



**MISSION D'INVESTIGATION DANS LE CADRE DE
L'EXECUTION DU PROGRAMME GAVI RSS AU CAMEROUN
(Périodes 2008 à 2010 et premier trimestre 2011)**

RAPPORT D'INVESTIGATION

Février 2012

SOMMAIRE

DEFINITIONS.....	3
I-SYNTHESE DE LA MISSION	6
II-TABLEAUX SYNTHETIQUES DES ANOMALIES.....	12
III-OBSERVATIONS GENERALES	17
IV-CONCLUSION	30

DEFINITIONS

Afin de permettre une meilleure compréhension du présent compte rendu, nous définissons ci-après certains termes employés :

1. **CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement (Organisme Payeur)
2. **CMDT** : Cadre de Dépenses à Moyen Terme
3. **CP-SSS** : Comité de Pilotage et de Suivi de la mise en œuvre de la Stratégie
4. **CST/CP-SSS** : Chef du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé
5. **CSI** : Centre de Santé Intégré
6. **DCOOP** : Division de la Coopération
7. **DRSP** : Délégation Régionale de la Santé Publique
8. **DS** : District Sanitaire
9. **ECD** : Equipe Cadre de District
10. **EGF** : Evaluation de la Gestion Financière
11. **MSP** : Ministère de la Santé Publique
12. **ODM** : Ordre de mission
13. **OMS** : Organisation Mondiale de la Santé,
14. **PDS** : Plan de Développement Sanitaire
15. **PDSD** : Plan de Développement Sanitaire de District
16. **PNDS** : Plan National de Développement Sanitaire
17. **PTA** : Plan de Travail Annuel
18. **PEV** : Programme Elargi de Vaccination
19. **PTF** : Partenaires Techniques et Financiers (OMS, UNICEF, Fonds Commun, etc.)

20. SG : Secrétariat Général du Ministère

21. SQI : Systemic Quality Improvement

22. ST : Secrétariat Technique

23. ST/CP-SSS : Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé

24. SSV : Soutien aux Services de Vaccination

25. SWAP : Sector Wide Approach

26. TAP : Transparency and Accountability Policy

27. TDR: Termes de Référence

28. UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

29. Dépenses justifiées :

Il s'agit des dépenses validées par les vérificateurs sur la base d'informations probantes (c'est-à-dire des informations suffisantes, adéquates, pertinentes et fiables), obtenues à la suite des investigations menées sur le terrain lors de l'exécution de leur mission.

30. Dépenses non justifiées/dépenses non validées :

Il s'agit des dépenses rejetées par notre investigation pour documentation non probante ou documentation insuffisante.

31. Documentation non probante :

Il s'agit de pièces justificatives non conformes à la réglementation du pays (notamment les exigences fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs ; ainsi que les textes subséquents en la matière) et aux règles édictées par les partenaires techniques financiers notamment l'OMS, l'UNICEF, CD2 Santé, etc. Il s'agit par exemple de factures non originales, des photocopies de factures sans signatures, de factures sans date, de factures sans raison sociale du fournisseur concerné, de factures surchargées, de deux documents signés par la même personne ayant des signatures différentes, etc.

32. Documentation insuffisante:

Il s'agit de l'absence d'une des exigences en matière de justification des dépenses prévues par les dispositions légales et réglementaires en vigueur au Cameroun, ou celles contenues dans les directives des Partenaires Techniques Financiers tels que : l'OMS, l'UNICEF, le CD2 Santé, etc. (facture, contrat, termes de références, requête, bon de Commande, bon de livraison des biens et équipements, etc.).

Dans le cadre des activités de Renforcement du Système de Santé (RSS), il peut s'agir de l'absence des ordres de mission, ou d'ordre de mission non suffisamment renseigné (Ordre de mission ne comportant pas d'émargement ni de date départ et d'arrivée dans les localités visitées.), de l'absence de rapport technique, de rapport de monitoring ou de supervision, etc.

33. Dépenses non éligibles :

Il s'agit des dépenses non conformes au document de Proposition de soutien du Pays ou à l'objet visé dans la Proposition de soutien du Pays.

34. Fraude/Irrégularité :

En matière de dépenses, il s'agit de tout acte ou omission intentionnel ou par ignorance, relatif:

- *à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception, l'engagement irrégulier d'activités sur fonds GAVI ou la rétention indue de fonds provenant du financement accordé par GAVI,*
- *au détournement de la destination des fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été octroyés.*

36. Décaissement non justifié :

Il s'agit des cas où un prélèvement de fonds n'a pas donné lieu à présentation de justificatif.

Il s'agit de la différence entre le montant prélevé à la banque et mis à la disposition des régions ou du niveau central et le montant des justificatifs présentés par les régions ou le niveau central. Il peut s'agir également de la différence entre le budget réel d'une activité et le montant effectivement prélevé dans le compte bancaire en vue du financement de cette activité.

I. SYNTHÈSE DE LA MISSION

SYNTHESE

GAVI Alliance accorde son soutien au Gouvernement de la République du Cameroun depuis l'année 2001, dès la création de l'Alliance. Ses engagements couvrent l'ensemble des fenêtres de soutien disponibles à GAVI Alliance, à savoir le Soutien aux Services de Vaccination (SSV), le Renforcement du Système de Santé (RSS) et le Soutien aux Organisations de la Société Civile (OSC). Le montant cumulé des engagements approuvés par GAVI Alliance pour le Cameroun sur la période 2001-2015 s'élève à US\$ 171,576,340 pour un montant total décaissé à ce jour US\$ 75,405,009, dont US\$ 16,838 millions d'engagements en espèces et US\$ 58,6millions sous la forme de fourniture de vaccins directement financés puis mis à la disposition du pays.

Les décaissements en espèces de GAVI relatifs au Renforcement du Système de Santé (RSS) se sont élevés sur la période 2007-2011 à US\$ 7,762,000 sur un montant total approuvé de US\$ 9,846,000. Conformément à la Politique de Transparence et de Responsabilité Financière (PTRF) de GAVI Alliance, une Evaluation de la Gestion Financière (EGF) a été réalisée au Cameroun du 27 Novembre au 18 Décembre 2009. Cette évaluation qui n'était pas un audit en sens propre du terme, a essentiellement porté sur l'identification et l'examen des procédures de gestion financière dans le secteur de la Santé en général, et ceux spécifiques à la gestion des fonds GAVI en particulier. L'évaluation avait conclu que la gestion des fonds GAVI au Cameroun ne répondait pas aux exigences de la PTRF de GAVI Alliance. Cette EGF a donné lieu à la signature d'un Aide-mémoire le 17 Août 2010 entre le Gouvernement de la République du Cameroun et GAVI Alliance, et qui comportait un certain nombre de mesures d'assurance fiduciaire, dont entre autres la nécessité de renforcer les procédures de gestion des fonds GAVI RSS et SSV, y compris la mise en place d'un Manuel de Procédures qui soit compatible avec les exigences de contrôle interne, de transparence et de bonne gestion financière. GAVI Alliance a consenti à financer une mission d'assistance technique pour la mise en place dudit Manuel de Procédures en Juin 2010.

Par ailleurs, l'examen subséquent en Janvier 2011 des rapports financiers RSS et d'audit externe soumis dans le cadre du Rapport de Situation Annuel 2010, couplé aux difficultés perceptibles dans la mise en œuvre de l'Aide-mémoire signé, ainsi que l'examen du projet de Manuel de Procédures dont l'origine de la conception semblait être le Secrétariat Technique de la SSS, au lieu des Consultants commis à cet effet par GAVI, ont motivé la décision prise par GAVI Alliance de réaliser une mission de revue des programmes financés au Cameroun, notamment le programme de Soutien aux Services de Vaccination (SSV), et celui du Renforcement du Système de Santé (RSS).

Cette revue de suivi post-EGF dont le principe est prévu dans la Politique de Transparence et de Responsabilité Financière de GAVI Alliance, a été réalisée du 03 au 10 Mars 2011 au Cameroun, et a couvert les aspects programmatiques et de gestion financière de ces deux programmes. Pour ce qui concerne le volet financier, l'objectif principal de la mission a consisté et ce conformément à nos procédures, à faire un point sur les conditions de la gestion financière des deux programmes, depuis la réalisation de la dernière EGF conduite en novembre/décembre 2009 d'une part, et d'autre part identifier les conditions de mise en œuvre de l'aide-mémoire signé en Août 2010 entre GAVI Alliance et le Ministère de la Santé Publique.

La mission de suivi a identifié un ensemble de faiblesses et anomalies dans la gestion du programme RSS en particulier, et la conclusion principale qui s'en est dégagée est la non compatibilité totale de la gestion de ce programme à la PTRF de GAVI Alliance. Cette conclusion a été motivée par les nombreux indices de fraude relevés par la mission, ainsi que des lacunes préoccupantes en matière de contrôle interne.

A l'issue de ce constat, un compte rendu verbal a été fait au Ministre de la Santé dans le cadre d'une audience de fin de mission le 10 Mars 2011, dont l'objet principal était d'attirer son attention sur l'existence potentielle d'anomalies de gestion qui nécessiteraient d'être investiguées. Le Secrétariat de GAVI Alliance a ensuite décidé de travailler en partenariat avec le Gouvernement de la République du Cameroun pour la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures prévues par ses procédures en cas d'identification d'indices de mauvaise gestion de ses fonds dans un pays éligible.

A cet effet, le Président Directeur Général a.i. de GAVI Alliance a adressé le 17 Mars 2011 une correspondance au Ministre de la Santé Publique confirmant le principe d'irrégularités de gestion dans les fonds RSS, ainsi que les mesures y compris conservatoires, qui devraient être mises en œuvre et dont notamment :

- La suspension de tout paiement sur fonds GAVI RSS sous la garde de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), et dans le même temps, l'instruction au Secrétariat Technique de la Stratégie Sectorielle de Santé (ST/CP-SSS), de suspendre tout engagement avec effet immédiat des fonds GAVI RSS.
- Le principe de l'organisation dans les meilleurs délais avec l'appui du Ministère de la Santé Publique, d'une investigation sur les conditions de l'exécution des fonds GAVI RSS afin d'établir de manière irréfutable et dans le détail, les anomalies identifiées par la mission de suivi, et qui seraient incompatibles avec la Politique de Transparence et de Responsabilité Financière de GAVI Alliance, ainsi que la proposition approuvée pour le soutien GAVI RSS au Cameroun.
- Le principe du remboursement intégral à GAVI Alliance de tous les fonds qui seront identifiés comme ayant été exécutés dans des conditions et/ou pour des fins autres que celles prévues par l'objet des programmes, tant du fait d'une erreur, d'une mauvaise interprétation de l'éligibilité des activités, d'une justification insuffisante des dépenses, d'une violation des règles de transparence que d'une malversation ou non, par le Gouvernement de la République du Cameroun.
- L'engagement par le Gouvernement de la République du Cameroun auprès de GAVI Alliance de prendre toutes les mesures prévues par la Loi du Cameroun, pour que les responsables d'éventuelles malversations qui pourraient être mises à jour répondent de leurs actes.
- L'engagement ferme de GAVI Alliance de maintenir son appui au Cameroun pour la fourniture des différents Vaccins ainsi que son Soutien aux Services de Vaccination à travers le Programme Elargi de Vaccination (PEV), et dont la gestion devra être en conformité avec la Politique de Transparence et de Responsabilité Financière (PTRF) de GAVI, en s'assurant que l'ensemble des contrôles nécessaires en matière d'exécution transparente du programme soient en place et mis effectivement en œuvre.
- Le principe d'un accord ultérieur entre GAVI Alliance et le Ministère de la Santé Publique, à l'issue de l'investigation, sur les conditions spécifiques qui pourraient être mises en œuvre pour la continuité du soutien GAVI RSS compatible avec l'objet pour lequel ce financement a été mis à la disposition de la République du Cameroun, ainsi qu'avec la PTRF de GAVI.

Le Ministre de la Santé Publique a confirmé par correspondance à GAVI Alliance du 21 mars 2011 l'acceptation de la réalisation de cette investigation, et l'engagement ferme du Gouvernement de la République du Cameroun de prendre toutes les dispositions nécessaires pour faciliter ladite mission, ainsi que l'établissement d'éventuelles responsabilités.

La mission d'investigation a été réalisée conformément aux Termes de Référence préparés par GAVI Alliance et communiqués au Ministre de la Santé par courriel en date du 05 avril 2011 et dont les principaux objectifs spécifiques étaient :

- L'identification de toutes les dépenses inéligibles et qui ne rentrent pas dans l'objet ou les objectifs visés par le Programme, tels qu'approuvés par le Conseil d'Administration de GAVI Alliance ;
- L'évaluation de la matérialité des activités financées sur fonds GAVI RSS ;
- La vérification de la justification des dépenses engagées sur fonds GAVI RSS tant du point de vue économique, que du point de vue programmatique (objet visé par le programme) et présentent toutes les justifications obligatoires en matière de contrôle interne et des règles administratives en vigueur en République du Cameroun ;
- Obtenir l'assurance que les tiers ayant bénéficié de paiements sur fonds GAVI RSS ont réalisé des prestations matérielles dûment justifiées et documentées, et qu'ils sont des ayants-droits autorisés de manière explicite par le programme GAVI RSS du Cameroun ou par des décisions prises par le Comité de Pilotage de la SSS qui supervise le programme GAVI RSS, ou par les procédures administratives en vigueur ;
- L'identification et l'établissement de cas de dépenses potentiellement frauduleuses ;
- L'établissement d'une piste d'audit permettant de documenter les constats de l'investigation et la préparation des éléments matériels qui permettront ultérieurement au Gouvernement de la République du Cameroun de donner les suites nécessaires face aux anomalies qui seront identifiées conformément à l'engagement pris par le Ministre de la Santé Publique dans sa correspondance du 21 mars 2011 à GAVI Alliance.

L'investigation proprement dite a suivi un certain nombre d'étapes, dont notamment :

- La tenue d'audiences officielles de travail par Monsieur le Ministre de la Santé Publique au cours de la première semaine de la mission à laquelle ont pris part le Directeur de l'Audit Interne de GAVI Alliance et le Chef du Département Transparence et Responsabilité Financière, ainsi que les principaux Responsables du Ministère de la Santé Publique ;
- La tenue diverses réunions de briefing à laquelle ont pris part le Chef de Département Transparence et Responsabilité Financière de GAVI Alliance, le Directeur de l'Audit Interne de GAVI Alliance, l'équipe des investigateurs et le Chef du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé (ST/CP-SSS) ainsi que ses principaux collaborateurs ;
- L'organisation d'entretiens de travail avec le Chef de Division de la Coopération du Ministère de la Santé (Point focal de la mission GAVI) ;
- La tenue de séances de travail régulières avec le Chef de Secrétariat Technique et ses collaborateurs au fur et à mesure de l'avancement de la mission, en vue d'obtenir des clarifications sur certains constats ;
- La tenue de séances de travail respectivement avec la Représentante de l'OMS au Cameroun ainsi que le Chef Survie de l'Enfant de l'UNICEF, bureau du Cameroun ;
- L'organisation de séances de travail avec la Caisse Autonome et d'Amortissement (CAA) qui est l'Organisme payeur ;
- La prise de connaissance générale de l'environnement des opérations de gestion, des procédures et du système d'information existant au sein du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé (ST/CP-SSS) ;
- La collecte de tous les documents et renseignements nécessaires à nos travaux notamment : les plans d'action, les états financiers GAVI/RSS, la documentation comptable ; les rapports d'audits externes, etc, mis à disposition par le Secrétariat Technique CP/SSS et/ou la Caisse Autonome d'Amortissement ;
- L'évaluation de l'environnement de contrôle du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé (ST/CP-SSS) ;

- La tenue de réunions de travail avec le Cabinet d'audit du Programme dans le cadre de la revue du contenu de leurs rapports d'audit des comptes 2007, 2008 et 2009, en vue de comprendre la raison de la non détection de certaines insuffisances relevées par la mission GAVI ;
- Le classement, scannage et l'archivage électronique ainsi que l'analyse scripturale (forensic), graphologique, technique, fiscale, comptable et juridique des milliers de documents liés aux activités du programme ;
- La réalisation de dizaines d'entretiens à travers des descentes sur le terrain dans les Délégations Régionales de la Santé Publique ainsi que dans les Districts sanitaires;
- La validation par contrôle alternatif des informations documentaires auprès de certains prestataires de services et/ou bénéficiaires concernés ;
- La collecte dans la mesure du possible des témoignages écrits venant corroborer certains des constats et affirmations ;
- La réalisation d'une réunion de clôture de travaux de terrain de l'investigation avec le Ministère de la Santé Publique. Nous tenons à souligner ici que malgré l'invitation qui lui en a été faite, le Chef du Secrétariat Technique du CP/SSS n'a pas répondu favorablement à l'invitation pour participer à cette réunion de clôture.
- La réalisation d'une réunion d'échanges contradictoires avec le Ministère de la Santé Publique, du 17 au 20 janvier 2012 au cours de laquelle des documents complémentaires ont été soumis à la mission. Les travaux de revue de ces documents ont permis d'accepter, sur la base des justificatifs probants transmis, certaines dépenses initialement rejetées.

Les travaux de terrain se sont déroulés au Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé (ST/CP-SSS) qui est le niveau central, dans certaines Délégations Régionales de la Santé Publique du CENTRE, SUD, EST, LITTORAL, SUD-OUEST et quelques Districts Sanitaires dûment sélectionnés sur la base du volume des fonds reçus sur la période et la qualité généralement questionnable de la documentation justificative soumise, notamment : Districts Sanitaires de la Région du Centre (Biyemassi, Cité Verte, Djoungolo, Efoulan, Nkolndongo, Mfou, Soa, Obala, Ebebda, Monatélé, Awaé, Akonolinga, Ayos), Districts Sanitaires de la Région de l'Est (Abong-Mbang, Doumé) et Districts Sanitaires de la Région du Littoral (Déido, New-Bell, Cité des Palmiers, Pouma, Edéa) y compris le PEV-Littoral.

Les principales limitations à la mission d'investigation étaient les suivantes :

- L'indisponibilité quasi-permanente et le refus souvent relevé de répondre à certaines demandes d'éclaircissement, de la part du personnel clé du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage (Chef du Secrétariat Technique, Expert Financier, Comptable et Secrétaire de Direction) pendant l'exécution de nos travaux, et des difficultés rencontrées lors de la collecte des informations et des documents comptables ou administratifs au Secrétariat Technique. Au cours de ces travaux, le Chef du Secrétariat Technique a à maintes reprises fait part à l'équipe d'investigation de son refus de collaborer à la mission, notamment lorsqu'il s'est agit d'obtenir des éclaircissements sur certaines dépenses, notamment directement auprès de ses collaborateurs. A maintes reprises, nous avons sollicité l'intervention du Point Focal de la mission GAVI au Ministère de la Santé Publique (DCOOP), sans que cela ne produise le moindre effet sur l'amélioration de la collaboration de la part du Secrétariat Technique.
- Le refus de collaboration de certains tiers qui ont bénéficié de paiements dans le cadre de prestations et marchés dont la matérialité est à l'évidence douteuse. Nous avons eu le sentiment que des pressions auraient été exercées sur certains des tiers pour les empêcher de contribuer aux travaux d'investigation ;

- Le caractère erratique du système de suivi comptable et administratif en place au Secrétariat Technique qui rend difficile voire impossible la collecte exhaustive de l'information, et notamment les pièces justificatives. Cette insuffisance rend également difficile le rattachement de manière satisfaisante et exhaustive, de chaque décaissement de fonds effectué au titre d'une activité précise, avec les justificatifs présentés par les régions.

Ces limitations ont eu un impact significatif dans la durée impartis aux travaux de terrain et ont eu pour effet de prolonger la durée de la mission.

2. RESULTATS OBTENUS

A l'issue de nos travaux, le montant des dépenses examinées se chiffre à **FCFA 2 522 496 819 (US\$ 5 127 026)**. Le montant global des fraudes, anomalies et irrégularités identifiées s'élève à **FCFA 1 815 998 618 (US\$ 3 691 054)**, et se résume comme suit :

- **dépenses éligibles (8,3%) : F CFA 150 475 740 (US\$ 305 845) (Tableau 1) ;**
- **fraudes et irrégularités avérées (47%) : F CFA 853 567 715 (US\$ 1 734 894) (Tableau 2) ;**
- **dépenses insuffisamment justifiées (29%) : F CFA 526 788 937 (US\$ 1 070 709) (Tableau 3) ;**
- **décaissements non justifiés (15,7%) : F CFA 285 166 226 (US\$ 579 606) (Tableau 4).**

GAVI Alliance remercie tous les responsables du Ministère de la Santé Publique, de la Caisse Autonome d'Amortissement, du Bureau OMS du Cameroun, de l'UNICEF, des autres partenaires présents et les Autorités de la République du Cameroun, en particulier Son Excellence Monsieur le Ministre de la Santé Publique, qui ont permis la réalisation satisfaisante de la présente investigation.

II. TABLEAUX SYNTHETIQUES DES ANOMALIES

A-DEPENSES INELIGIBLES

Le montant des dépenses inéligibles par année, sur l'ensemble du programme RSS est détaillé dans le tableau ci-après :

Tableau 1 : Dépenses inéligibles

(En FCFA)

ANNEES ITEMS	2008	2009	2010	1^{er} Trimestre 2011	TOTAL
Activités	-	10 260 000	25 933 500	-	36 193 500
Salaires	-	22 125 000	38 125 000	-	60 250 000
Autres achats	19 386 492	31 664 598	24 160 891	870 259	76 082 240
TOTAL DEPENSES INELIGIBLES	19 386 492	64 049 598	88 219 391	870 259	172 525 749
REMBOURSEMENT⁽¹⁾		22 050 000			22 050 000
TOTAL	19 386 492	41 999 598	88 219 391	870 259	150 475 740

- (1) il s'agit d'un remboursement partiel effectué, le 09 septembre 2010, par le Ministère de la Santé Publique à partir des Fonds de contrepartie, et relatif aux salaires et primes du Secrétariat Technique de juillet à décembre 2009, qui avait été payés à tort sur les Fonds GAVI.

B-FRAUDES ET IRREGULARITES

Le montant des fraudes et irrégularités avérées au Niveau Central et par Délégation Régionale est détaillé dans le tableau ci-après:

(En FCFA)

Tableau 2 : Fraudes et irrégularités

Années Régions	2008	2009	2010	1^{er} Trimestre 2011	TOTAL
Niveau central	343 041 291	126 825 597	203 711 291	49 645 660	723 223 839
ADAMAOUA	2 270 000	-	-	-	2 270 000
CENTRE	9 462 500	6 633 000	11 560 000	539 000	28 194 500
EST	12 362 500	980 000	-	76 500	13 419 000
EXTREME NORD	2 638 820	5 701 147	1 350 000	-	9 689 967
LITTORAL	12 690 000	2 836 210	-	1 408 000	16 934 210
NORD	45 600	638 000	150 000	-	833 600
NORD OUEST	14 037 000	-	-	-	14 037 000
OUEST	18 569 000	2 309 000	-	-	20 878 000
SUD	441 666	4 965 000	330 000	-	5 736 666
SUD OUEST	13 476 033	3 355 000	-	1 519 900	18 350 933
TOTAL	429 034 410	154 242 954	217 101 291	53 189 060	853 567 715

C-DEPENSES INSUFFISAMMENT JUSTIFIEES

Le montant des dépenses insuffisamment justifiées par année, au Niveau Central et dans les Délégations Régionales est détaillé dans le tableau ci-après :

Tableau 3 : Dépenses insuffisamment justifiées

(En FCFA)

Années Régions	2008	2009	2010	1^{er} Trimestre 2011	TOTAL
Niveau central	37 034 972	73 225 150	78 750 805	4 079 808	193 090 735
ADAMAOUA		2 581 400	-	-	2 581 400
CENTRE	19 933 550	12 157 500	-	17 842 000	49 933 050
EST	16 746 283	14 732 900		2 496 500	33 975 683
EXTREME NORD	21 521 170	5 728 628	-	-	27 249 798
LITTORAL	16 731 000	7 772 970	-	3 777 450	28 281 420
NORD	24 479 335	9 353 400	5 150 000	-	38 982 735
NORD OUEST	38 443 390	5 566 300	-	-	44 009 690
OUEST	32 772 884	16 826 060	-	-	49 598 944
SUD	-	6 467 960	3 480 000	-	9 947 960
SUD OUEST	19 663 772	13 474 600	6 562 000	9 437 150	49 137 522
TOTAL	227 326 356	167 886 868	93 942 805	37 632 908	526 788 937

D-DECAISSEMENTS NON JUSTIFIES

Le montant des décaissements non justifiés par année au niveau des Délégations Régionales est détaillé dans le tableau ci-après :

Tableau 4 : Décaissements non justifiés*(En FCFA)*

Années	Montant des décaissements non entièrement apurés	Montant des dépenses présentées	Décaissements non justifiés
2008	150 865 055	35 089 000	115 776 055
2009	210 420 360	175 668 170	34 752 190
2010	191 903 500	127 147 022	64 756 478
1 ^{er} Trimestre 2011	133 004 178	63 122 675	69 881 503
TOTAL	686 193 093	401 026 867	285 166 226

III. OBSERVATIONS GENERALES

L'investigation que nous avons réalisée sur l'exécution des fonds GAVI RSS par le Secrétariat Technique du Comité de Pilotage de la Stratégie Sectorielle de la Santé (ST/CP-SSS) du Ministère de la Santé du Cameroun pour les périodes 2008, 2009, 2010 et le premier trimestre de l'année 2011 nous amène à conclure que le système de contrôle interne de cette structure est insatisfaisant et présente des insuffisances structurelles permettant l'occurrence des fraudes et irrégularités de toute nature, et qui pourraient également impacter d'autres financements que cette unité pourrait recevoir d'autres partenaires voire l'Etat. Ces insuffisances ont été observées aussi bien au niveau Central de du Secrétariat que dans les entités décentralisées.

Nos investigations ont pu mettre en évidence différentes catégories d'anomalies qui se déclinent dans les cas suivants :

a) Engagement des dépenses inéligibles

Le Secrétariat Technique (ST) a effectué des dépenses non éligibles de FCFA 150 475 740 pour les périodes de 2008, 2009, 2010 et le premier trimestre 2011 sur fonds GAVI alors que ces dépenses devaient être financées soit par d'autres Partenaires Techniques et Financiers soit par les fonds de contrepartie nationale.

En effet le montant brut des dépenses inéligibles identifiées s'élève à F CFA 172 525 740. Le montant remboursé par le Ministère de la Santé se chiffre à F CFA 22 050 000. Le montant net compromis, non communiqué et non remboursé à GAVI se chiffre à F CFA 150 475 740. A titre d'exemple nous avons relevé les cas suivants d'inéligibilité :

- Le Secrétariat Technique (ST) a indûment et irrégulièrement prélevé des fonds GAVI une somme de F CFA 60 250 000 pour payer les salaires des personnels qui étaient supposés être pris en charge par les fonds du Partenaire Technique Financier CD2 Santé et les fonds de contrepartie pour les périodes 2009 et 2010. Le Ministère de la Santé a remboursé une partie de cette somme soit F CFA 22 050 000. Le montant non remboursé et non communiqué à GAVI se chiffre à FCFA 38 200 000.
- Des prélèvements ont été effectués du compte bancaire de GAVI pour préfinancer les activités qui étaient supposées être prises en charge par le Ministère de la Santé, et dont les montants n'ont pas été par la suite remboursés. Il s'agit notamment de « l'atelier de remplissage du canevas du PNDS 2010-2012 » dont la somme de F CFA 19 042 500 a été prélevée le 15 juillet 2010 et complétée par un prélèvement additionnel de F CFA 6 891 000 le 29 juillet 2010. Le montant global compromis s'élève à F CFA 25 933 500. Nous n'avons pas eu mandat pour investiguer auprès d'autres partenaires du Ministère de la Santé Publique si ces dépenses n'ont pas été pris en charge pour tout ou partie par d'autres PTF.
- Les autres dépenses inéligibles identifiées concernent les dépenses relatives aux travaux de réfection des bâtiments, d'achats de consommables informatiques, de produits d'entretien, de connexion internet qui ont toujours été financés par la contrepartie nationale au titre du fonctionnement du ST/CP-SSS, des frais de mission. Toutes ces dépenses sont supposées être prises en charge par les fonds de contrepartie nationale conformément à l'Arrêté **N° 132 du 12 OCTOBRE 2005** du Premier Ministre, Chef du Gouvernement portant création du Comité de Pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Sectorielle de Santé (CP-SSS) et à la Décision n°0085 du 09 mars

2006 du Ministre de la Santé. Il convient de préciser que même les textes subséquents notamment **l'Arrêté n° 186 du 20 Décembre 2010** portant réorganisation du Comité de Pilotage, ne prévoient pas que ces dépenses de fonctionnement du ST/CP-SSS soient supportées intégralement par les fonds GAVI.

- Nos travaux ont permis de découvrir à travers l'exploitation des données informatiques relatives aux fonds GAVI des ordinateurs du Secrétariat Technique, qu'au 31 décembre 2009, le Secrétariat technique avait déjà lui-même arrêté une situation partielle des dépenses inéligibles d'un montant total de FCFA 75 667 479, une autre partie de cette somme avait été rapportée dans les rapports d'audits des exercices 2008 et 2009. Toutefois, cette situation n'a pas fait l'objet de communication à GAVI Alliance, et les informations communiquées à cet effet nous paraissent tronquées et non exactes. L'ensemble de ces dépenses jugées inéligibles ont été identifiées et complétées par nos investigations.
- Enfin, nous avons identifié une autre catégorie de dépenses, les achats de produits d'entretien, que nous avons classées en dépenses inéligibles au motif qu'ils ne sont pas pris en charge par GAVI dans le cadre du programme RSS, mais l'examen des factures achats de produits d'entretien a révélé des indices manifestes de fraude et d'abus de tous ordres. Pour éviter le principe de la double peine, nous avons choisi de classer ces achats ayant toutes les caractéristiques de fraude en dépenses inéligibles. En effet, les exemples ci-dessous illustrent les abus relevés (la liste des factures ci-dessous n'est pas exhaustive) :
 - Le 26 Novembre 2009, le ST qui ne dispose que de 4 espaces bureaux d'une surface maximale de 150m² avec peu de surface vitrée (moins de 10m²) avec une seule toilette a acheté des produits d'entretien pour FCFA 1,818,563, dont 40 AJAX, 120 blocs de savon de Marseille, 2300 rouleaux de papier hygiénique, 10 flacons d'adoucissant de lessive SOUPLINE, 100 Blocs Canard WC, 60 flacons d'AJAX Vitres, 80 Flacons de désodorisant BRISE, etc.
 - Le 08 Février 2010, soit exactement deux mois et demi après, le ST a encore acheté des produits d'entretien pour FCFA 4,657,905 dont 50 cartons de lessive machine LE CHAT, 100 flacons de liquide vaisselle, 100 flacons de PAX liquide, 100 paquets de 4 savons de Marseille, 50 boîtes de détergeant APTA, 100 flacons de Javel, 100 détartrants WC, 100 litres d'alcool ménager, 100 bombes désodorisantes, 150 Blocs WC Eau Bleu, 100 Brosses à linge, 100 flacons de nettoyeur moquette, 50 flacons d'AJAX vitres.
 - Le 7 Juin 2010, le ST a encore acheté un volume massif de produits d'entretiens pour FCFA 3,583,463, dont 100 flacons désodorisant, 100 AJAX Vitres, 100 Blocs Javel WC, 100 Déboucheurs universel, 100 Liquide Vaisselle, 50 Déboucheur biologique, 50 Anti-moisissure, etc.
 - Le 18 Août 2010 soit moins de 2 mois et demi après, le ST a encore acheté des produits d'entretien pour FCFA 4,737,802, dont 100 Flacons désodorisant, 20 Boîtes de Lessive poudre machine le CHAT, 100 flacons de nettoyeur pistolet, 100 AJAX vitres, 100 Nettoyeur WC, 100 Gels WC, 100 Javel WC 1litre, 100 Alcool méthylique, 50 Sels régénérant, 50 Adoucissant de lessive CAJOLINE, 50 déboucheurs biologiques, 30 Décapants multi usages, etc.

- Le 19 Janvier 2011 encore, achat de FCFA 4,746,150 dont 100 flacons de désodorisant, 100 Nettoyant, 100 adoucissant de lessive, 100 AJAX vitres, 100 AJAX pistolet, 50 Dégraisseur universel, 50 déclencheur WC, 50 liquide vaisselle, 50 Nettoyant moquette, 5 capteurs d'insectes à FCFA 164.000 Pièce, 20 brosses, 50 Insecticide, 30 Canard WC, 200 rouleaux de papier hygiénique, etc.
- Sauf à faire commerce, il est matériellement impossible de disposer tout ce stock démesuré de produits d'entretien dans les locaux exigus du ST qui ne dispose d'aucun magasin. Le volume des articles dits achetés n'est pas justifiable et visiblement impossible à consommer dans des locaux exigus du ST et par 12 personnes. Par ailleurs, l'achat de dizaines de boîtes de lessives en poudre pour machine, y compris de centaines de flacons de liquide vaisselle ne s'explique pas dans des locaux n'ayant ni cuisine, ni lave-linge, ni lave-vaisselle.

Cet exemple traduit toute la gabegie qui caractérise la gestion des fonds GAVI RSS par le ST.

b) Engagement de dépenses frauduleuses et irrégulières

Le Secrétariat Technique a engagé des dépenses entachées de fraudes et d'irrégularités. D'une manière générale, on distingue deux cas de fraudes :

- ***Les fraudes sur les achats ou les acquisitions des biens et services.***

Ce type de fraude se caractérise par :

- La constitution d'un réseau par groupe de deux ou trois fournisseurs appartenant à un même promoteur, sélectionné sur aucune base, et à qui le Secrétariat Technique (ST) passe toutes les commandes, de la restauration à l'entretien et réparation des véhicules en passant par la livraison de consommables informatiques, les fournitures de bureau et la vente de carburant, etc.
- L'attribution des bons de commande à des fournisseurs de biens ou des prestataires de service n'ayant d'existence que sur du papier administratif, et qu'on ne peut pas localiser physiquement sur le terrain. A titre d'exemple : le plan de localisation d'un fournisseur que nous avons essayé de retrouver nous a conduit tout droit à un cimetière, le numéro de téléphone de bureau d'un autre fournisseur est un numéro officiel du Ministère de Tourisme, un autre plan de localisation d'un fournisseur débouche sur un carrefour.
- La production des dépenses fictives.
- La fabrication des fausses factures pour justifier les paiements subséquents,
- Le fractionnement des commandes dans le but d'éviter la procédure d'appel à concurrence et de contourner ainsi le dispositif légal prévu par le code des marchés. Ainsi, nous avons relevé que sur toute la période couverte par notre mission (la période de 2008 à 2011), il n'y a eu aucun appel à concurrence, la plupart des commandes passées à des fournisseurs pour les mêmes articles ne dépassant pas le seuil de F CFA 5 000 000 pour éviter de se voir obligé de procéder à un appel d'offres.

- La surfacturation : à titre d'exemple nous avons observé que les prix pratiqués par les présumés fournisseurs (que la mission n'a pas pu localiser sur le terrain) sur les fournitures de bureau étaient en général surévalués par rapport au prix du marché (l'échantillon des fournisseurs consultés se trouvant à moins de 2 Km à vol d'oiseau du ST) ; nous avons observé sur certains articles, les taux de surfacturation de 964% voire de 1361%.

Quelques illustrations sont présentées comme suit :

- Le Secrétariat Technique a présenté des factures d'achats de cartouches d'encre pour imprimantes de F CFA 102 088 760. Nous avons constaté que 66 % de la somme dépensée en valeur, soit F CFA 67 564 975 concernait les encres qui n'étaient pas compatibles avec les caractéristiques des imprimantes utilisées par le ST. 92 % des achats présumés en quantités ont été effectués auprès de trois (03) entités dont nous n'avons pas pu retrouver l'emplacement physique des locaux sur le terrain, et dont le contact téléphonique appartient à un même Promoteur.

Par ailleurs, nous n'avons pas pu retracer à travers les fiches de stocks ou tout autre document probant la consommation présumée réelle des quantités effectivement destinées aux besoins du ST, et l'examen technique des quelques imprimantes généralement très petites et de très faible capacité du ST établit qu'une telle consommation est impossible et aurait généré dans le cas contraire, des millions de pages imprimées, ce qui est totalement invraisemblable. Du point de vue contrôle interne, compte tenu de fait que le Chef du ST assure les fonctions d'ordonnateur de la dépense (expression des besoins, émission du bon de commande, sélection du fournisseur, mandatement du paiement auprès de la CAA) et de comptable (réception de certaines livraisons des biens et services), nous concluons que la totalité de la somme de F CFA 102 088 760 concernent des achats fictifs et la matérialité de ces achats ne peut être démontrée et n'a pu nous être démontrée pendant la mission. Par ailleurs, certains collaborateurs du Secrétariat technique nous ont déclaré ne pas se souvenir de remplacements réguliers de cartouches d'encre pour l'imprimante qui leur est affectée.

- Nos travaux ont permis de mettre en évidence les achats de papier fictifs d'un montant de F CFA 25 048 000. Sur un montant total d'achats de F CFA 15 630 274, effectués auprès des trois entités mentionnées ci-dessus ; un montant de F CFA 8 979 420 a été classé en fraudes avérées. Ainsi, nous avons pu relever à la date de notre intervention que le seul gros photocopieur qu'utilise le ST affichait à son compteur environ 40 000 feuilles de papier consommé au cours de la période des trois années et un trimestre sous investigation.

Or, le nombre de papier reconstitué à partir des présumées factures présentées par le ST, s'élève à 2 070 000 feuilles de papier (compte non tenu du nombre de feuilles de papier figurant sur les factures réglées sur fonds de contrepartie ou le nombre de feuilles de papier utilisée lors des ateliers). Par ailleurs, il convient de signaler que le ST externalise l'essentiel de ses travaux de reprographie ou photocopie à en croire les factures qui y sont délivrées, et il est paradoxal qu'au même moment des quantités massives de rames de papier soient déclarées achetées et leur utilisation n'est pas visible dans le compteur de contrôle du photocopieur du ST.

- Le Secrétariat Technique a présenté des factures d'un montant de F CFA 17 429 587 relatives à l'achat de 116 pneus de marque Pirelli, Bridgestone et Michelin pour ses véhicules, auprès

des trois (3) entités indiquées plus haut et appartenant au même promoteur. Les prises de photos que nous avons réalisées lors d'un contrôle spot laissent transparaître clairement que les véhicules qu'utilise le ST n'étaient pas chaussés des pneus des marques mentionnées ci-dessus. Les marques de pneus objet de la dernière commande ne sont visibles sur aucun des véhicules. Et par ailleurs, le volume des pneus commandés sur la période pour une flotte de 7 véhicules est d'après les concessionnaires automobiles y compris les revendeurs autorisés des marques précédemment cités, rencontrés pour discuter de cette anomalie, difficilement concevable, sauf d'après leur dire, à détruire immédiatement chaque série de pneus après achat.

Par ailleurs, nous n'avons retrouvé nulle part dans les locaux du ST ou de ses environs, des pneus usagés portant lesdites marques. En outre le Représentant de la marque Pirelli que nous avons rencontré, nous affirmé que les trois entités supposées s'approvisionner dans sa Société lui sont totalement inconnues et ne figurent pas de son fichier de fournisseurs.

Au regard de tout ce qui précède et notamment du caractère frauduleux des constatations faites, nous rejetons les achats de F CFA 17 429 587 concernant les pneus supposés acquis par le ST.

- D'autres observations similaires pour un montant de F CFA 67 263 596 ont été relevées sur les autres achats supposés avoir été effectués auprès des mêmes entités : fournitures de bureau F CFA 43 472 861 (avec des taux de surfacturation observés sur certains articles dépassant plus 964%), photocopies F CFA 7 734 604 ; produits d'entretien F CFA 11 308 284 ; boissons rafraîchissantes F CFA 3 936 459 ; pièces détachées F CFA 811 388.

Le montant des dépenses frauduleuses relevées sur les factures produites par les trois entités appartenant au même promoteur, identifiées ci-dessus, se chiffre à F CFA 128 835 033.

- Nous avons identifié des cas où en l'espace de quelques jours, la même facture est réintroduite au ST et payée pour un montant d'environ FCFA 5millions, en inversant simplement la liste des articles livrés, de l'ordre croissant comme cela a été le cas pour la première facture, vers un ordre décroissant pour la deuxième facture. Dans ces deux cas, la réception fictive et l'autorisation de paiement a été délivrée par le Chef du ST.
- Les véhicules achetés neufs sur Fonds GAVI, et encore sous garantie constructeur ont fait l'objet de réparations pour des dizaines de millions FCFA qui n'ont pas pu être justifiées, soit disant par des garages totalement misérables et non équipées pour ce faire, et pour des montant largement surfacturés si ces prestations avaient été réelles et réalisées auprès des concessionnaires. L'examen approfondi de certaines des factures a mis à jour des cas inimaginables comme le changement de systèmes neufs de freinage d'un même véhicule trois fois en l'espace de quelques semaines, ou le remplacement de coûteux systèmes électroniques de véhicule pour lesquels le concessionnaire a totalement remis en cause la possibilité d'un tel changement compte tenu de la nature des pièces incriminées. L'examen du dossier des réparations de véhicules établit clairement l'existence d'un système de paiement de prestations fictives.
- Le Secrétariat Technique a présenté des factures pour des prestations similaires d'un montant de F CFA 12 965 790 présumées délivrées par deux entités appartenant au même Promoteur. Le Promoteur que nous avons rencontré à deux reprises (à la première

rencontre, ce dernier pour la circonstance s'était fait accompagner par un tiers qui s'est présenté comme étant Commissaire de Police), n'a reconnu ni les signatures et cachets apposés sur lesdites factures, ni même avoir livré les prestations qui y sont mentionnées. Il convient de signaler que : compte tenu de l'importance du montant cumulé des prestations (F CFA 12 965 790), le ST aurait dû procéder à un appel à concurrence conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au Cameroun.

Nous avons constaté que certaines entités ayant parfois un même promoteur ont constitué des dossiers fiscaux entachés de fraude et d'irrégularités pour obtenir les commandes au Secrétariat Technique (fabrication de fausses patentes, faux cachets nominatifs et fausses signatures des Inspecteurs des Impôts, grade professionnel des Inspecteurs des Impôts inexact, orthographe du nom des Inspecteurs des Impôts erronée, faux pratiqués dans l'enregistrement des factures et des bons de commandes, faux relevés sur la documentation des fournisseurs comportant des indices de faux au niveau des structures de l'Etat en charge de l'enregistrement des bons de commande). Nous avons directement interrogé les Responsables de l'Administration fiscale concernés par chacun des documents, et tous ont été formels sur le fait qu'il s'agissait d'une vaste entreprise de faux. Toutefois, nous laissons le soin à l'Administration Fiscale Camerounaise de réaliser sa propre investigation sur ces supposés faux.

Les plans de localisation de l'une de ces entités nous ont conduits à un cimetière, l'autre à un carrefour. Nous n'avons pas pu identifier physiquement sur le terrain, les locaux desdits établissements qui à notre avis n'ont d'existence que sur du papier. Le montant des fraudes relevées sur les opérations effectuées avec ces fournisseurs s'élève à F CFA 28 504 621.

De nombreux cas de surfacturation ont été mis en évidence dans les achats de fournitures de bureau. Nous avons constaté qu'au cours de la période contrôlée, le Secrétariat Technique a eu recours à douze (12) fournisseurs qui sont supposés avoir livré les fournitures de bureau. Sur les douze fournisseurs inventoriés, 12 soit 100% de fournisseurs ont surfacturé les prix des fournitures de bureau livrés ; les taux de surfacturation sur certains articles atteignant les seuils de 1 117%, 1 362 % voire 1 625 %. Le montant surfacturé sur les fournitures de bureau s'élève à F CFA 22 249 546. Ces données n'ont qu'un caractère illustratif étant donné que la plupart des factures desdits fournisseurs ont fait l'objet d'un traitement global dans les cas de fraudes mentionnés ci-dessus.

- ***Les fraudes sur les activités programmatiques***

Dans ce cas de figure, la fraude se caractérise par :

- Le financement des activités fictives ou à forte présomption de fiction, les présumés préfinancement des activités dont les montants ne seront pas par la suite remboursés,
- La duplication des activités financées par différents Partenaires Techniques,
- La conception dans les ordinateurs du ST de la facturation de certaines activités, dont on retrouvera finalement dans les justificatifs produits des factures réelles correspondantes à l'identique aux facturations conçues dans les ordinateurs,

- La production des fausses factures ou des factures non probantes (des factures non datées récurrentes ont été relevées aussi bien au Niveau Central que dans les régions),
- Le paiement des perdiems à des taux non autorisés par la réglementation en vigueur au Cameroun et parfois l'application des taux de perdiems au-delà de ceux généralement acceptés par d'autres Partenaires Techniques Financiers pour des activités similaires, la surévaluation du nombre de jours de perdiems,
- Le paiement de frais de mission fictifs,
- La production des états d'émargements des perdiems non datés et/ou ne précisant pas la nature de l'activité et même la nature de la dépense ;
- La justification des dépenses des activités financées sur fonds GAVI par des pièces justificatives d'autres partenaires techniques. A titre d'exemple, dans la DRSP du Littoral, nous avons constaté que trois (03) médecins présumés avaient émargé sur les états de paiement de perdiems avec le même numéro de carte nationale d'identité.
- La réalisation volontaire d'erreur de totaux arithmétiques dans les budgets estimatifs transmis à la CAA, les sommes découlant des calculs que nous avons fait dans certains cas étant inférieurs aux sommes effectivement décaissées par la CAA. Pour simplifier ce cas, le budget demandé à la CAA s'élève par exemple à 12. Le total réel calculé par nos soins en faisant les additions est de 8. La CAA décaisse 12, alors qu'en réalité le montant réel du budget est inférieur de 4 points.

Quelques illustrations sont présentées comme suit :

- Le Président du Comité de Pilotage sur proposition du Secrétariat Technique a ordonné à la CAA de décaisser respectivement la somme de F CFA 19 042 500 et F CFA 11 250 000 pour financer les dépenses liées aux ateliers de « mise en commun du PNDS 2011-2012 » et « remplissage du Canevas du PNDS » alors que les montants des budgets qui étaient annexés aux Ordres de Paiement transmis à la CAA étaient arithmétiquement inférieurs aux montants effectivement décaissés, soit un montant compromis de F CFA 3 500 000.
- Le Secrétariat Technique a effectué entre le 27 mai 2009 et le 1^{er} décembre 2010, des dépenses de F CFA 10 190 000 pour payer les frais de sessions du Comité de Pilotage alors que ces dépenses devraient être supportées par le budget du Ministère de la Santé conformément à l'Arrêté N° 132 du 12 OCTOBRE 2005 du Premier Ministre, Chef du Gouvernement portant création du Comité de Pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Sectorielle de Santé (CP-SSS), en vigueur à cette date. Il convient de préciser que même les textes subséquents notamment l'arrêté n° 186 du 20 Décembre 2010 portant réorganisation du Comité de Pilotage, ne prévoient pas que les frais de sessions soient supportés intégralement par les fonds GAVI.
- Certains paiements pour des prestations programmatiques y compris des missions et activités manifestement fictives ou interdites de rémunération, couvrant la période de 2008 à 2010, ont bénéficié à un membre du personnel d'un des partenaires au Cameroun, ce qui

ne paraît pas autorisé par les procédures chez ce partenaire. Ce volet est traité séparément par la Direction des Investigations au siège du partenaire.

- Le Chef du Secrétariat Technique s'est fait payer à lui-même et à certains de ses collaborateurs, des émoluments dont le montant est décidé à sa seule discrétion et s'élevant à plusieurs millions de francs Cfa pour des prestations tels « Conception d'atelier », « Supervision d'atelier », « Coordination d'atelier », « Revue des PDSD » qui sont difficilement justifiables du point de vue matérialité, alors qu'au même moment il perçoit un salaire conséquent FCFA qui rémunère ses prestations en qualité de Coordinateur du Secrétariat Technique (Voir Article 2 de la Décision N° 0080/DS/MSP/CAB/du 09 mars 2006 portant organisation et fonctionnement du ST du CP –SSS).
- Le Secrétariat Technique a effectué quatre retraits de fonds en espèces à la banque, par une même personne (le Comptable), pour un montant global de F CFA 199 344 545 (F CFA 39 486 000 le 04/02/08, F CFA 80 000 000 le 07/02/08, FCFA 44 700 000 le 13/03/08, F CFA 35 158 545 le 06/08/08). La somme de F CFA 199 344 545 dont les frais de mission représentent à eux seuls un montant de F CFA 126 710 000, a servi à financer les dépenses relatives à l'activité de « l'audit de planification et de cadrage des PDSD » en 2008, alors que le Rapport Annuel de Situation (RAS) 2008 soumis à GAVI Alliance à sa page 47 et le RAS 2009 à sa page 33 Tableau 12 indiquent clairement que cette activité prévue en 2008, reprogrammée en 2009 et glissée sur 2010 n'a pas été réalisée. En outre, cette activité ne figure pas dans le Plan de Mise en Œuvre (PMO) détaillée accompagnant la « Proposition du Cameroun » transmis à GAVI, à la suite des éclaircissements demandés par le Comité d'Examen Indépendant (CEI) de GAVI.

Par ailleurs, dans les pièces justificatives présentées par le ST, nous avons retrouvé des factures soumises en justificatif à d'autres Partenaires Techniques. Nous avons constaté qu'il n'existe pas d'ordres de mission des personnels (mentionnant notamment les dates de début et de fin de la mission, les visas d'arrivée et de départ permettant d'assurer la traçabilité des localités/ Districts Sanitaires dans lesquels les bénéficiaires ont séjourné) pouvant justifier le paiement des perdiems de F CFA 126 710 000. De nombreuses autres irrégularités ont été relevées, notamment: l'existence des factures sans bons de commande administratif, ni bons de livraison ou bordereau de service fait conformément à la réglementation.

De plus, il n'existe pas de rapport final sanctionnant l'effectivité de la réalisation de cette activité plus de trois (03) ans après la fin de cette activité présumée, et ce malgré le rappel fait par la CAA (l'Organisme Payeur).

Selon le Chef de Secrétariat Technique, l'absence de rapport final de cette activité est due au fait que la Tutelle (Ministre de la Santé) a empêché sa publication, information que nous avons jugée peu crédible du fait de l'inexistence d'une note écrite ou de toute autre documentation probante soutenant cette allégation.

- De manière surprenante, le Rapport Final SQI 2007-2008 publié par le Ministère de la Santé Publique en sa page 15 laisse transparaître clairement que l'activité présumée de « l'audit de planification et de cadrage des PDSD » avait déjà été réalisée et financée par un autre partenaire technique.
- Enfin, l'examen graphologique des documents manuscrits remplis et soumis en pièces justificatives présente une similitude troublante de l'écriture, avec celle du Chef du

Secrétariat Technique, et qui facilement relevable en faisant une comparaison de la graphologie des milliers de documents portant son écriture.

- Les dépenses en rapport avec l'audit SQI et activités apparentées constituent une part importante des irrégularités relevées au niveau Régional. Toutefois, notre opinion est que les Délégués Régionaux ne pouvaient pas connaître le caractère irrégulier des fonds qui leur étaient mis à disposition par le niveau Central (le Secrétariat Technique) et ont réalisé des activités conformément aux instructions qu'ils avaient reçues. L'intention de commettre une irrégularité en engageant ces fonds GAVI pour le SQI ne peut donc pas leur être opposée.
- Des frais de mission et perdiems d'un montant de F CFA 5 275 000 ont été versés à divers personnels du Secrétariat Technique pour des missions fictives. Le cas le plus significatif est celui de l'Expert Financier qui a perçu des frais de mission de F CFA 2 480 000 pour des durées variant parfois entre 10 et 20 jours au cours d'un mois, pendant la période allant de 2009 à 2010 alors qu'il n'a jamais été en déplacement pour les motifs évoqués. Nous avons constaté que pour ces missions fictives, il n'y avait ni Termes de références, ni comptes rendus de mission ou rapports de mission. Le bénéficiaire que la mission a interviewé a reconnu que les frais de mission qui lui étaient versés étaient fictifs et qu'ils constituaient une rémunération des services qu'il effectuait pour le compte du Chef du Secrétariat Technique (à la période où il n'était pas encore formellement recruté). Malgré ces explications, nous n'avons obtenu ni contrat de prestations, ni job-description, ni compte rendu des travaux effectués. Par ailleurs, il n'existe aucune documentation formelle laissant transparaître que l'intéressé faisait partie de l'effectif du Secrétariat Technique au cours des exercices 2009 et 2010.
- Le montant global des fraudes et irrégularités relevées s'élève à F CFA 853,6 millions.

c) Dépenses insuffisamment justifiées

Ces dépenses représentent 29% du montant des anomalies identifiées. Elles sont entachées d'indices significatifs de fraudes. Ces dépenses se caractérisent surtout par l'absence des pièces essentielles pouvant justifier la tenue effective des sessions de formation ou des ateliers organisés, notamment les fiches de présence, les ordres de mission, les supports de formation, les rapports ou comptes rendus de formation, les rapports de monitoring ou de supervision, etc. Nous avons également constaté que le Secrétariat Technique, au début de l'année 2008 a ordonné le remboursement de plusieurs montants d'une somme globale F CFA 14 735 955 à quatre Délégations Régionales, au titre des présumés préfinancements des activités, dont les justificatifs n'étaient pas assortis d'une documentation suffisante.

Le montant des dépenses insuffisamment justifiées que nous avons déterminé s'élève à F CFA 526,8 millions.

d) Décaissements non justifiés

Nous avons relevé que de nombreuses et importantes mises à disposition d'espèces pour la réalisation d'activités n'étaient pas justifiées par les bénéficiaires au moment de la réalisation de l'investigation.

A titre d'exemple, les cas les plus représentatifs sont les suivants :

- Un décaissement d'une somme de F CFA 88 910 100 a été effectué le 14/08/08 au profit du Secrétaire Permanent du GTC-PEV pour le financement des sessions de formation du monitoring intégré qui sont supposées avoir eu lieu au cours du mois d'octobre 2008. La lettre de transmission au ST datée du 06 juillet 2010 accompagnant la liasse des pièces justificatives indique que la somme a été justifiée à concurrence FCFA 63 642 800. Le pointage que nous avons effectué sur les pièces justificatives présentées fait plutôt ressortir un montant de F CFA 25 637 000. Il ressort donc un montant de décaissement non justifié de F CFA 63 273 100, à peu près trois ans après la fin de l'activité.
- Un autre décaissement de F CFA 63 680 000 effectué le 18/02/2010 pour financer « les ateliers régionaux de formation des acteurs à l'utilisation des nouveaux outils de recueil de données pour le monitoring et l'évaluation des comptes nationaux », n'a été justifié qu'à hauteur de F CFA 13 545 000, soit un montant non justifié de F CFA 50 135 000.

Le montant total des dépenses non justifiées s'élève à FCFA 285,2 millions.

e) Facteurs spécifiques facilitant la fraude et les irrégularités au Secrétariat Technique dans le cadre de la gestion du soutien en espèces GAVI au RSS

- ***Absence de séparation des fonctions :***

Nous avons relevé que le Secrétariat Technique a fonctionné jusqu'à présent en quasi-totale autonomie, sans un contrôle effectif des structures centrales du Ministère de la Santé Publique, et en marge des règles administratives en matière de dépense publique. Les procédures de fonctionnement de cette entité ont institutionnalisé l'absence de séparation de tâches, en concentrant l'essentiel des pouvoirs d'engagement entre les mains du Chef du Secrétariat Technique.

En effet, nous avons constaté que le Chef du Secrétariat Technique du Comité de Pilotage SSS, passe les commandes, réceptionne seul la plupart des fournitures, biens ou services livrés, certifie la facture, ordonne le paiement des fournisseurs. Pour certaines activités programmatiques, il fixe ses propres émoluments et primes en marge de tout contrôle, fixe ses propres missions et se paie ses frais de mission sans qu'il y ait un moyen de contrôle de leur réalisation.

Ce cumul de fonction d'autorisation (ordonnateur de budget) et de fonction de comptable matières (réception des biens et services, etc.), est contraire aux règles élémentaires de contrôle interne et aux dispositions de l'article 51 alinéa 4 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat qui précise que « *l'ordonnateur désigne un ou plusieurs agents pour les opérations de comptabilité matières. Ceux-ci sont astreints, sous l'autorité de l'ordonnateur, à la production d'un compte en matières.* ». En outre, nous n'avons retrouvé aucune correspondance initiée par l'Ordonnateur principal ou l'Ordonnateur délégué désignant formellement l'agent chargé d'assurer la fonction de comptable-matière. Nous avons relevé le cas d'un personnel ne figurant pas formellement dans le fichier du personnel du Secrétariat Technique qui a réceptionné les services présumés livrés par son épouse.

Cette situation a favorisé le camouflage d'erreurs, des confusions et même le maquillage des omissions. Deux exemples édifiant sur les conséquences de cette carence grave de contrôle interne :

- Le Chef du Secrétariat Technique (CST) a passé la commande de 1000 exemplaires du guide d'élaboration du plan de développement sanitaire d'un district de santé pour un montant total net à payer de F CFA 4 101 195, a procédé à la réception de 500 exemplaires seulement, mais a liquidé la facture et ordonné le paiement effectif au prestataire de la somme de F CFA 4 101 195 (représentant la valeur de 1 000 exemplaires alors qu'il n'en a réceptionné que 500) soit un paiement indu de F CFA 2 050 597.
 - Dans le même registre dans un autre cas, le CST a passé la commande des fournitures de bureau, liquidé la facture, ordonné le paiement de F CFA 3 938 918 alors que le montant figurant sur la facture était arithmétiquement inexact. Le montant surévalué et indûment versé au fournisseur s'élève à F CFA 1 593 270.
 - Enfin, un troisième exemple d'une longue série identique est que le CST a commandé, réceptionné et ordonné le paiement d'une facture de F CFA 4 118 951 alors que la nature du service supposé réceptionné (travaux de multiplication de documents), ne concordait pas avec la nature des articles facturés (fournitures de bureau). Dans ce cas ci, la matérialité de la prestation a été difficile à établir sachant qu'il est question de règlement d'achat de biens alors que la commande concernant une prestation de service.
- ***Absence de limitation des pouvoirs de signature et des plafonds de décaissement des fonds du Chef du Secrétariat Technique :***

Cette insuffisance a conduit à de nombreuses dérives observées dans la gestion des fonds GAVI, dès la mise en place des fonds GAVI en novembre 2007 et au début de l'année 2008. En février 2008, Le Chef du ST a ordonné unilatéralement en l'espace de trois (03) jours, deux retraits en espèces d'un montant global d'environ F CFA 120 millions (39 millions et 80 millions) pour financer une activité qui ne figurait pas dans le Plan de Mise en Œuvre (PMO) détaillée qui accompagnait la Proposition du Cameroun, et qui avait été transmis au Comité d'Examen Indépendant (CEI) de GAVI.

Le décaissement d'une somme de F CFA 35 millions destinée à préfinancer à hauteur de 23 millions une activité présumée être prise en charge par l'UNICEF et dont nous n'avons obtenu aucune trace des originaux des dépenses supposées être transmises dans un premier temps à l'UNICEF, et dans un deuxième temps à la CAA. Par ailleurs, nous avons constaté qu'aucun remboursement dudit préfinancement n'avait pas été effectué. Par ailleurs, l'ordre de paiement transmis à la CAA par le Chef du Secrétariat Technique, ne faisait nullement allusion à un quelconque préfinancement.

L'absence de séparation de tâches incompatibles et la concentration de pouvoirs incompatibles par un même responsable est le plus gros risque en matière fiduciaire dans le programme RSS au Cameroun, et explique l'essentiel des anomalies relevées dans l'exécution des dépenses au niveau Central.

- ***Non respect des dispositions légales et réglementaires***

Le respect des procédures légales, notamment celles prévues par la Circulaire n°04/001/MINFIB du 08 janvier 2004, portant instructions relatives à l'Exécution et au Contrôle de l'Exécution du Budget de l'Etat et des Organismes Subventionnés pour l'Exercice

2004, aurait pu éviter le recours à des fournisseurs fictifs. En effet, le paragraphe k de cette circulaire dispose que « ... toutes les commandes liées aux caisses d'avances doivent s'effectuer autant que faire se peut, dans les magasins de référence. ». Or cette disposition n'a pas été respectée, ce qui a eu pour conséquence le recours par le ST à un groupe de fournisseurs de complaisance, que l'équipe d'investigation n'a pu localiser physiquement sur le terrain.

Nous avons également constaté la non prise en compte des dispositions de l'article 32 du décret n°93/720/PM du 22 novembre 1993, qui précisent les conditions de fond et de forme que doivent revêtir les factures délivrées par les fournisseurs locaux, entre autres l'obligation que les factures soient datées, pour qu'elles soient régulières. Cette situation a eu pour conséquence le paiement de nombreuses factures non datées et visiblement entachées de fraude. A titre d'exemple, des factures de photocopies non datées d'un présumé fournisseur, d'une valeur globale de F CFA 9 998 000 ont servi de support à la justification des dépenses de certains ateliers. La matérialité de ce volume important de photocopies n'a pas pu être établie, dénotant le caractère fictif de la prestation.

- ***Faiblesses importantes dans le traitement des rapports financiers produits par les Délégations Régionales ou le Niveau Central à l'issue des activités réalisées (atelier).***

Les services financiers du ST (Expert Financier et Comptable) ont fermé les yeux sur de nombreuses dépenses inacceptables qui auraient dû être rejetées sur la base des pièces justificatives produites par les Délégations Régionales. De même, ces services n'ont pas pu détecter les anomalies et insuffisances significatives qui ont été identifiées dans la liasse des pièces justificatives produites par le Secrétaire Permanent GTC-PEV, plus de deux (02) ans après le déroulement de l'activité, concernant un montant d'avance de F CFA 88 910 100.

- ***Existence d'un système de facturation de prestations fictives à l'instigation du personnel du ST et collusion avec les prestataires***

Des modèles de facturation de certaines prestations de service avec pour libellé « factures à établir » retrouvés dans les ordinateurs de l'Expert Financier et du Comptable et dont les chiffres et les montants se sont révélés par la suite correspondre à l'identique aux factures retrouvées dans les pièces justificatives de certains rapports financiers produits à l'issue des activités laisse transparaître une collusion avec les prestataires de services du Secrétariat avec en toile de fond la mise en place d'un dispositif de fabrication de fausses pièces justificatives, et de facturation de prestations fictives.

- ***Qualité discutable des travaux d'audit externe***

La qualité des audits externes réalisés sur les comptes 2007, 2008 et 2009 est questionnable, dans la mesure où la principale anomalie de concentration de tâches incompatibles qui est un risque majeur de contrôle interne n'a pu être relevée. La certification de comptes pour laquelle de très nombreux documents comptables manquent ou sont douteux sur le plan de la forme (légale, comptable, administrative, juridique) soulève des interrogations. Notre investigation remet totalement en question la nature et la qualité du travail, et la certification sans réserves majeures d'une comptabilité présentant autant d'anomalies significatives.

IV. CONCLUSION

La principale conclusion qui s'impose à la suite de cette investigation est que la mise en œuvre du programme GAVI RSS dans sa forme actuelle et dans le cadre administratif et de gestion qui existe est totalement incompatible avec les règles élémentaires de bonne gestion quel que soit le référentiel de normes qui puisse être évoqué. Le volume significatif de fraudes et anomalies de toute nature établit clairement un détournement des ressources à d'autres fins que celles visées par l'objectif du Programme, à savoir le renforcement du système de santé du Cameroun en vue de soutenir les performances de la vaccination, et nous amène à conclure à une déperdition significative de l'aide mise à la disposition du Gouvernement Camerounais par GAVI Alliance, et dont les bénéfices mesurables en terme d'impact sur le système de santé du pays sont sujet à caution.

L'un des enseignements de cette investigation qui ne vise pas à remettre en question les résultats atteints par le programme, est que les résultats présentés comme atteints par le RSS GAVI l'auraient été en réalité avec peu de moyens et une meilleure gestion des importantes ressources mises à la disposition de ce programme aurait pu permettre d'atteindre d'autres paliers significatifs.

Il est par conséquent urgent que soient mises en œuvre les dispositions contenues dans la correspondance du 17 Mars 2011 du Président Directeur Général de GAVI Alliance au Ministre de la Santé Publique du Cameroun, et celle subséquente du Ministre de la Santé Publique du 21 Mars 2011, dont notamment le remboursement de toutes les dépenses inéligibles, insuffisamment ou non justifiées, et les dépenses frauduleuses, ainsi que l'engagement de poursuites judiciaires appropriées à l'encontre de toutes les personnes responsables des fraudes identifiées par l'investigation, sous réserve du respect des principes administratifs et légaux en vigueur en République du Cameroun notamment en matière de réponse contradictoire et de présomption d'innocence.