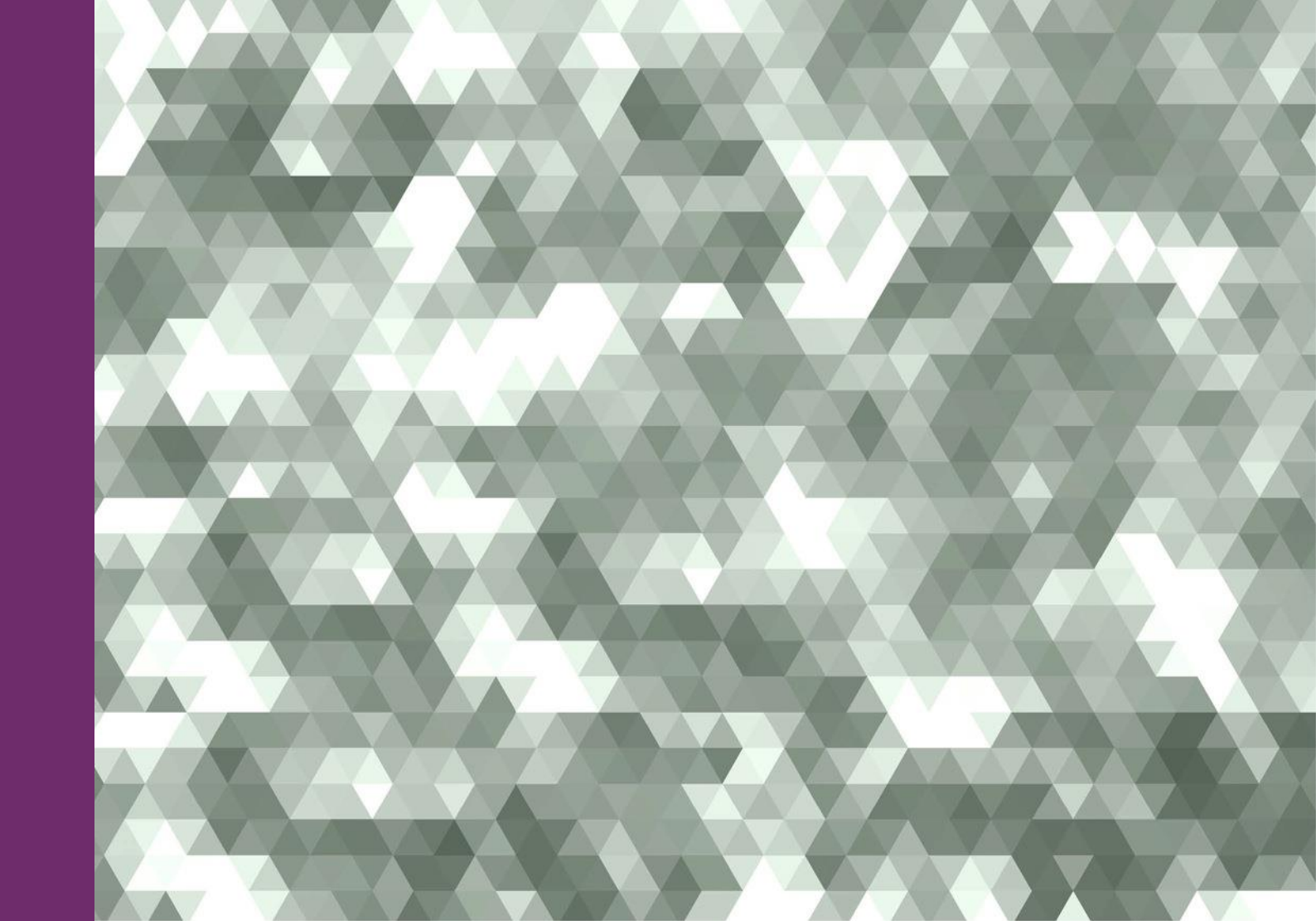




Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial au Cambodge

Centre national de parasitologie, d'entomologie et
de lutte contre le paludisme (CNM)

GF-OIG-17-004

2 mars 2017

Genève, Suisse

Dépenses non-conformes : 3 940 USD

Recouvrements proposés : 3 940 USD

Catégories : Fraudes – déclarations inexactes

La version en langue française de ce rapport est une traduction de courtoisie, la version en langue anglaise faisant foi.

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table de matières

I.	Contexte et portée	3
II.	Synthèse	4
III.	Constatations et actions convenues de la Direction.....	6
01	Double facturation de missions sur le terrain.....	6
02	Systèmes et processus invérifiables et inefficients	8
03	Conflit d'intérêts et népotisme au CNM.....	10
04	Absence de supervision effective et efficiente.....	12
IV.	Conclusion.....	16
V.	Récapitulatif des actions convenues de la Direction.....	17
Annexe A : Méthodologie du BIG		18
Annexe B : Résumé des réponses		22

I. Contexte et portée

En octobre 2015, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a ouvert une enquête sur des allégations impliquant le Centre national de parasitologie, d'entomologie et de lutte contre le paludisme (CNM) du Royaume du Cambodge. Remontées par le Secrétariat du Fonds mondial et par le biais de la ligne dédiée aux signalements du BIG, les allégations concernaient notamment les pratiques frauduleuses suivantes au sein du CNM :

- double facturation de nombreux donateurs pour les mêmes missions sur le terrain,
- désignation de proches de la direction du CNM pour exercer des tâches techniques lors de missions sur le terrain alors qu'ils n'avaient ni les compétences ni les qualifications requises,
- détournement de primes incitatives destinées aux villageois formés à la prise en charge du paludisme.

Le CNM a été visé par une précédente enquête du BIG. En 2013, ce dernier a publié un rapport d'enquête qui recommandait de suspendre deux fournisseurs de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée qui avaient versé des pots-de-vin représentant 410 712 USD à deux responsables cambodgiens travaillant au CNM. Les fonds détournés ont été totalement remboursés. Depuis cette époque, l'UNOPS assume la fonction de récipiendaire principal et le CNM demeure maître d'œuvre en qualité de sous-récipiendaire de l'UNOPS. Le CNM gère la mise en œuvre des activités de lutte contre le paludisme financées par le Fonds mondial à travers le Cambodge. Depuis 2015, PricewaterhouseCoopers assume la fonction d'agent local du Fonds dans ce pays. À la fin 2015, le GFA Consulting Group a commencé à superviser les activités financières du CNM en qualité d'agent financier.

L'enquête du BIG a porté sur des documents, registres et dossiers couvrant la période comprise entre le 1^{er} juin 2014 et le 31 mai 2016. Le CNM n'a exercé aucune activité de lutte contre le paludisme durant cinq mois, de juillet à décembre 2015, car il a tardé à signer un accord de sous-récipiendaire avec l'UNOPS au titre du nouveau modèle de financement du Fonds mondial. Les missions sur le terrain du CNM ont repris le 7 décembre 2015. Le retard de cinq mois est imputable au fait que le CNM n'approuvait pas les mesures révisées d'atténuation des risques, notamment le contrôle des dépenses de déplacement, exigées par le Fonds mondial à la suite de l'enquête du BIG de 2013¹. Des retards ultérieurs dans l'établissement de protocoles d'accord entre le CNM et 21 ministères provinciaux de la Santé et des retards dans la fourniture des formations sont à l'origine du fait que plus de 1 400 000 USD de fonds alloués ne sont pas parvenus aux zones les plus exposées au risque paludique du Cambodge avant décembre 2016. Les fonds étant limités, les activités au niveau des provinces n'ont pu être mises en œuvre conformément à ce qui avait été planifié et budgétisé.

En février 2017, le Fonds mondial avait décaissé 427 831 856 USD au profit du Cambodge, sur un engagement total de 440 676 614 USD. À ce jour, 58 000 personnes sont sous traitement antirétroviral, 143 000 nouveaux cas de tuberculose à frottis positif ont été détectés et traités, et 7 590 000 moustiquaires imprégnées d'insecticide ont été distribuées.

Bien que la clôture des subventions visées par la présente enquête soit prévue pour décembre 2017, le Fonds mondial continuera d'investir dans les programmes de lutte contre le paludisme au Cambodge et de les mettre en œuvre. Par conséquent, il est essentiel de renforcer les contrôles financiers et programmatiques pour garantir l'impact et le succès des subventions du Fonds mondial au Cambodge.

¹ « Risk Mitigation Measures Concerning Travel Related Costs » (mesures d'atténuation des risques relatives aux coûts de déplacement) daté du 9 novembre 2015. Les mesures d'atténuation des risques ont été ultérieurement simplifiées comme indiqué dans « Guidance on simplified Travel Plans under the cost input of Travel Related Costs » (Informations sur des plans de déplacement simplifiés au niveau de l'entrée des coûts des Coûts de déplacement), daté du 29 avril 2016.

II. Synthèse

L'enquête du BIG a permis de découvrir que différents donateurs du CNM avaient été facturés pour des activités exercées par les mêmes agents du CNM durant des périodes identiques. Le personnel du CNM transmettait des demandes d'indemnités journalières dont le caractère frauduleux n'a pas été détecté par les Unités Finance et Administration du Centre. Ces facturations correspondent donc à des dépenses non-conformes de 3 940 USD entre le 1^{er} juin 2014 et le 31 mai 2016, soit 0,26 % des dépenses totales du CNM pour les catégories de coûts concernées.

Le recrutement de membres de la famille en dehors de tout processus de recrutement transparent ou indépendant est à l'origine de plusieurs conflits d'intérêt touchant des membres de la hiérarchie du CNM. De ce fait, des agents du CNM ayant des liens familiaux avec la hiérarchie du Centre ont pu obtenir des gains financiers indus grâce à leur affectation à un grand nombre de déplacements de mission.

Les décisions opérationnelles et financières étant contrôlées par un petit nombre de membres influents du personnel du CNM, le népotisme s'est traduit par la sélection de membres de la famille pour des déplacements de mission, pratique approuvée par le Directeur du CNM. Des retards dans le processus d'approbation des déplacements de mission, y compris le versement d'avances, ont entraîné des retards ou des annulations d'activités planifiées de lutte contre le paludisme. En outre, le personnel du CNM n'a pas respecté les mesures approuvées d'atténuation des risques relatives aux contrôles des missions sur le terrain.

Le BIG n'a pas découvert de preuve de détournement de fonds liés aux paiements destinés aux villageois formés à la prise en charge du paludisme. Cependant, il a observé des retards substantiels dans le paiement des primes incitatives à ces villageois, retards liés à l'absence de décaissements au niveau des provinces à travers le Cambodge.

Causes fondamentales

Le CNM n'a pas mis en œuvre de système de contrôle interne efficace pour protéger les fonds de subvention et veiller à ce qu'ils ne soient pas détournés. Le Directeur du CNM a approuvé des dépenses et des missions sur le terrain sans assurer de supervision et de contrôle effectifs. Le Chef du Bureau administratif n'a pas suivi les activités des missions sur le terrain, comme il aurait dû le faire, et l'Unité Finance a traité des demandes d'indemnités journalières frauduleuses pour des activités faisant l'objet d'une double facturation.

Pendant une période de 18 mois d'inactivité des programmes au niveau des provinces, l'UNOPS a consacré son attention à la signature de protocoles d'accord entre le CNM et 21 ministères provinciaux de la Santé ainsi qu'à la formation des membres du personnel des provinces aux règles directrices, politiques et procédures. En 2014/15, l'UNOPS supervisait de façon limitée les processus financiers du CNM, ce qui a permis au système de double facturation de passer inaperçu. À partir de 2016, ce risque a été atténué grâce au recrutement d'un agent financier.

Bien que le recrutement de cet agent financier ait limité les cas où des agents administratifs ont effectué des missions sur le terrain, réduit les doubles facturations et agi de façon effectivement dissuasive pour prévenir des demandes de remboursement de dépenses frauduleuses, les processus de contrôle des frais de déplacement n'ont pas été gérés efficacement, entraînant de longs retards et des obstacles indus.

Actions du Secrétariat

Après que le CNM ait refusé de signer l'accord de sous-réциpiendaire avec l'UNOPS en juillet 2015, le Secrétariat a travaillé en étroite collaboration avec l'Instance de coordination nationale, l'agent local du Fonds, de nombreux réциpiendaires principaux et sous-réциpiendaires (dont l'UNOPS et le CNM) pour élaborer des directives d'atténuation des risques destinées à aider les maîtres d'œuvre au Cambodge. Suite à l'approbation par toutes les parties prenantes d'une proposition de solution pour améliorer le suivi des coûts de déplacement, le CNM a signé son accord de sous-réциpiendaire en novembre 2015 et commencé à exercer ses activités de lutte contre le paludisme sur le terrain en

décembre 2015. Les instructions relatives à l'atténuation des risques ont été davantage simplifiées en avril 2016 à la suite de l'engagement stratégique du Secrétariat.

Afin d'atténuer davantage les risques financiers et de renforcer la supervision financière, le Secrétariat a intégré un agent financier au CNM afin qu'il collabore étroitement avec la direction du CNM et de l'UNOPS. L'agent financier examine, approuve au préalable et vérifie toutes les transactions du CNM, y compris les frais de déplacement et les demandes d'indemnités journalières du personnel. Ce recrutement s'est traduit par une réduction significative des cas où des agents administratifs ont effectué des missions sur le terrain et des cas de missions sur le terrain redondantes. L'agent financier continue de travailler en étroite collaboration avec l'agent local du Fonds pour réaliser des contrôles ponctuels inopinés des missions sur le terrain approuvées du CNM, ce qui correspond à l'une des mesures d'atténuation des risques approuvées. L'agent local du Fonds procède à des vérifications complémentaires lors d'examens réguliers des rapports sur les résultats actuels/demandes de décaissement (PUDR). En 2017, le Secrétariat renforcera les vérifications des missions sur le terrain de l'agent local du Fonds en mettant davantage l'accent sur la qualité des formations, la supervision des missions sur le terrain et la présence des agents devant être en déplacement.

À la mi-2016, le Secrétariat a commencé à planifier avec l'UNOPS une intensification de sa supervision financière et un renforcement des capacités du CNM. Un plan de développement est en cours de discussion qui permettra à l'UNOPS d'avoir une équipe intégrée au CNM pour apporter un soutien à la gestion financière et à la comptabilité. En 2017, le programme sera soutenu par un Responsable en charge des risques et de la déontologie de l'UNOPS. Ainsi, les capacités, les ressources humaines et les contrôles internes seront améliorés au CNM grâce à une gestion financière et une supervision comptable accrues de l'UNOPS, tant au niveau central que des provinces. Le Secrétariat travaillera en étroite collaboration avec l'UNOPS pour prioriser la reprogrammation des activités afin d'optimiser l'impact de la lutte contre le paludisme au Cambodge.

Actions convenues de la Direction

Le Secrétariat du Fonds mondial et le BIG ont approuvé des actions spécifiques qui imposent à l'UNOPS et au CNM de s'attaquer aux problèmes de gestion, de supervision et financiers identifiés dans le présent rapport concernant les subventions mises en œuvre par l'UNOPS et de prévenir leur récurrence. Les actions sont décrites en détail dans la Section V et incluent :

- Le recouvrement d'un montant approprié basé sur les constatations du présent rapport.
- L'élaboration d'une politique sur les conflits d'intérêts et d'un code de conduite applicables au CNM.
- La conception et la mise en œuvre par l'UNOPS d'un plan de développement destiné à améliorer la surveillance et la supervision du CNM en ce qui concerne la planification, le contrôle et l'exécution des activités de formation et les déplacements ; la coordination avec les principaux donateurs du suivi et de la documentation des déplacements financés par les différentes ressources de donateurs et la facilitation de contrôles renforcés de l'agent local du Fonds.

Il convient de noter que le Secrétariat a approuvé le Plan de développement de l'UNOPS mais n'a pas pu s'engager quant à sa mise en œuvre effective. Par conséquent, le BIG ne peut être assuré de l'efficacité de ce plan. Il prévoira une mission de suivi au CNM au début 2018 pour évaluer la situation des dispositifs de mise en œuvre.

III. Constatations et actions convenues de la Direction

01 Double facturation de missions sur le terrain

L'enquête du BIG a découvert des preuves de paiements frauduleux à petite échelle d'indemnités journalières d'un montant total de 3 940 USD pour des missions sur le terrain de membres du personnel au niveau central du CNM. Les paiements concernaient des missions sur le terrain financées par le Fonds mondial et un autre donateur international du CNM. Le Centre a systématiquement transmis de nombreuses demandes de remboursement de dépenses liées à des missions sur le terrain effectuées à travers le Cambodge par les mêmes agents durant des périodes se chevauchant.

Pour identifier les cas de double facturation, le BIG a demandé aux trois donateurs internationaux l'autorisation d'examiner les ordres de mission de déplacements du CNM qu'ils avaient financés. Le BIG a obtenu l'autorisation de l'un de ces donateurs d'examiner 108 ordres de mission de déplacements du CNM qu'il avait financés entre le 1^{er} juin 2014 et le 30 juin 2015. Au total, le BIG a analysé 654 ordres de mission de déplacements autorisés effectués par 156 agents différents du CNM pour un nombre total cumulé de 12 573 jours de déplacement de mission sur le terrain entre le 1^{er} juin 2014 et le 31 mai 2016.

Le BIG a découvert que 197 jours d'indemnités journalières avaient été simultanément facturés au Fonds mondial et à un autre donateur, ce qui concernait 84 ordres de mission différents ou 13 % du nombre analysé. Le montant des doubles facturations de missions représente 3 940 USD et concerne 21 membres du personnel du CNM² qui, selon les ordres de mission autorisés, ont effectué de nombreuses missions sur le terrain dans différents lieux à travers le Cambodge durant des périodes se chevauchant. Des données probantes montrent qu'une double facturation était établie pour des missions sur le terrain uniquement financées par le Fonds mondial ainsi que pour des missions sur le terrain à la fois financées par le Fonds mondial et par un autre donateur du CNM. Le Directeur du CNM est entièrement responsable de l'utilisation faite par le Centre des fonds des donateurs.

Le Fonds mondial verse une avance de 80 % des indemnités journalières au Chef de mission pour l'ensemble du nombre de nuitées effectuées par tous les participants de la mission. Les 20 % restants sont réglés à l'achèvement de la mission. L'autre donateur a versé aux agents du CNM sur le terrain des indemnités journalières en espèces pour toutes les missions sur le terrain identifiées comme se chevauchant. Le BIG conclut que toutes les dépenses au titre des missions sur le terrain identifiées comme se chevauchant financées par le Fonds mondial ont fait l'objet de demandes de remboursement frauduleuses et sont donc considérées comme non-conformes.

Plusieurs agents du CNM ont effectué un nombre excessif de missions sur le terrain, y compris des missions se chevauchant auxquelles ont participé des proches de hauts responsables du CNM. Des paiements frauduleux d'indemnités journalières ont été effectués pour des déplacements de missions sur le terrain dont la durée dépassait le nombre de jours qu'il y a dans un mois donné. Ces paiements ont été approuvés par la direction du CNM.

Des proches du Chef du Bureau administratif et du Chef du Bureau technique ont effectué le plus grand nombre de nuitées de missions sur le terrain parmi l'ensemble du personnel du CNM durant la période couverte par l'enquête du BIG (1^{er} juin 2014-31 mai 2016), comme indiqué ci-dessous.

Fils du Chef du Bureau administratif

Un ancien assistant de l'Unité Administration du CNM (*Agent A du CNM*) et désormais assistant de l'Unité Épidémiologie a été recruté par son père, le Chef du Bureau administratif (voir la Constatation 03). L'*Agent A du CNM* a effectué le troisième nombre de missions sur le terrain le plus important parmi l'ensemble des agents du CNM durant la période visée par l'enquête. Le BIG a découvert des preuves que l'*Agent A du CNM* avait participé à des missions sur le terrain

² Cela représente 13 % (21/156) de l'ensemble des agents du CNM qui ont effectué des déplacements de mission entre le 1^{er} juin 2014 et le 31 mai 2016.

autorisées durant des périodes se chevauchant dans des provinces très éloignées les unes des autres. Au total, le BIG a découvert 13 chevauchements de missions pour l'*Agent A du CNM* sur 38 missions au total, soit 34 % de paiements d'indemnités journalières non-conformes facturés au Fonds mondial pour un montant de 800 USD.

Lorsqu'on lui a montré des exemples de missions identifiées comme se chevauchant, l'*Agent A du CNM* ne se souvenait pas des missions qu'il avait effectuées sur le terrain et a déclaré qu'il n'avait pas reçu d'argent au titre d'indemnités journalières. Cependant, le Journal des opérations diverses (document comptable) agréé par le Directeur du CNM, le Chef du Bureau technique et le Chef de l'Unité Finance confirme l'avance versée et le règlement ultérieur du solde des indemnités journalières pour les missions auxquelles l'*Agent A du CNM* avait participé, y compris les missions identifiées comme se chevauchant. En outre, la haute direction du CNM a autorisé le paiement d'indemnités journalières pour des missions sur le terrain financées par le Fonds mondial, alors que les mêmes agents effectuaient des missions sur le terrain financées par un autre donateur du CNM.

En mars 2015, l'*Agent A du CNM* est enregistré comme étant en mission pour un nombre total de 33 jours, y compris des dates de missions se chevauchant, pour lesquels il a perçu des indemnités journalières. Ce chiffre est supérieur au nombre total de jours que compte le mois.

Frère du Chef du Bureau administratif

Un chauffeur du CNM (*Agent B du CNM*), qui est le frère du Chef du Bureau administratif, a effectué deux missions se chevauchant et le montant total des paiements d'indemnités journalières non-conformes facturés au Fonds mondial représente 100 USD.

Beau-frère du Chef du Bureau technique

Le Chef de l'Unité de lutte antivectorielle (*Agent C du CNM*), qui est le beau-frère du Chef du Bureau technique du CNM, a effectué quatre missions se chevauchant et le montant total des paiements d'indemnités journalières non-conformes facturés au Fonds mondial représente 220 USD.

L'*Agent C du CNM* est enregistré comme étant en mission pour un nombre total de 40 jours en octobre 2014, y compris des dates de missions se chevauchant, pour lesquels il a perçu des indemnités journalières. Ce chiffre est supérieur au nombre total de jours que compte le mois.

Directeur adjoint du CNM

Un Directeur adjoint du CNM (*Agent D du CNM*) a effectué quatre missions se chevauchant financées par le Fonds mondial durant la même période que des missions financées par un autre donateur du CNM. Le montant total des paiements d'indemnités journalières non-conformes facturés par l'*Agent D du CNM* au Fonds mondial représente 160 USD.

Deux chauffeurs du CNM

Un chauffeur du CNM, l'*Agent E du CNM*, a effectué 11 missions sur le terrain se chevauchant et des paiements d'indemnités journalières non-conformes ont été facturés au Fonds mondial pour un total de 500 USD, deuxième montant le plus élevé derrière celui de l'*Agent A du CNM*. Un autre chauffeur du CNM, l'*Agent F du CNM*, a effectué quatre missions sur le terrain se chevauchant et des paiement d'indemnités journalières non-conformes ont été facturés au Fonds mondial pour un total de 120 USD. Il est indiqué que le recrutement de l'*Agent E du CNM* et de l'*Agent F du CNM* a été recommandé par le Chef du Bureau des finances du CNM.

En réponse aux constatations du BIG, le Directeur du CNM a prétendu que les missions identifiées comme se chevauchant étaient dues à des annulations non documentées. Le BIG a découvert des preuves de confirmations de paiements aux agents du CNM pour des missions sur le terrain dont le Directeur du CNM a prétendu qu'elles avaient été annulées. Cette situation confirme l'absence de systèmes et de processus vérifiables au CNM concernant les activités de missions sur le terrain. Le Centre ne comptabilise pas de façon distincte et ne conserve pas de trace des missions sur le terrain qui ont été annulées par rapport à celles qui ont effectivement eu lieu. Le CNM ne dispose pas de

système de gestion des documents lui permettant de suivre les missions sur le terrain qui soit susceptible de faire l'objet de contrôles précis.

Des paiements frauduleux associés à des missions sur le terrain se chevauchant ont eu lieu en 2014 et 2015. En 2016, l'agent financier a examiné toutes les demandes de remboursement des déplacements de missions sur le terrain des agents du CNM par rapport à un Plan de déplacement trimestriel approuvé et n'a découvert aucun chevauchement. Les activités de l'agent local du Fonds combinées à celles de l'agent financier relatives aux contrôles ponctuels sur le terrain ont permis d'éviter de facturer sur la subvention d'autres demandes frauduleuses de paiement d'indemnités journalières.

Action convenue de la Direction 1 : Le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir auprès de toutes les entités responsables un montant de recouvrement approprié basé sur les constatations du présent rapport. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.

02 Systèmes et processus invérifiables et inefficients

L'enquête du BIG a mis en évidence des systèmes et processus dysfonctionnels et invérifiables au CNM. De ce fait, les Unités Finance et Administration du Centre n'ont pas détecté des paiements de dépenses frauduleuses et le CNM n'a pas assuré de suivi des activités de mission de son personnel. En outre, les agents du CNM n'ont pas respecté les mesures d'atténuation des risques approuvées concernant les contrôles des missions sur le terrain.

Par exemple, le CNM n'a pas tenu à jour de base de données centrale pour les missions sur le terrain financées par le Fonds mondial et d'autres donateurs. Le Chef du Bureau administratif, qui est chargé d'établir les ordres de mission après avoir obtenu l'approbation du Directeur du CNM, est responsable du suivi de la disponibilité de personnel pour les missions sur le terrain. Cependant, aucun dossier centralisé n'est tenu à jour concernant les missions sur le terrain effectuées par le personnel du CNM financées par ses donateurs, notamment le Fonds mondial. En l'absence de registre centralisé servant de référence, le Chef du Bureau administratif n'avait pas connaissance des informations essentielles au moment de décider du personnel disponible pour les missions sur le terrain, y compris les participants aux missions, les dates, les lieux, l'objet et la source de financement.

Le Directeur du CNM a indiqué au BIG qu'il incombait au Chef du Bureau administratif de vérifier le nombre de jours demandés pour les déplacements de mission pour qu'il n'y ait pas de chevauchement de missions et que les agents désignés soient disponibles. L'enquête du BIG a découvert que 13 % des ordres de mission analysés incluaient des missions sur le terrain se chevauchant, entraînant des doubles facturations frauduleuses pour un total de 3 940 USD (voir la Constatation 01). L'absence de système centralisé de suivi des ordres de mission a empêché de détecter ou de vérifier les chevauchements de missions sur le terrain et les doubles facturations consécutives d'indemnités journalières à différents donateurs.

En réponse aux constatations du BIG, le Directeur du CNM a confirmé qu'à la mi-2016, le Centre avait mis en œuvre un outil de gestion des ressources humaines afin d'assurer le suivi du personnel effectuant des missions sur le terrain, de conserver des pistes pour des vérifications ultérieures des missions sur le terrain annulées et d'identifier les ordres de mission se chevauchant.

Les mesures ci-dessus ont été mises en place au CNM depuis que le BIG a effectué son enquête dans le pays. L'UNOPS vérifiera périodiquement l'efficacité et l'adéquation de l'outil de gestion des ressources humaines.

Des problèmes de conformité vis-à-vis des procédures de contrôle des déplacements ont rendu les missions sur le terrain invérifiables.

Le personnel du CNM n'a pas pleinement respecté les procédures approuvées de contrôle des déplacements et l'UNOPS n'a pas assuré le niveau approprié de supervision ou d'information en

temps utile pour veiller au respect des procédures. De ce fait, 76 % des dépenses de déplacement budgétisées pour une période de six mois en 2016 n'ont pas été contrôlées.

Depuis février 2016, l'agent local du Fonds et l'agent financier ont effectué des contrôles ponctuels, aléatoires et inopinés de missions sur le terrain approuvées effectuées par les agents du CNM. Ces vérifications ponctuelles ont pour objectif de contrôler les missions sur le terrain approuvées, conformément au Plan de déplacement approuvé, y compris de contrôler les personnes effectuant les missions sur le terrain.

Entre février et le début août 2016, 123 contrôles ponctuels de missions sur le terrain du CNM ont été réalisés. Les constatations issues de ces contrôles se présentent comme suit :

- 40 missions (33 %) ont été annulées après la date de début ou annulées sans préavis opportun à l'agent local du Fonds et à l'agent financier ; ou les agents n'étaient pas présents sur les lieux prévus,
- 55 missions (45 %) ont été totalement contrôlées et n'ont donné lieu à aucune observation,
- Pour 17 missions (14 %), des agents étaient absents ou des changements ont été opérés sans préavis au niveau des agents de mission désignés, et
- Pour 9 missions (8 %), des agents ont refusé de se laisser contrôler.

Les procédures approuvées de contrôle des déplacements n'ont pas été respectées par le personnel du CNM comme en atteste le nombre élevé de cas de missions sur le terrain annulées. Le Centre est tenu d'avertir le bénéficiaire principal, l'agent local du Fonds et l'agent financier avec un préavis de trois jours ouvrables de tout changement au niveau du personnel de mission, du lieu ou même d'une annulation. Quarante missions annulées n'ont pas fait l'objet d'un préavis de trois jours ouvrables ou, dans certains cas, n'ont pas été déclarées du tout, ce qui montre que le CNM n'a pas respecté l'application des processus approuvés.

Des données probantes montrent également que certaines missions sur le terrain ont été effectuées à des moments, dans des lieux et par des personnes non mentionnés dans le Plan de déplacement préalablement approuvé. Dans plusieurs cas, des participants de missions ne se trouvaient pas dans les lieux indiqués dans l'ordre de mission approuvé et des participants de missions déclaraient l'annulation d'une mission en raison du non-paiement de l'avance en numéraire approuvée³. Plusieurs cas ont été observés dans lesquels le personnel n'a pas coopéré à la procédure de contrôle en refusant de signer les documents confirmant leurs noms et participation pour une activité donnée, y compris un Directeur adjoint du CNM et des agents de l'Unité Suivi et Évaluation, de l'Unité Finance et des chauffeurs. Ces missions étaient préalablement approuvées et supposées avoir eu lieu sans annulation ou retard, conformément au Plan de déplacement.

À l'issue des contrôles ponctuels effectués entre février et le début août 2016, 76 % des missions sur le terrain n'ont pas pu être contrôlées ou les contrôles ont été assortis d'observations défavorables durant la vérification sur le terrain par rapport au Plan de déplacement approuvé. Les indemnités journalières relatives à ces missions sur le terrain non-contrôlées représentaient un montant budgétaire de 64 958 USD et n'ont pas été payées. Il convient de noter que la classification des dépenses de déplacement en « non contrôlées » ou « contrôlées mais assorties d'observations » n'est pas la classification finale utilisée pour déterminer les montants recouvrables. D'autres analyses sont réalisées par les fournisseurs d'assurance et l'UNOPS, notamment des examens de documents justificatifs des déplacements de missions et des activités effectuées. L'agent local du Fonds effectue un contrôle de routine des dépenses, notamment une vérification pour s'assurer qu'aucun paiement n'a été effectué pour des déplacements de mission qui n'ont pas été contrôlés ou qui ont été contrôlés mais assortis d'observations. Une vérification *a posteriori* effectuée par l'agent local du Fonds a découvert qu'il n'y avait pas de dépenses de déplacement non-conformes entre janvier et juin 2016 (96 % de l'échantillon) et qu'il y avait des dépenses non-conformes de 244 USD entre juillet et septembre 2016 (100 % de l'échantillon).

³ Cela représente 6 % du nombre total de missions sur le terrain du CNM effectuées durant la période visée par l'enquête du BIG.

La récipiendaire principal doit veiller à ce que l'agent local du Fonds et l'agent financier reçoivent des informations opportunes concernant les changements apportés aux déplacements de mission, y compris les annulations. Des cas ont été observés où des préavis d'annulation de missions du CNM n'ont pas été communiqués dans les délais requis en raison de la transmission tardive d'informations de la part du CNM. Cette situation a entraîné un gaspillage des ressources de l'agent local du fonds et de l'agent financier lorsqu'ils ont cherché à vérifier des missions qui n'avaient pas eu lieu.

En réponse aux constatations du BIG, l'UNOPS a confirmé qu'il continuerait d'apporter son soutien au CNM pour veiller à ce que tous les agents communiquent en temps voulu les informations concernant les changements au niveau des missions sur le terrain et qu'ils aient conscience de ce que le mécanisme de contrôle des missions sur le terrain attend d'eux. L'UNOPS continuera de coordonner et de soutenir les examens et contrôles trimestriels des dépenses du sous-réceptiendaire effectués par l'agent local du Fonds. Le Directeur du CNM a confirmé que le Centre continuera de travailler en étroite collaboration avec l'UNOPS pour améliorer l'efficacité du processus de contrôle des missions sur le terrain, y compris avec une mise en commun des documents et des informations concernant tout changement au niveau des missions sur le terrain planifiées, et ce en temps voulu.

03 Conflit d'intérêts et népotisme au CNM

L'enquête du BIG a découvert des preuves de plusieurs conflits d'intérêts affectant des membres de la hiérarchie du CNM. Elle a révélé que de hauts dirigeants du Centre recrutait des membres de leur famille, parfois en dehors de tout processus transparent ou indépendant de recrutement. Cette situation a aussi multiplié les occasions de gains financiers indus grâce à l'attribution de déplacements de mission supplémentaires à des agents du CNM ayant des liens avec la hiérarchie.

En l'absence de séparation des tâches au niveau des hauts responsables du CNM, le contrôle des décisions financières et opérationnelles est réalisé par un petit nombre d'individus influents. Cette situation s'est traduite par la désignation de membres de la famille pour participer à des déplacements de mission, ce que le Directeur du CNM a approuvé sans supervision ni contrôle effectifs. En outre, le Directeur du Centre n'a pas efficacement délégué les responsabilités financières, ce qui a entraîné des retards dans l'approbation des dépenses et un retard consécutif ou l'annulation de certaines activités de lutte antipaludique programmées.

Recrutement de membres de la famille

L'enquête du BIG a découvert des preuves de liens familiaux entre des membres de la hiérarchie du CNM et plusieurs agents rémunérés par les pouvoirs publics. Le problème concernait deux Directeurs adjoints, le Chef du Bureau technique et le Chef du Bureau administratif. Dans certains cas, des personnes recrutées par des membres de leur propre famille n'avaient pour certaines ni les compétences ni les qualifications requises pour les fonctions pour lesquelles elles étaient recrutées, et certaines procédures (comme les entretiens) étaient contournées.

Bien que la loi cambodgienne n'interdise pas le recrutement de membres de la famille, le Fonds mondial et l'UNOPS ne supervisaient pas le recrutement des agents rémunérés par les pouvoirs publics liés aux dirigeants du CNM.

Les relations familiales suivantes ont été identifiées dans la hiérarchie du CNM :

- Un Directeur adjoint du CNM
 - Spécialiste du paludisme – beau-frère
 - Assistante, Unité Helminthiase – nièce
 - Responsable, Unité Laboratoire – belle-sœur
- Un directeur adjoint du CNM
 - Chef d'équipe, Unité Entomologie – nièce
 - Chauffeur – neveu
 - Unité Lutte antivectorielle – membre de la fratrie

- Chef du Bureau technique et Gestionnaire principal du partenaire de mise en œuvre du Fonds mondial
 - Chef, Unité Lutte antivectorielle – beau-frère
- Responsable du Programme sur la dengue et Responsable de l'Unité Recherche
 - Assistant, Santé et Éducation – beau-frère
- Chef du Bureau administratif
 - Assistant, Unité Épidémiologie – fils
 - Assistant, Unité Recherche en santé – fils
 - Chauffeur – frère

Certains des recrutements des membres du personnel du CNM susmentionnés ont été effectués par des proches occupant des postes de direction au Centre. Le Chef du Bureau administratif a adressé trois lettres de garantie au ministère de la Santé (en 2014, 2015 et 2016) pour promouvoir l'attribution de contrats annuels à son fils, l'*Agent A du CNM*, qui n'avait aucune expérience professionnelle auparavant. Sous la supervision de son père, l'*Agent A du CNM* a effectué le troisième nombre de missions sur le terrain le plus important parmi l'ensemble des agents du CNM durant la période visée par l'enquête du BIG (253 nuitées). Suite à sa mutation à l'Unité Épidémiologie en 2016, où il était supervisé par un membre externe à sa famille, l'*Agent A du CNM* n'a effectué qu'une mission durant les cinq premiers mois de 2016 (3 nuitées).

Le Chef du Bureau administratif a aussi adressé une lettre de garantie au ministère de la Santé pour soutenir la demande d'emploi d'un autre fils, l'*Agent G du CNM*, qui a été recruté au CNM sans participer au moindre entretien d'embauche, comme cela a été le cas pour d'autres membres du personnel dont les contrats étaient financés par les pouvoirs publics.

Après avoir travaillé 10 ans comme documentaliste du CNM, l'*Agent H du CNM* a donné sa démission en 2015. Elle a ensuite eu un entretien avec sa tante, Directrice adjointe du CNM (*Agent D du CNM*), et s'est vue attribuer un poste sous contrat rémunéré par les pouvoirs publics (à titre bénévole et non rémunéré toutefois). Initialement affectée à l'Unité Administration, sa seule source de revenu au CNM était le paiement des indemnités journalières obtenues lorsqu'elle effectuait des missions sur le terrain, ce qu'elle a régulièrement fait en 2014 et 2015 (142 nuitées) lorsqu'elle était supervisée par le Chef du Bureau administratif et sa tante. Cependant, après sa mutation au début 2016 à l'Unité Helminthiase, l'*Agent H du CNM* n'a effectué qu'une mission durant les cinq premiers mois de 2016 (3 nuitées). L'*Agent H du CNM* ne dispose pas des qualifications ni des compétences nécessaires pour effectuer les activités techniques requises par ses fonctions actuelles, comme la détection ou le traitement de la schistosomiase.

La même Directrice adjointe du CNM (*Agent D du CNM*) a aussi effectué un entretien d'embauche avec sa belle-sœur, l'*Agent I du CNM*, qui s'est ensuite vue attribuer un poste dans l'Unité Laboratoire du CNM, poste non rémunéré par le CNM ni par les pouvoirs publics. Comme pour l'*Agent H du CNM*, sa seule source de revenus était le paiement d'indemnités journalières obtenues lorsqu'elle effectuait des missions sur le terrain. Elle a comptabilisé 105 nuitées durant la période visée par l'enquête.

En l'absence de supervision et du fait d'une participation occasionnelle de la direction du CNM, le recrutement de nombreux agents sous contrats financés par les pouvoirs publics a eu lieu, dont plusieurs ont des liens avec des dirigeants du CNM. Certains de ces agents sous contrats financés par les pouvoirs publics sont envoyés en mission sur le terrain, ce qui leur vaut de percevoir des indemnités journalières financées par le Fonds mondial dont le montant est très supérieur à leurs revenus mensuels ou qui peuvent représenter leur seul revenu.

En réponse aux constatations du BIG, l'UNOPS a confirmé que son Département Ressources humaines fournit le niveau de soutien requis au CNM pour le recrutement des agents sous contrat avec le Fonds mondial et a notamment participé à tous les recrutements connus en 2016. L'UNOPS a confirmé que les membres du groupe de recrutement doivent déclarer d'éventuels conflits d'intérêts (liens familiaux) avant chaque entretien avec le groupe. Le Directeur du CNM a confirmé que l'UNOPS est également représenté au comité chargé du recrutement des bénévoles et qu'il

n'existe actuellement aucun conflit d'intérêts concernant un comité de recrutement. Le CNM assurera aussi un suivi et une évaluation des performances du personnel. Bien que le BIG ait découvert que certains agents du CNM exerçaient des fonctions techniques sans avoir d'expérience préalable, de compétences ou de qualifications, le Directeur du Centre l'a informé que le personnel du CNM exerçant des fonctions techniques recevait une formation sur le terrain pour assumer les fonctions requises et que le CNM priorisait la formation du personnel des pouvoirs publics.

Les mesures susmentionnées ont été mises en œuvre par le CNM depuis que le BIG a réalisé son enquête dans le pays. Ainsi, il sera demandé à l'UNOPS d'évaluer périodiquement le niveau des formations dispensées au personnel du CNM occupant des fonctions techniques.

Des Chefs de Bureau du CNM ont approuvé la désignation de membres de leur famille pour effectuer des missions techniques sur le terrain, ce qui est à l'origine de gains indus.

Entre 2014 et 2015, l'enquête du BIG a constaté que des agents du CNM ayant des liens familiaux avec la hiérarchie du Centre ont effectué un plus grand nombre de déplacements de mission que les agents sans liens familiaux avec cette hiérarchie. L'analyse du BIG des 654 ordres de mission montre que neuf agents sur seize identifiés comme ayant des liens familiaux ont effectué plus de missions sur le terrain que la moyenne de l'ensemble des agents du CNM. Cette situation offrait plus d'occasions à ces agents d'accroître leurs rémunérations grâce à des indemnités journalières obtenues parce qu'ils effectuaient des missions sur le terrain, comme indiqué dans le tableau suivant :

Field mission travel between 1 June 2014 and 30 June 2015 by CNM staff with family connections			
Position/Unit in CNM	Family connection	Total per diem claims	Per diem payments (US\$)
CNM Staff A, Assistant, Epidemiology Unit	Son of the Administration Bureau Chief	250	5,000
CNM Staff C, Chief of the Vector Control Unit	Brother-in-law of the Technical Bureau Chief	224	4,480
CNM Staff D, Deputy Director	Aunt of CNM Staff H and sister-in-law of CNM staff I	146	2,920
CNM Staff H, Assistant, Helminthiasis Unit	Niece of a CNM Deputy Director and daughter of CNM Staff J	142	2,840
CNM Staff B, Driver, Administration Unit	Brother of the Administration Bureau Chief	132	2,640
CNM Staff J, Malaria Specialist	Brother-in-law of a CNM Deputy Director and father of CNM Staff H	127	2,540
CNM Staff I, Officer, Laboratory Unit	Sister-in-law of a CNM Deputy Director	102	2,040
CNM Staff K, Driver, Administration Unit	Nephew of a CNM Deputy Director	96	1,920
The Administration Bureau Chief	Father of CNM Staff A and G, brother of CNM Staff B	95	1,900

Certains des agents du CNM susmentionnés travaillaient comme bénévoles non rémunérés et d'autres gagnaient 35 dollars par mois, mais ceux qui avaient des liens familiaux avec des dirigeants du Centre ont augmenté leur revenu annuel de façon substantielle. Par exemple, l'*Agent A du CNM* a augmenté son revenu annuel de plus de 1 000 % et l'*Agent B du CNM* de plus de 500 % entre le 1^{er} juin 2014 et le 30 juin 2015. Le Chef du Bureau technique et le Chef du Bureau administratif ont examiné tous les ordres de mission du CNM avant leur approbation par le Directeur du Centre, y compris les ordres de missions sur le terrain se chevauchant ayant entraîné des doubles facturations (voir la Constatation 01).

À la suite des observations émises par l'agent financier à la fin 2015 relatives au fait que du personnel « *administratif* » effectuait un nombre élevé de missions techniques sur le terrain, plusieurs agents du CNM ont été mutés d'unités administratives à des unités techniques au début 2016, comme les *Agent A et H du CNM*. Parallèlement à l'adoption en novembre 2015 de mesures d'atténuation des risques concernant les dépenses de déplacement, une réduction significative du nombre de missions de terrain attribuées à ces agents a été observée.

Action convenue de la Direction 2 : Le Secrétariat du Fonds mondial préparera avec le récipiendaire principal et le CNM une politique relative aux conflits d'intérêts et un code de conduite applicables au CNM, incluant notamment des instructions en matière de délégation de pouvoir.

04 Absence de supervision effective et efficiente

L'enquête a constaté d'importants retards au niveau du décaissement des fonds du programme du Fonds mondial aux 21 provinces et l'impact consécutif sur le programme de lutte contre le paludisme. Le non-décaissement des fonds a eu un impact direct sur les activités de lutte antipaludique planifiées et budgétisées, ainsi que sur les personnes vivant dans les provinces touchées. L'enquête a également observé un manque de suivi des dépenses financières et une communication limitée sur les attentes et les exigences vis-à-vis du processus approuvé de contrôle des déplacements. En qualité de récipiendaire principal des subventions du Fonds mondial au Cambodge, l'UNOPS est responsable de la supervision financière et programmatique des activités du CNM⁴.

La direction du Centre n'a pas assuré de supervision suffisante, ce qui s'est traduit par l'approbation systématique de déplacements de mission frauduleux. L'absence de délégation effective du pouvoir financier a entraîné l'annulation de certaines activités planifiées et budgétisées. En outre, certains membres du personnel du CNM ne disposaient pas des qualifications requises pour exercer les fonctions techniques assignées durant les missions sur le terrain. Cela tient au fait que seules les capacités techniques du Chef de mission étaient contrôlées et pas celles de l'ensemble du personnel de la mission sur le terrain.

Absence de primes incitatives pour les villageois formés à la prise en charge du paludisme

Malgré certaines allégations, le BIG n'a pas découvert de preuve de détournement des primes incitatives allouées aux villageois formés à la prise en charge du paludisme. Cependant, l'absence de décaissements au niveau des provinces pendant plus de 18 mois après la signature de l'accord de subvention a eu pour effet qu'aucune prime incitative n'a été versée aux plus de 2 500 villageois formés à la prise en charge du paludisme. Ces villageois sont supposés recevoir une prime incitative de 10 dollars par travailleur (20 dollars par village s'il y a deux travailleurs) pour coordonner les réunions mensuelles de sensibilisation au paludisme dans les villages. En l'absence de primes incitatives, les travailleurs n'ont pas coordonné ces réunions ou les ont parfois coordonnées de façon bénévole.

En réponse aux constatations du BIG, l'UNOPS a confirmé avoir renforcé sa supervision du CNM en allouant des ressources spécialement consacrées à la gestion financière, à la conformité et au suivi et à l'évaluation des programmes au CNM. En outre, une équipe financière de l'UNOPS a effectué neuf missions de contrôle financier au niveau des provinces depuis la mission du BIG dans le pays. L'UNOPS continuera de veiller à ce que le CNM et tous les autres sous-réceptaires reçoivent un soutien approprié pour la gestion des subventions afin que les activités soient mises en œuvre en temps voulu, dans le respect de conditions de responsabilité et de transparence élevées.

De surcroît, le Directeur du CNM a confirmé qu'en collaboration avec l'UNOPS, le Centre continuera de renforcer ses fonctions de supervision et de gestion interne. En outre, le CNM a constitué un Groupe de travail régional dirigé par ses Directeurs adjoints afin de suivre de près la mise en œuvre des activités par région en vue d'atteindre les cibles des programmes.

Les mesures susmentionnées ont été mises en place par le CNM depuis l'enquête du BIG dans le pays. L'UNOPS contrôlera périodiquement l'efficacité et l'adéquation des fonctions de supervision et de gestion interne du CNM, y compris le Groupe de travail régional.

Procédure de contrôle des déplacements de mission inefficace et mal connue du personnel du CNM

Bien qu'utile pour dissuader les agents de demander le remboursement de dépenses frauduleuses, la procédure actuelle de contrôle des frais de déplacement n'est pas efficace. Les agents du CNM n'ont pas bien compris ou ne collaborent pas pleinement aux mesures d'atténuation des risques requises qui permettent au Fonds mondial de s'assurer de la conformité des dépenses de déplacement. L'UNOPS n'a pas assuré de supervision ni fourni d'instructions suffisantes au CNM, d'où l'annulation de missions sur le terrain préalablement approuvées sans respect des procédures approuvées.

Avant que les activités d'une mission sur le terrain puissent débuter, le personnel du CNM et le personnel de l'UNOPS, l'agent local du Fonds et l'agent financier participent à l'agrément des plans

⁴ Sections 4.3(2) et 11.2(1) du Règlement relatif aux subventions du Fonds mondial (2014), tel qu'amendé par l'Accord-cadre daté du 13 juillet 2015. Article 10 b. de l'accord de subvention CAM-M-UNOPS.

trimestriels de déplacement, des ordres de missions et des états des dépenses. Pour toute modification apportée aux missions sur le terrain approuvées, le processus d'autorisation est relancé, ce qui induit des retards voire même des annulations des activités de lutte antipaludique planifiées. Les annonces des changements de dernière minute des missions sur le terrain n'étant pas communiquées en temps voulu à l'agent local du Fonds et à l'agent financier, un gaspillage des ressources durant les contrôles des missions sur le terrain a pu être observé. En outre, les cas dans lesquels la direction du CNM n'a pas donné son autorisation pour décaisser les fonds des déplacements de mission ont entraîné d'autres retards et des annulations des missions sur le terrain planifiées.

Cependant, les activités de contrôle des déplacements effectuées par l'agent local du Fonds et l'agent financier ont permis d'éviter que des frais de mission soient indument imputés sur les subventions. Cela inclut les missions sur le terrain définies comme *annulées*, *non contrôlées* ou *contrôlées mais assorties d'observations défavorables* qui auraient autrement été totalement payées si elles n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle⁵. Les cas d'observations défavorables ont diminué depuis la mise en place de contrôles ponctuels des missions sur le terrain. Cependant, l'assurance fournie par l'agent financier au Fonds mondial fait supporter aux programmes des coûts et des charges administratives élevés. Le personnel travaillant pour l'agent financier et l'agent local du Fonds font des milliers de kilomètres de déplacements à travers le Cambodge pour contrôler la présence physique d'agents du CNM et si les missions sur le terrain sont effectuées conformément au plan de déplacement approuvé.

Les enquêteurs du BIG se sont entretenus avec les agents du CNM à tous les niveaux. En général, le personnel du Centre a prétendu ne pas avoir connaissance, ne pas bien comprendre ou ne pas collaborer au contrôle des dépenses de déplacement effectué par l'agent local du Fonds et l'agent financier. Ces commentaires persistent malgré les nombreuses discussions de l'agent financier et de l'agent local du Fonds avec l'Instance de coordination nationale, tous les récipiendaires principaux et les hauts responsables des sous-réceptaires dont l'objectif est de veiller à ce qu'il y ait une bonne connaissance et acceptation des activités de contrôle des déplacements. Au niveau du personnel, on observe toujours un manque de connaissance et d'acceptation de ces activités. Les agents du CNM ne connaissent pas bien les fonctions exercées par les fournisseurs d'assurance et l'objet des activités de contrôle des déplacements, et certains membres du personnel craignent même d'être surveillés et épiés par le Fonds mondial.

Des agents du CNM ont effectué des missions sur le terrain qui ne correspondent pas avec les plans de déplacement préalablement approuvés. Les coûts associés auraient été imputés à la subvention si ces anomalies n'avaient pas été détectées par les activités de contrôle des déplacements. Cela concerne 33 % des missions sur le terrain du CNM durant une période de six mois en 2016, qui ont été annulées sans que les personnes en charge du processus approuvé de vérification en aient été informées. Cela concerne aussi des missions pour lesquelles certains agents du CNM ont refusé de communiquer leur nom à des fins de vérification ou ne se trouvaient pas dans les lieux convenus.

L'agent local du Fonds et l'agent financier participent actuellement au processus de vérification afin de pouvoir couvrir 90 % environ des activités grâce à une équipe renforcée de contrôle. Cette fonction d'assurance décourage les activités frauduleuses et atténue les risques d'augmentation des dépenses non-admissibles. Le plan de travail 2017 de l'agent local du Fonds privilégiera le contrôle de missions spécifiques sur le terrain du CNM, y compris des activités à risque plus élevé et à forte valeur ajoutée, ainsi que la qualité des activités effectuées sur le terrain. L'agent local du Fonds et l'agent financier communiquent des mises à jour périodiques sur les questions et les tendances sur demande de l'Instance de coordination nationale.

En réponse aux constatations du BIG, l'UNOPS et le CNM l'ont informé que chaque ministère provincial de la Santé et district opérationnel gèrera directement la mise en œuvre des activités avec le soutien technique du CNM. Par conséquent, tous les agents nationaux et infranationaux visés par

⁵ *Annulées* – Missions sur le terrain du CNM annulées sans respect du préavis approuvé. *Non contrôlées* – Missions sur le terrain du CNM qui n'ont pu être contrôlées car le personnel n'était pas présent aux lieux prédéterminés ou refusait de participer au contrôle. *Contrôlées mais assorties d'observations défavorables* – Missions sur le terrain du CNM qui ont été vérifiées mais ont suscité des observations défavorables, notamment l'absence de personnel sur place.

un contrôle des frais de déplacement ont récemment reçu une formation destinée à améliorer leurs connaissances des règles, politiques et procédures, et à rappeler à l'ensemble du personnel qu'il doit se conformer en permanence aux vérifications en cours des dépenses de déplacement.

Remboursement de dépenses non-admissibles par le personnel du CNM

En 2015, la direction du CNM a demandé au personnel de contribuer personnellement au remboursement des dépenses non-admissibles d'un montant total de 1 680 dollars identifiées à l'occasion du contrôle des dépenses effectué par l'agent local du Fonds au Centre. Le montant que chaque agent du CNM devait rembourser était calculé en pourcentage de son salaire, qu'il ait ou non participé à l'activité liée aux dépenses non-admissibles. La collecte et la conservation des fonds ont été effectuées par un haut responsable occupant trois postes au CNM (Chef du Bureau technique, Gestionnaire principal du Partenaire de mise en œuvre du Fonds mondial et Responsable des programmes nationaux de lutte contre le paludisme, la dengue et les maladies tropicales du CNM). Au moment de la mission du BIG dans le pays, les fonds collectés n'avaient pas été déposés à la banque du CNM.

Cependant, la direction du CNM a informé les agents de leur responsabilité collective concernant le remboursement des dépenses non-admissibles en dépit du fait qu'elles n'étaient pas associées aux activités qu'ils exerçaient au CNM. Le Directeur du Centre a informé le BIG que les contributions financières de son personnel avaient été versées de façon transparente et sur la base du volontariat.

De telles dépenses non-admissibles sont normalement remboursées par l'organisation responsable. Le BIG en conclut donc que la direction du CNM a abusé de sa situation en tant qu'organe de pouvoir et de supervision en exigeant du personnel du Centre qu'il contribue au remboursement des dépenses non-admissibles, sans notification ou supervision de l'UNOPS.

Action convenue de la Direction 3 : Le Secrétariat du Fonds mondial travaillera avec le récipiendaire principal pour améliorer la surveillance et la supervision du CNM en ce qui concerne la planification, le contrôle et l'exécution des activités de formation et des déplacements ; la coordination avec les principaux donateurs du suivi et de la documentation des déplacements financés par différentes ressources de donateurs et la facilitation de contrôles renforcés effectués par l'agent local du Fonds. Ces opérations de renforcement seront présentées par l'UNOPS dans le cadre d'un Plan de développement complet qui devra être approuvé par le Secrétariat. L'Équipe d'enquête du BIG procédera à un examen de la mise en œuvre au premier trimestre 2018.

IV. Conclusion

L'enquête du BIG conclut que des carences dans la gestion et les contrôles internes du CNM sont à l'origine de gains financiers indus obtenus au titre de déplacements de missions effectués par des agents sous contrat avec les pouvoirs publics liés à la direction du CNM. De plus, des fonds de donateurs ont été détournés dans le cadre d'une double facturation frauduleuse d'activités, ce qui s'est traduit par des dépenses non-conformes de 3 940 USD.

Le caractère limité de la supervision financière et programmatique de l'UNOPS a entraîné des retards substantiels au niveau des décaissements au profit du CNM et, par la suite, de 21 provinces au Cambodge. De plus, le suivi des dépenses et les communications sur les attentes et les obligations du personnel du CNM vis-à-vis du contrôle des dépenses de déplacement autorisées ont été limités.

Le CNM n'a pas respecté les mesures approuvées d'atténuation des risques concernant les contrôles des missions sur le terrain et, bien qu'effectif, le niveau d'assurance fourni par les fournisseurs d'assurances du Fonds mondial n'a pas été efficient. Du fait de retards importants au niveau de la signature de la subvention et des activités, notamment du décaissement tardif de fonds aux provinces les plus exposées au risque, le CNM devra travailler en étroite collaboration avec l'UNOPS pour planifier de façon stratégique des activités de lutte antipaludique afin d'optimiser leur impact sur la population cambodgienne jusqu'à la clôture de la subvention, en décembre 2017.

Résumé des dépenses non-conformes du CNM

Description	Dépenses non-conformes
Montant des indemnités journalières payées au CNM au titre d'ordres de mission se chevauchant en 2014 et 2015	USD 3 940

V. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

N°	Catégorie	Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire
1	Recouvrement de fonds	Le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir auprès de toutes les entités responsables un montant de recouvrement approprié basé sur les constatations du présent rapport. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée de sa recouvrabilité.	31 décembre 2017	Comité des recouvrements
2	Risque de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat du Fonds mondial préparera avec le récipiendaire principal et le CNM une politique relative aux conflits d'intérêts et un code de conduite applicables au CNM, incluant notamment des instructions en matière de délégation de pouvoir.	31 décembre 2017	Responsable de la Division de la gestion des subventions
3	Risque de gouvernance, de supervision et de gestion	Le Secrétariat du Fonds mondial travaillera avec le récipiendaire principal pour améliorer la surveillance et la supervision du CNM en ce qui concerne la planification, le contrôle et l'exécution des activités de formation et des déplacements; la coordination avec les principaux donateurs du suivi et de la documentation des déplacements financés par différentes ressources de donateurs et la facilitation de contrôles renforcés effectués par l'agent local du Fonds. Ces opérations de renforcement seront présentées par l'UNOPS dans le cadre d'un Plan de développement complet qui devra être approuvé par le Secrétariat. L'Équipe d'enquête du BIG procédera à un examen de la mise en œuvre au premier trimestre 2018.	30 juin 2017	Responsable de la Division de la gestion des subventions

Annexe A : Méthodologie du BIG

L'Unité des enquêtes du BIG est chargée de mener des enquêtes sur les allégations de fraude, d'abus, de détournement, de corruption et de mauvaise gestion (collectivement, les « fraudes et abus ») commis dans le cadre de programmes financés par le Fonds mondial et par les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires (collectivement, les « maîtres d'œuvre des subventions »), ainsi que par les fournisseurs et les prestataires de services⁶.

Les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette mission incluent l'accès aux documents et aux responsables du Secrétariat, des maîtres d'œuvre et des fournisseurs⁷. Le BIG compte sur la coopération de ces fournisseurs pour mener à bien sa mission⁸.

Lors de la supervision des programmes subventionnés gérés par les Nations Unies et ses organes subsidiaires, le BIG respecte le « Principe de l'audit unique » applicable à ces entités. Le BIG et le Groupe de l'Audit Interne et des Investigations de l'UNOPS ont conclu un accord afin d'améliorer leur collaboration lors de travaux d'enquête portant sur des programmes du Fonds mondial.

Dans le présent rapport, la méthodologie d'enquête a inclus : une analyse judiciaire des transactions signalées suspectes et de leurs justificatifs, un examen des processus de contrôle des dépenses et des entretiens avec les parties prenantes. Le BIG a aussi collaboré avec le Groupe de l'Audit Interne et des Investigations de l'UNOPS concernant les allégations de transactions frauduleuses.

Les enquêtes du BIG visent à : (i) identifier la nature spécifique et la portée des fraudes et abus affectant les subventions et opérations du Fonds mondial, (ii) identifier les entités responsables de tels méfaits, (iii) déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par les fraudes et abus, et (iv) placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés ou les usages faits des fonds détournés.

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non à caractère pénal. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables des faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve crédibles et substantiels. Le BIG prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les informations inculpatrices et disculpatoires⁹.

Le BIG est un organe administratif dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Par conséquent, en dehors du Secrétariat, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits attribués au titre des accords conclus avec les bénéficiaires et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations.

Le BIG constate et évalue des faits et en rend compte. À partir de là, le BIG se prononce sur la conformité des dépenses, les instruments contractuels applicables et les règles et procédures applicables.

Le BIG ne se prononce pas sur la manière dont le Secrétariat répondra à ses constatations par le biais de mesures opérationnelles et managériales. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction.

Suite à ses constatations, le BIG élabore, conjointement avec le Secrétariat, des actions convenues de la Direction hiérarchisées en fonction du risque. Avec ces actions convenues de la Direction, le Secrétariat s'engage à mettre en œuvre dans un délai prescrit des mesures correctives ou préventives spécifiques en réponse aux constatations. De son côté, le BIG reconnaît que les mesures proposées

⁶ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/oig/OIGOfficeOfInspectorGeneralCharteren/>, consultée le 1^{er} novembre 2013.

⁷ Ibid., § 17.1 et 17.2

⁸ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse :

<http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013.

Remarque : Chaque subvention est assujettie aux Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention signé avec le Fonds mondial pour cette subvention. Le Code de conduite ci-dessus est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

⁹ Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes pour les enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux*, juin 2009, disponibles à l'adresse : <http://www.un.org/Depts/oios/pages/uniformguidlines.html>, consultées le 1^{er} novembre 2013.

contribueront de façon importante à identifier, atténuer et gérer les risques identifiés dans les constatations.

Ces actions convenues peuvent notamment inclure des activités supplémentaires relatives à l'identification de dépenses non-conformes et à la détermination associée de montants recouvrables appropriés et de mesures administratives recommandées concernant la gestion des subventions. Le BIG ne se prononce pas sur la manière dont le Secrétariat répondra à ses déterminations et recommandations. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction¹⁰.

Les Actions de la Direction sont prises en accord avec le Secrétariat pour identifier, atténuer et gérer les risques affectant les activités du Fonds mondial et de ses bénéficiaires. Le BIG laisse au Secrétariat et, le cas échéant, aux bénéficiaires, à leurs fournisseurs et/ou aux organismes nationaux en charge de l'application des lois, le soin d'agir sur la base des constatations de ses rapports.

Le BIG remet également au Conseil d'administration du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés de l'expérience, dans le but de comprendre et d'atténuer les risques identifiés de fraudes et d'abus menaçant le portefeuille de subventions. Enfin, le BIG peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, le cas échéant, assiste lesdites autorités en fonction des besoins tout le long de la procédure, le cas échéant.

Concepts de fraude et d'abus applicables

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Il le fait dans le cadre de sa mission telle qu'énoncée dans sa Charte, laquelle consiste à mener des enquêtes sur les allégations de fraudes et d'abus dans le cadre des programmes soutenus par le Fonds mondial.

Ainsi, il s'appuie sur les définitions des actes répréhensibles inscrites dans les Accords de subvention concernés conclus avec le Fonds mondial et dans les contrats conclus par les bénéficiaires avec d'autres maîtres d'œuvre durant la mise en œuvre des programmes.

Les accords de ce type avec les sous-bénéficiaires doivent notamment inclure des droits d'accès et être cohérents avec le fond de l'accord principal conclu avec le bénéficiaire principal.

La définition précise des actes répréhensibles applicable à chaque accord peut varier dans la mesure où certains accords font référence à différents ensembles de comportements prohibés. Les accords de subvention avec l'UNOPS reconnaissent explicitement l'interdiction de conflits d'intérêts et de pratiques de corruption¹¹, en se référant notamment à la Politique de lutte contre la fraude de l'organisation. L'accord entre le *Bureau de l'Inspecteur général du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme* et le *Groupe de l'Audit Interne et des Investigations du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets* reconnaît la nécessité de prévenir et détecter les cas de fraude, de corruption ou les autres irrégularités financières affectant les programmes soutenus par le Fonds mondial.

Le BIG définit ces pratiques prohibées comme suit :

- *L'expression « conflit d'intérêts » désigne un conflit qui survient quand un bénéficiaire ou un représentant de bénéficiaire participe à une activité du Fonds mondial susceptible d'avoir un effet direct et prévisible sur un intérêt d'ordre financier ou autre appartenant : (a) au bénéficiaire, (b) au représentant du bénéficiaire, ou (c) à une personne ou une institution associée au bénéficiaire ou au représentant du bénéficiaire dans le cadre d'une relation contractuelle, financière, de mandataire, de travail ou personnelle. Par exemple, un conflit d'intérêts peut survenir quand un bénéficiaire ou un représentant de bénéficiaire a des intérêts, d'ordre financier ou autre, susceptible d'affecter l'exécution de ses tâches et responsabilités en matière de gestion des subventions du Fonds mondial. Un conflit d'intérêts peut également survenir si les intérêts, d'ordre financier ou autre, d'un bénéficiaire ou d'un représentant de bénéficiaire compromettent ou affaiblissent la confiance dans le fait que les*

¹⁰ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013) § 8.1.

¹¹ Section 6.6(1) du Règlement relatif aux subventions (2014), tel qu'amendé par l'Accord-cadre daté du 13 juillet 2015, et Article 28.a des Conditions Générales de la subvention CAM-M-UNOPS.

ressources du Fonds mondial sont gérées et utilisées dans le respect des principes de transparence, d'équité, d'honnêteté et de responsabilité.

- *L'expression « pratiques de corruption » désigne le fait d'offrir, de promettre, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, un bien de valeur ou un avantage en vue d'influer indûment sur les actions d'une autre personne ou entité.*
- *L'expression « pratiques frauduleuses » désigne tout acte ou omission, tel qu'une fausse déclaration qui vise sciemment ou par négligence à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une personne ou une entité en vue d'obtenir un avantage financier ou autre ou de se départir d'une obligation.*

Détermination de la conformité

Le BIG présente des constatations factuelles qui identifient des questions liées au respect, par les bénéficiaires, des dispositions des Accords de subvention du Fonds mondial. Ces questions de conformité peuvent avoir des liens avec les dépenses engagées par les bénéficiaires au titre des fonds de subvention, ce qui pose alors la question de l'admissibilité de ces dépenses à un financement par le Fonds mondial. La détermination de cette non-conformité est basée sur les dispositions des Accords de subvention¹². Le BIG n'a pas pour mission de conclure sur l'opportunité de chercher à obtenir des remboursements auprès des bénéficiaires ou sur l'opportunité d'appliquer des sanctions autres sur la base des dispositions de l'Accord de subvention du programme.

Plusieurs dispositions de l'Accord de subvention fournissent des orientations pour savoir si une dépense d'un programme est ou non admissible à un financement du Fonds mondial. Il est important de noter que les termes décrits dans le présent paragraphe sont applicables aux sous-bénéficiaires, ainsi qu'aux bénéficiaires principaux.

De manière plus fondamentale, le bénéficiaire principal fera en sorte que tous les fonds de subvention soient gérés de façon prudente et prendra toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que lesdits fonds soient exclusivement utilisés aux fins du programme et conformément aux modalités du présent Accord.

En pratique, ceci implique de respecter les activités et les plafonds budgétaires proposés dans les demandes de décaissement, lesquelles doivent à leur tour correspondre au(x) budget(s) résumé(s) joint(s) à l'Annexe A de l'Accord de subvention du programme. Si ceci constitue un motif de non-admissibilité des dépenses, l'engagement de fonds de subvention en infraction d'autres dispositions de l'Accord de subvention du programme entraînera également une détermination de non-conformité.

Même lorsque les dépenses sont effectuées conformément aux budgets et plans de travail approuvés, et correctement comptabilisées dans les livres et registres du programme, elles doivent résulter de processus et de pratiques commerciales équitables et transparentes.

Les accords de subvention imposent en particulier au bénéficiaire principal de veiller à ce que les contrats soient attribués de façon transparente et concurrentielle¹³. Ils imposent aussi que ni le bénéficiaire principal ni l'un de ses sous-bénéficiaires ne reçoive d'autre financement venant en double des fonds de subvention versés au titre d'un accord de subvention, afin d'éviter que cela ne se traduise par une double facturation de donateurs pour une même activité¹⁴.

L'accord de subvention interdit généralement de se livrer à des actes de corruption ou à d'autres actes liés ou illicites dans le cadre de la gestion des fonds de subvention.

Les bénéficiaires principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des dépenses engagées par les sous-bénéficiaires¹⁵.

¹² Note : Les Accords de subvention sont révisés périodiquement et des dispositions spécifiques s'appliquent à certains bénéficiaires principaux qui sont des organisations des Nations Unies (notamment l'UNOPS) du fait de leur statut juridique. Chaque subvention est assujettie aux dispositions de l'Accord de subvention signé dont elle est l'objet.

¹³ Section 5.1 (1) du Règlement du Fonds mondial relatif aux subventions (2014), tel qu'amendé par l'Accord-cadre daté du 13 juillet 2015, et Article 17.a des Conditions Générales de la subvention numéro CAM-M-UNOPS.

¹⁴ Section 8.5 du Règlement du Fonds mondial relatif aux subventions (2014), tel qu'amendé par l'Accord-cadre daté du 13 juillet 2015.

¹⁵ Id. article 14

Les constatations factuelles du BIG lors de son enquête résumées dans le présent rapport peuvent être rattachées à des activités prohibées ou à d'autres éléments incompatibles avec les modalités des Accords de subvention du programme.

Remboursement des sanctions

Le Secrétariat du Fonds mondial est ensuite chargé de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse à ces constatations. Ces recours peuvent inclure le recouvrement des fonds affectés par les manquements aux contrats¹⁶.

Pour la détermination des dépenses non-conformes dont le recouvrement peut être demandé, le BIG conseille au Secrétariat que ces montants soient généralement : (i) des montants pour lesquels il n'existe pas de garantie raisonnable de livraison des biens ou des services (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses ou dépenses autrement irrégulières sans garantie de livraison), (ii) des montants qui constituent des surfacturations entre le prix payé et le prix de marché de biens ou services comparables, ou (iii) des montants qui ne sont pas admissibles (non liés) au titre de la subvention et de ses plans de travail et budgets approuvés.

¹⁶ Section 11.1 du Règlement du Fonds mondial relatif aux subventions (2014), tel qu'amendé par l'Accord-cadre daté du 13 juillet 2015, et Article 8 de l'accord de subvention CAM-M-UNOPS.

Annexe B : Résumé des réponses

Le 18 octobre 2016, le BIG a fourni à l'UNOPS et au CNM un exemplaire de son état des constatations de la présente enquête. Le même jour, il a aussi fourni à l'agent local du Fonds et à l'agent financier un état distinct des constatations intéressant les deux entités. L'état des constatations du BIG récapitule l'ensemble des faits pertinents et constatations étudiés à l'appui du présent rapport final. Toutes les parties ont répondu aux constatations du BIG dans les délais convenus.

Le BIG a dûment étudié tous les points mentionnés par les personnes interrogées et des révisions appropriées ont été apportées aux constatations dans le présent rapport final. Le BIG est ensuite passé à l'étape suivante de l'enquête conformément à son [Modèle de participation des parties prenantes](#).