirmé qu'il n'avait jamais

⁶⁵Voir le rapport d'évaluation des offres pour la construction de l'entrepôt de la CAMME : « Procès Verbal de la Commission Nationale des Marchés Publics » 12 novembre 2007.

⁶⁶Voir enregistrement de conversation « Hamagale.pdf », 29 octobre 2011.

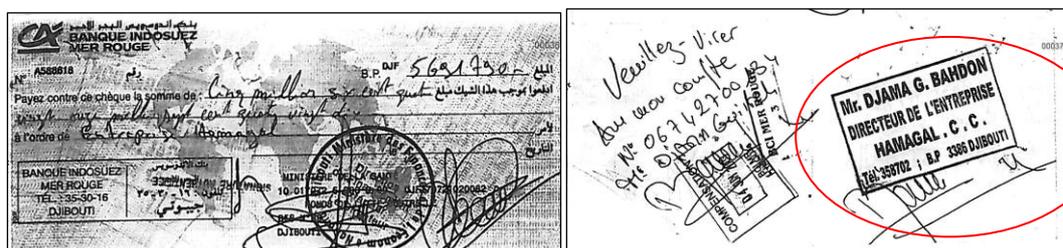
⁶⁷Ibid

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

présenté de soumission à l'appel d'offre en question et remarqué que la signature et le timbre sur le document d'appel d'offres au nom de sa société étaient des faux⁶⁸.

83. Le Procès verbal de réception indique que la construction de la CAMME a été achevée le 16 avril 2008⁶⁹. L'examen par le BIG des opérations enregistrées sur les comptes bancaires du programme a révélé que le PR avait émis quatre chèques au profit de l'Entreprise Hamagal pour un montant total de 182 639 USD entre janvier et juin 2008⁷⁰. Le BIG a obtenu les chèques annulés directement auprès de la banque et constaté qu'ils avaient tous les quatre été tamponnés et endossés par une personne identifiée comme le Directeur de l'Entreprise Hamagal. Cela est incohérent avec les documents contractuels relatifs à la construction de l'entrepôt de la CAMME qui désignent comme Directeur une autre personne dénommée Abdourahman Ahmed.

Chèque endossé désignant le point focal de la CCM comme Directeur d'Hamagal

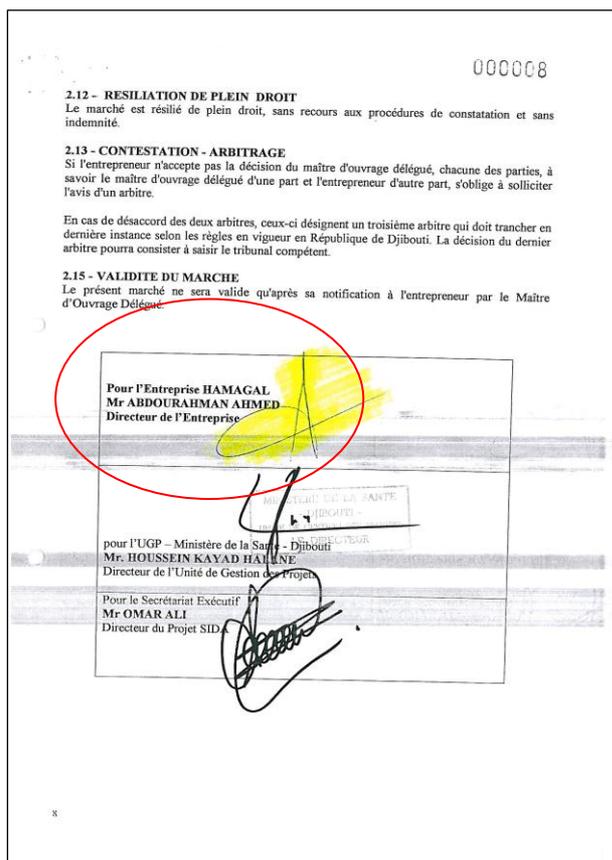


⁶⁸Ibid

⁶⁹Procès Verbal de Réception - Travaux de Construction d'un Hangar de Stockage des Médicaments pour la CAMME, 16 avril 2008

⁷⁰Chèques A444946, A588317 et A588618 tirés sur le compte de la série 4 de la subvention VIH et chèque A395757 tiré sur le compte de la série 6 de la subvention VIH.

Contrat de construction de la CAMME désignant Abdourahman Ahmed comme Directeur d'Hamagal



84. Le BIG remarque que cette personne a aussi assumé la fonction de point focal de la CCM de Djibouti et était un fonctionnaire du Ministère de la Santé ; de plus, cette personne agissait en tant que point focal du groupe constitutif de la région Méditerranée orientale auprès du Conseil du Fonds mondial entre le 1^{er} octobre 2005 et janvier 2010, au moins⁷¹. Un contrat de services de conseil daté du 9 octobre 2005 indique que cette personne devait être payée 2 000 USD pour intervenir en tant que conseiller auprès du Ministère de la Santé et de la CCMI, et les attributions de ce contrat mentionnaient précisément les subventions du Fonds mondial⁷². L'examen par le BIG des opérations détaillées enregistrées sur le compte bancaire du programme révèle qu'en plus des montants liés au projet de construction de la CAMME, cette personne a reçu au moins 75 245 USD du programme du Fonds mondial au titre d'honoraires de conseil et de frais de voyage entre octobre 2005 et novembre 2008⁷³. Le BIG a interrogé le point focal de la CCM qui a confirmé qu'il était à la fois le propriétaire de l'Entreprise Hamagal et le point focal de la CCM.

⁷¹Voir « Composition du Conseil du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme - liste des membres du Conseil, suppléants et points focaux », Dix-huitième réunion annuelle du Conseil, 7-8 novembre 2008, p.4. Voir également le Contrat de services de conseil conclu entre le PR et le point focal du Ministère de la Santé auprès de la CCM daté du 9 octobre 2005 et le courriel du point focal du Ministère de la Santé auprès de la CCM et le Directeur d'Unité du Fonds mondial « Endossement Dépassement » daté du 6 janvier 2010.

⁷²Contrat de services de conseil conclu entre le PR et le point focal de la CCM daté du 8 octobre 2005

⁷³Chèques A395362, A886573, A395671, A793454, A889645, 4611189, 4611195, 4684054, 4684095, 4730500, 4765369, 4802180, 4802202, 4815803, 4815825, 4853933, 4853975, 4871613, A018875, A045638, A096455, A045668, A096610, A096514, A235054, A316802, A316805, A444724, A444785, A444900

85. Il existe un conflit d'intérêt direct entre le fait que le point focal de la CCM ait été propriétaire de l'entreprise de construction recrutée pour réaliser des travaux financés par la subvention du Fonds mondial et le fait qu'il ait été engagé comme conseiller pour le PR. En particulier, en recrutant pour des services de conseil et en recrutant parallèlement son entreprise de construction, le PR a enfreint l'article 27 de l'accord de subvention (série 4) qui stipule : « aucune personne ayant des liens avec le récipiendaire principal ne pourra participer à l'appel d'offres, l'attribution ou l'administration d'un contrat, d'une subvention ou d'une autre allocation ou opération financé(e) par la subvention, dans lequel/laquelle elle, les membres de sa famille directe, ses partenaires commerciaux, ou des organismes qu'elle contrôle ou qui l'impliquent substantiellement, a ou ont un intérêt financier »⁷⁴.

86. Compte tenu de cette infraction à la clause relative au conflit d'intérêt et du fait qu'il a été confirmé qu'une au moins des offres concurrentes avait été falsifiée, il est évident que ce processus d'appel d'offres et le choix qui s'en est suivi ont manqué d'intégrité et été entachés de fraude. Ainsi, le PR doit rembourser 182 639 USD au Fonds mondial, ce qui correspond au montant total des paiements effectués au profit de cette personne dans le cadre du contrat de construction de la CAMME. En outre, le PR doit s'assurer que cette personne lui rembourse ces montants. Le BIG recommande enfin que cette personne soit à l'avenir exclue de toute intervention dans l'administration des subventions financées par le Fonds mondial

VII. AUDITS SPÉCIAUX RÉALISÉS PAR LE LFA

Audit spécial des dépenses de la série 4

87. Du fait de l'identification par le LFA de l'audit douteux de BCS et de la remise de faux documents relatifs au virement frauduleux de 80 000 USD à un programme sans rapport avec le Fonds mondial, le Secrétariat a confié au LFA la mission, à la mi-2009, de réaliser un audit spécial des dépenses engagées pendant la phase 2 de la série 4 de la subvention VIH. Les constatations du LFA mentionnées dans cette section peuvent être considérées à juste titre comme des constatations du Secrétariat mais sont présentées de façon distincte à des fins de clarté et de transparence. L'audit a consisté en un examen minutieux des dépenses importantes et autrement douteuses avec pour objectif de déterminer : (a) l'existence et la légitimité des documents justificatifs sous-jacents, (b) le degré d'adéquation des informations fournies au Fonds mondial sur les dépenses engagées, et (c) le degré de cohérence des dépenses avec le plan de travail et les objectifs d'ensemble du programme⁷⁵.

88. Le LFA a découvert que des dépenses d'un montant total de 281 346 USD étaient considérées comme non admissibles car elles n'étaient pas cohérentes avec les objectifs de la subvention et constaté par ailleurs que des dépenses supplémentaires d'un montant de 78 748 USD n'avaient aucun justificatif. Du fait de ces constatations, le Secrétariat a demandé au PR de rembourser 360 094 USD. Le PR a satisfait cette demande et remboursé le montant au Fonds mondial le 17 juin 2010⁷⁶.

⁷⁴Accord de subvention, série 4, subvention VIH Djibouti, article 27. Voir également Accord de subvention, série 6, article 21.

⁷⁵Feuille de calcul de l'audit spécial de la série 4 du LFA « #13 DJB HIV rd4 Workplan Expend 12Nov09.xls ».

⁷⁶Site Internet du Fonds mondial, « Core_disbursementDetailsRaw_Report.xls »

89. Outre ce montant de dépenses non recevables, le LFA a identifié des dépenses d'un montant total de 592 855 USD en dépassement des lignes budgétaires établies⁷⁷. Bien que ces dépenses aient généralement semblé cohérentes au LFA par rapport aux objectifs du programme, l'agent n'a pas été très clair sur le fait qu'elles devaient ou non être considérées comme non recevables et a soumis la question au Fonds mondial. Le Secrétariat du Fonds mondial a décidé qu'il demanderait à la CCM et au PR de fournir un document d'approbation écrit attestant de la manière dont les dépenses ont profité aux programmes, et qu'il choisirait après réception de ce document d'approbation écrit d'approuver ou non les dépenses. En fait, un courrier du 19 novembre 2009 du Secrétariat du Fonds mondial au PR indique : « *Le Fonds mondial se réserve le droit de décider de l'admissibilité de ces dépenses jusqu'à ce que le Secrétariat exécutif et la CCM fournissent, par écrit, une explication des raisons des dépassements de ces lignes budgétaires et de l'impact positif que ces dépassements sont susceptibles d'avoir eu sur le rendement et la réalisation des objectifs préétablis du programme* »⁷⁸.

90. Dans l'un des cas de dépassement, le budget initial du programme incluait un poste lié à l'organisation d'activités autour de la Semaine nationale de prévention du VIH. Le budget total pour ce poste s'élevait à 74 000 USD et concernait principalement l'achat d'affiches, de t-shirts, de publicités ainsi que des indemnités journalières. En réalité, le PR a engagé des dépenses totalisant 231 724 USD soit un dépassement de 313 % du budget initial et les SR ont engagé des dépenses supplémentaires de 25 624 USD, ce qui s'est soldé par un dépassement total de budget de 347 %⁷⁹. Le PR a expliqué ces dépassements au LFA comme suit :

*« Les événements de la semaine nationale ont principalement eu lieu dans les districts intérieurs du nord et du sud en raison, essentiellement, d'un contexte de décentralisation des activités de CDV et de questions de proximité des acteurs sur le terrain. En fait, la vulnérabilité et l'extrême pauvreté de la population sont des facteurs qui favorisent la transmission du VIH dans les districts intérieurs. Cela justifie la distribution massive de matériels de communication »*⁸⁰.

91. Suite à cette explication, le LFA a recommandé au Secrétariat du Fonds mondial le 3 novembre 2009 que ce dépassement soit présumé non admissible en indiquant : « le PR ne justifie pas suffisamment le dépassement massif de la ligne budgétaire sans autorisation préalable du Fonds mondial »⁸¹. Malgré cette recommandation, le Secrétariat du Fonds mondial a maintenu sa position, laquelle était de demander à la CCM de fournir un document écrit approuvant le dépassement de budget, avant de prendre une décision⁸². Suite à la demande du Fonds mondial d'un document d'approbation écrit du PR et de la CCM relativement à ce dépassement budgétaire et à d'autres, le point focal de la CCM a adressé un courriel au Secrétariat du Fonds mondial le 6 janvier 2010 auquel était jointe une lettre du Président de la CCM – document intitulé « Réponses aux questions du Fonds mondial » qui contenait des explications des dépassements budgétaires, une feuille de calcul avec des résultats des indicateurs de programme, les minutes non signées de la réunion présumée du 21 décembre 2009 de la CCM et un document

⁷⁷Feuille de calcul de l'audit spécial de la série 4 du LFA « #13 DJB HIV rd4 Workplan Expend 12Nov09.xls ».

⁷⁸Lettre du Directeur d'Unité du Fonds mondial au Secrétaire exécutif du PR, 19 novembre 2009. Voir aussi la Note d'information sur Djibouti à l'intention du BIG, 3 février 2010

⁷⁹Feuille de calcul de l'audit spécial de la série 4 du LFA « #13 DJB HIV rd4 Workplan Expend 12Nov09.xls », Tab 4.1.31

⁸⁰Ibid

⁸¹Ibid

⁸²Ibid

d'approbation prétendument signé par l'ensemble des 28 membres de la CCM⁸³. La CCM a expliqué au Fonds mondial le dépassement lié à la Semaine nationale de prévention du VIH de la manière suivante :

« Depuis 2003, Djibouti organise une semaine d'information et de mobilisation autour de la question du VIH après la Journée mondiale de lutte contre le sida du 1^{er} décembre, dans le but de créer un événement national à l'occasion duquel des leaders d'opinion de premier plan (Président, Premier ministre, responsables du Ministère de la Santé, chefs religieux, etc.) se réunissent autour d'un engagement visible par l'opinion nationale.

Dans un pays comme Djibouti, où la stigmatisation existe encore, il est important que le public voie l'engagement de ses dirigeants. C'est pourquoi cette semaine a été maintenue. Cette semaine marque le lancement annuel de la campagne pour l'accès universel avec la diffusion et la décentralisation (régions intérieures) des services de PTPE, de dépistage et de traitement. Un nombre significatif de supports d'information (publication de brochures, d'affiches, de banderoles, de t-shirts, de casquettes) ont été produits pour promouvoir ces services.

Des ateliers thématiques (dépistage, PTPE, soins) ont été organisés dans chaque région avec les principaux acteurs politiques, les leaders de la société civile, les chefs traditionnels et religieux.

Bien que l'on ne puisse pas quantifier la contribution de cette semaine aux résultats globaux de la lutte contre le VIH, elle constitue dans certains domaines clés un facteur qui catalyse une dynamique individuelle et collective. En fait, de nombreuses personnes vivant avec le VIH se sont exprimées publiquement sans être rejetées »⁸⁴.

92. Le BIG a demandé au Secrétariat tous les documents internes attestant de l'examen par le Fonds mondial des explications du PR et du document d'approbation de la CCM lié⁸⁵. Le Secrétariat n'a pas fourni ces documents au BIG mais ce dernier a identifié un courriel (stocké sur le site intranet des Programmes de pays) de l'ancien GPF à l'ancien Administrateur de programme dans lequel le GPF indique « J'ai examiné [l'explication] et l'ai trouvée de qualité très médiocre car elle n'apporte aucun nouvel élément pour justifier la nécessité de dépasser le budget sans l'approbation préalable du Fonds mondial »⁸⁶. Outre ce courriel, rien ne prouve que le Secrétariat ait réalisé un examen interne des explications dans le but de décider de la recevabilité des dépassements budgétaires.

93. Le BIG prend note des « Notes de politique opérationnelle » (Operational Policy Notes – OPN) actuelles et anciennes qui régissent les modifications de la portée et de l'échelle des cadres de performance dans les accords de subvention. Cependant, ces règles s'appliquent aux futures *demandes pro-actives* de modification soumises pour approbation au Fonds mondial par les bénéficiaires des

⁸³Courriel du point focal de la CCM au Directeur d'Unité du Fonds mondial ; 6 janvier 2010 et pièces jointes liées.

⁸⁴« Réponses aux questions FM » joint au courriel du point focal de la CCM au Directeur d'Unité du Fonds mondial « Endossement Dépassement » daté du 6 janvier 2010.

⁸⁵Voir courriel du FPM au BIG, 2 octobre 2011.

⁸⁶Courriel FPM à l'administrateur de programme, 3 février 2010.

subventions⁸⁷. En outre, ces règles exigent que l'on évalue de façon dynamique l'importance des changements proposés concernant des indicateurs de performance établis. Dans le cas de Djibouti, les dépassements ont été engagés sans en aviser le Fonds mondial ou avoir son approbation, et rien ne prouve que le Secrétariat du Fonds mondial ait évalué l'importance des dépassements budgétaires sur les indicateurs établis.

94. De plus, une correspondance interne du Secrétariat du 2 février 2010 indiquait la position de ce dernier : « *chaque accord de subvention prévoit une base juridique pour exiger des demandes de remboursement pour les deux types d'utilisation abusive éventuelle identifiés [dans ce cas] – qui concernent les dépenses non visées par le budget du programme (« dépenses non admissibles/non recevables ») et celles qui dépassent significativement les montants budgétisés (« dépassements budgétaires »). [...]. En outre, chaque subvention prévoit que l'on ne peut s'écarter du budget que conformément à des directives écrites du Fonds mondial ou à d'autres dispositions autorisées par celui-ci (Voir Annexe A, Section E de la série 4, phase 1 ; article 2(b) dans la phase 2 de la série 4 et article 2(b) dans la série 6 ».*

95. Compte tenu de ce qui précède, la décision initiale du Secrétariat de demander une explication *a posteriori* et un document d'approbation au PR et à la CCM quant à la légitimité des dépenses en dépassement de budget semble douteuse. De plus, le BIG constate que bien qu'il se soit interrogé en interne sur l'adéquation des explications fournies par le PR et la CCM, le Secrétariat ne semble pas avoir pris de mesures pour insister auprès de ces instances pour qu'elles s'expliquent davantage et n'a pas non plus engagé de processus pour recouvrer les fonds concernés. Compte tenu de cela et de la découverte de la falsification du document attestant de l'approbation unanime du montant du dépassement budgétaire par les membres de la CCM, le BIG recommande de demander au PR de rembourser le Fonds mondial du montant total des dépassements budgétaires non approuvés de la série 4 de 592 855 USD.

Audit spécial des dépenses de la série 6

96. À la suite des constatations de l'audit spécial des dépenses de la série 4, le Secrétariat a mandaté le LFA pour qu'il réalise un audit similaire des dépenses de la série 6 de la subvention. Concernant ces dépenses, l'examen a permis d'identifier beaucoup de problèmes semblables à ceux recensés par l'audit spécial de la série 4, notamment des dépenses non admissibles, des dépenses non accompagnées de justificatifs et des dépassements de budget. Le tableau suivant détaille les constatations de l'audit spécial du LFA des dépenses de la série 6⁸⁸ :

Synthèse des constatations de l'audit spécial de la série 6 du LFA⁸⁹

	Série 6 (en USD)			
	VIH	Paludisme	Tuberculose	Total
Dépenses non admissibles	302 146	104 621	85 836	492 603
Dépassements de budget	256 767	120 917	82 332	460 016
TOTAL	558 913	225 538	168 168	952 619

⁸⁷Voir « Changes to Scope and/or Scale of Performance Frameworks in Board Approved Proposals or Signed Grant Agreements », 12 juillet 2011.

⁸⁸Voir le mémo du LFA sur l'audit spécial, 15 août 2010

⁸⁹Les chiffres mentionnés dans le rapport de l'audit spécial de la série 6 du LFA datés du 15 août 2010 ont été légèrement modifiés sur la base de travaux de rapprochement entrepris par le Secrétariat, le LFA et le BIG.

97. Contrairement à la série 4, le Secrétariat du Fonds mondial n'a pas demandé au PR le remboursement des dépenses non recevables de la série 6 d'un total de 492 603 USD. En outre, il n'a pas cherché à obtenir de document écrit d'explication et d'approbation auprès du PR ni d'approbation auprès de la CCM pour les dépassements budgétaires d'un montant de 486 450 USD. Le Fonds mondial a informé le BIG qu'aucune demande de remboursement n'avait été faite à ce moment-là dans la mesure où l'audit du BIG était sur le point de commencer⁹⁰. Les chiffres précédents ont été intégrés dans le chiffre de la perte globale dans la mesure où ils ne sont pas déjà inclus dans d'autres catégories de pertes.

Anomalies relatives aux dépenses relevées par l'examen des rapports sur les résultats actuels/de demande de décaissement des T13-14

98. Du fait des retards dans la remise du rapport sur les résultats actuels et les demandes de décaissement (PU/DR) par le PR, l'audit standard du Fonds mondial des dépenses des T13-14 (juillet à décembre 2010) avant août 2011. Comme indiqué dans les constatations de ses audits spéciaux précédents, le LFA a identifié des problèmes de dépenses non recevables et justifiées de façon inappropriée et de justificatifs éventuellement frauduleux. Le tableau suivant résume les constatations correspondantes pour chacune des trois subventions de la série 6⁹¹ :

	Série 6 (en USD)			Total
	VIH	Paludisme	TB	
Dépenses non admissibles	30 028		20 118	50 146
Dépenses non justifiées	9 419	8 074		17 493
Dépenses insuffisamment justifiées	60 394		6 264	66 658
Dépassements budgétaires			13 476	13 476
TOTAL	99 841	8 074	39 858	147 773

99. Le BIG a confirmé la véracité de ces constatations⁹².

100. Le BIG prend tout particulièrement note du fait que les anomalies recensées sont intervenues entre juillet et décembre 2010, plus d'un an après la date où le Secrétariat du Fonds mondial a informé le PR des problèmes relatifs aux subventions à Djibouti⁹³. En fait, le PR et la CCM avaient conscience des graves difficultés soulevées entre le début et la mi-2009. L'apogée de la crise a été marquée par la réunion spéciale de la CCM du 21 décembre 2009 (pour examiner et approuver certains importants dépassements budgétaires) et le remboursement des dépenses non recevables de la série 4 le 17 juin 2010. Le fait que le PR ait continué d'engager des dépenses anormales fréquentes et régulières tout le long de 2010 soulève des questions évidentes quant à son intention et celle de la CCM d'opérer des changements significatifs, de prendre des mesures correctrices adaptées et de gérer de façon adéquate les programmes du Fonds mondial.

101. Compte tenu des nombreuses irrégularités identifiées ci-dessus, le Secrétariat du Fonds mondial a demandé au PR d'engager un agent fiduciaire

⁹⁰Voir les commentaires du LFA sur le rapport d'enquête du Bureau de l'Inspecteur général sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti, 13 juillet 2012, p.4

⁹¹Voir les formulaires d'examen des PU/DR des T13-14.

⁹²Ibid

⁹³Voir, par exemple, la lettre du chef d'équipe du Fonds mondial au Secrétaire exécutif informant le PR du caractère non recevable du virement de 80 000 USD, 15 juillet 2009. Voir aussi le courriel du chef d'équipe du Fonds mondial au Ministère de la Santé, 1 novembre 2009. Voir aussi la lettre du chef d'équipe du Fonds mondial au Ministre de la Santé, 25 février 2010.

externe (« AGF ») en janvier 2011 pour examiner toutes les dépenses avant qu'elles soient engagées (audit « *a priori* »).

102. Le recours à l'AGF pour examiner toutes les dépenses « *a priori* » est une mesure drastique à tout point de vue, mais qui semble avoir été nécessaire dans le cas des subventions à Djibouti. Comme indiqué précédemment, une ONG internationale est désignée pour reprendre la fonction de PR pour les séries 9 et 10 des subventions Tuberculose et Paludisme. Cependant, un tel scénario n'a pas été envisagé pour la subvention VIH en attente d'approbation – dont la responsabilité de la gestion pourrait revenir au PR actuel selon des informations communiquées par le Secrétariat. Ce dernier est tenu de s'assurer que des contrôles fiduciaires appropriés sont en place pour les dépenses des séries 9 et 10 des subventions, notamment envisager la possibilité de maintenir un agent fiduciaire en poste à titre de protection supplémentaire pour poursuivre l'audit « *a priori* » des dépenses, soit dans leur totalité, soit par sondage.

Audit spécial des dépenses de la CCM

103. La CCM a reçu des financements totaux de 41 424 USD du Fonds mondial pour couvrir ses dépenses pour la période comprise entre le 1^{er} novembre 2008 et le 31 octobre 2009. Le Fonds mondial a effectué un audit spécial des dépenses de la CCM et publié son rapport le 24 août 2011. Il a découvert que sur le montant total de 41 424 USD engagé par la CCM, des dépenses de 14 906 USD (soit 36 %) étaient considérées comme non admissibles. Sur ce montant, 1 232 USD ont été utilisés pour l'achat non budgétisé d'un ordinateur portable, 161 USD concernaient des commissions bancaires et les 13 513 USD restants étaient associés à des dépenses dont les justificatifs étaient douteux et vraisemblablement frauduleux.

104. Le rapport a remarqué que la CCM n'employait pas de comptable et que son point focal d'alors avait un pouvoir de signature, parallèlement à d'autres membres de la CCM, pour les paiements par chèque.

VIII. PERTES SUBIES PAR LE FONDS MONDIAL

Droit à remboursement du Fonds mondial

105. L'article 8 de l'Accord de subvention de la série 4 de la subvention VIH établit le droit du Fonds mondial à demander remboursement au PR de tous les fonds non utilisés aux fins prévues du programme :

En cas de décaissement de fonds de subvention qui n'est pas fait ou utilisé conformément à cet Accord, ou qui finance des biens ou des services qui ne sont pas utilisés conformément à l'Accord, le Fonds mondial peut, indépendamment de l'existence ou de l'exercice de tout autre mode de recours prévu par le présent Accord, exiger du bénéficiaire principal le remboursement du montant dudit décaissement en dollar des États-Unis [...].

106. L'article 27 des Accords de subvention de la série 6 établit le droit du Fonds mondial à demander remboursement au PR de tous les fonds non utilisés aux fins prévues du programme et utilisés en infraction des termes de l'Accord :

Indépendamment de l'existence ou de l'exercice de tout autre mode de recours prévu par le présent Accord, le Fonds mondial peut exiger du bénéficiaire principal le remboursement immédiat de tout décaissement de fonds de subvention dans la devise dans laquelle il a été effectué, dans les cas suivants : (i) le présent Accord a été résilié ou suspendu, (ii) le

récipiendaire principal a enfreint une disposition du présent Accord, (iii) le Fonds mondial a effectué par erreur un décaissement au profit du récipiendaire principal, ou (iv) le récipiendaire principal a fourni de fausses déclarations importantes concernant toute question relative au présent Accord.

107. L'article 20 des Accords de la série 6 établit la responsabilité du PR en cas de perte ou de vol d'espèces ou de biens achetés avec des fonds de subvention :

Le récipiendaire principal sera reconnu comme unique responsable en cas de perte, de vol ou de dégradation des biens achetés avec des fonds de subvention (y compris ceux détenus par les sous-récipiendaires) et devra remplacer sans délai les biens perdus, volés ou détériorés à ses propres frais conformément aux conditions d'achat stipulées dans les articles 18 et 19 du présent Accord. Le récipiendaire principal sera par ailleurs tenu pour unique responsable en cas de perte ou de vol d'espèces en sa possession ou en la possession de l'un de ses agents ou sous-récipiendaires, et ne pourra bénéficier d'aucun recours auprès du Fonds mondial en cas de perte ou de vol de cette nature.

108. En outre, l'article 21 des Accords de la série 6 interdit explicitement de se livrer à des actes de corruption ou d'autres actes illicites lors de l'administration des fonds de subvention :

Le récipiendaire principal ne s'engagera dans aucune pratique considérée, ou susceptible de l'être, comme illégale ou liée à la corruption dans le pays hôte et veillera à ce que les sous-récipiendaires ou les personnes qui dépendent de lui ou des sous-récipiendaires respectent les mêmes conditions.

109. Le BIG comprend de ses discussions avec le Procureur de la République et l'Inspecteur général d'État qu'il est possible que le PR ait aussi enfreint l'article 5 (d) « Respect des lois » des accords de la série 6 en enfreignant les dispositions des réglementations administratives et du droit pénal :

Le récipiendaire principal exerce ses activités dans le respect des lois en vigueur dans le pays hôte et des autres lois applicables, notamment (et de manière non limitative) des droits de propriété intellectuelle,[...]

Méthode de calcul de la perte

110. Le BIG a classé les chiffres de la perte globale en trois catégories : (1) pertes liées aux fraudes, détournements et malversations, (2) pertes liées aux dépenses non admissibles, et (3) pertes liées à des dépenses non ou insuffisamment justifiées. Dans ces catégories, le BIG a inclus les pertes identifiées par ses équipes d'audit et d'enquête, celles identifiées par le Secrétariat, par l'intermédiaire du LFA, et les pertes identifiées par les auditeurs externes. Le BIG a effectué un rapprochement détaillé entre ces trois sources pour s'assurer que les montants ne faisaient pas l'objet d'un double comptage. Au total, le BIG a identifié un montant de pertes de 8 194 779 USD pour les quatre subventions examinées.

Enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République de Djibouti

CATEGORIE	MONTANT DES PERTES PAR SUBVENTION (EN USD)						Total
	HIV Série 4	HIV Série 6	Malaria Série 6	TB Série 6	Financement CCM		
FRAUDE, ABUS et GASPILLAGE							
Véhicule détourné		38,418					38,418
Acquisitions frauduleuses	143,889		35,141				179,030
Contrat de construction frauduleux pour la CAMME	125,303	57,336					182,639
Actifs manquants (ordinateurs, motocyclettes, etc...)	167,887	72,579					240,466
Transfer inapproprié depuis les comptes bancaire du programme	80,000		35,000				115,000
TOTAL FRAUDE, ABUS ET GASPILLAGE	517,079	168,333	70,141	-	-	-	755,553
DÉPENSES NON ADMISSIBLES							
Dépenses hors du cadre de l'accord de subvention	788,544	374,790	148,030	138,084	13,513		1,462,961
Dépassement budgétaires	510,208	281,156	120,917	82,332	1,232		995,845
Frais de découvert		7,519	645	8,054	161		16,379
TOTAL DES DÉPENSES NON ADMISSIBLES	1,298,752	663,465	269,592	228,470	14,906	-	2,475,185
DÉPENSES INJUSTIFIÉES OU INSUFFISAMMENT JUSTIFIÉES							
Dépenses non justifiées	683,451	1,047,589	103,989	4,208			1,839,237
Dépenses insuffisamment justifiées	3,212,420	60,394		26,382			3,299,196
Avances aux SR injustifiées à la clôture de la subvention	300,702						300,702
TOTAL DÉPENSES INSUFFISAMMENT JUSTIFIÉES	4,196,573	1,107,983	103,989	30,590	-	-	5,439,135
TOTAL PERTES	6,012,404	1,939,781	443,722	259,060	14,906	-	8,669,873
Montant déjà remboursé par le Gouvernement de Djibouti	(440,094)	-	(35,000)	-			(475,094)
TOTAL MONTANT DÛ	5,572,310	1,939,781	408,722	259,060	14,906	-	8,194,779

IX. RECOMMANDATIONS

111. Compte tenu des constatations de cette enquête, le BIG recommande :
- A. Que le Secrétariat s'efforce de recouvrer, auprès du bénéficiaire principal, toutes les pertes subies par le Fonds mondial et les programmes subventionnés du fait d'une utilisation abusive, d'une mauvaise gestion, de malversations et d'infractions liées à l'accord de subvention, comme indiqué dans le présent document, soit un montant actuellement estimé par le BIG à 8 194 779 USD.
 - B. Que le bénéficiaire principal s'assure, avec le concours de la CCM, au moyen des dispositifs juridiques existants que toutes les parties qui ont participé aux malversations et à l'utilisation abusive des fonds des subventions lui remboursent lesdits montants et soient tenus pour responsables conformément au droit pénal, civil et administratif national.
 - C. Que le Secrétariat continue d'imposer au PR le recours à un agent fiduciaire externe pour réaliser un audit *a priori* de toutes les dépenses dans le cadre de la série 6 des subventions jusqu'à la clôture de celles-ci et de toutes les nouvelles subventions devant être signées à l'avenir
 - D. Que le Comité des sanctions du Fonds mondial, ou les structures appropriées du Fonds mondial si le Comité n'est pas en mesure d'examiner les problèmes en temps voulu, examine les problèmes révélés dans le présent rapport et prenne les sanctions appropriées contre le Secrétaire exécutif du PR en place au début des subventions et contre toute entreprise détenue par lui ou liée à lui, notamment pour les empêcher de participer directement ou indirectement à l'administration des futures subventions du Fonds mondial, et que ces entités et cette personne soient exclues en vertu de la procédure de sanction du Fonds mondial.
 - E. Que le Comité des sanctions du Fonds mondial, ou les structures appropriées du Fonds mondial si le Comité n'est pas en mesure d'examiner les problèmes en temps voulu, examine les problèmes révélés dans le présent rapport et prenne les sanctions appropriées contre le point focal de la CCM et contre toute entreprise détenue par lui ou liée à lui, notamment pour les empêcher de participer directement ou indirectement à l'administration des futures subventions du Fonds mondial au Gouvernement de Djibouti ou à tout organe directeur du Fonds mondial.
 - F. Que toute poursuite de financement du Fonds mondial au profit de Djibouti soit conditionnée par le Secrétariat à des engagements de bonne foi des autorités nationales et du bénéficiaire principal de chercher avec fermeté à obtenir le remboursement dû, d'intenter des poursuites judiciaires et toute autre action appropriée à la suite des possibles infractions au droit pénal, civil et administratif identifiées dans le présent rapport.

ACRONYMES

CTA	Combinaison thérapeutique à base d'artémisinine
ART	Traitement antirétroviral
ARV	Médicament antirétroviral
BL	Bilatéral
CAMME	Centrale d'Achat des Médicaments et Matériels Essentiels
CCM	Instance de coordination nationale
CSO	Organisation de la société civile
CSW	Professionnel(le)s du sexe
CBO	Organisation à assise communautaire
CCM	Instance de coordination nationale
DJF	Franc Djibouti (ou franc Djiboutien)
DOTS	Ensemble de base soutenant la stratégie Halte à la tuberculose
ES	Secrétariat exécutif (de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose)
UE	Union européenne
FBO	Organisation à assise confessionnelle
GDF	Dispositif mondial pour l'approvisionnement en médicaments
GNI	Revenu national brut
HPF	Hôpital Paul Faure
MII	Moustiquaire imprégnée d'insecticide
IDA	Association internationale de développement
LFA	Agent local du Fonds
MOH	Ministère de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
IO	Infections opportunistes
BIG	Bureau de l'Inspecteur général
OVC	Enfants orphelins et vulnérables
PLSS	Programme de Lutte contre les IST VIH/SIDA (Ministère de la Santé)
PLT	Programme national de Lutte contre la Tuberculose
PR	Réципиентаire principal
PNLP	Programme national de Lutte contre le Paludisme
PRM	Mécanisme d'information sur les prix (Fonds mondial)
SSA	Afrique subsaharienne
SR	Sous-réципиентаire
Swiss TPH	Institut tropical et de santé publique suisse
TB	Tuberculose
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VPP	Approvisionnement groupé sur une base volontaire
BM	Banque mondiale
PAM	Programme alimentaire mondial
OMS	Organisation mondiale de la Santé