



INSPECTION GENERALE DES FINANCES
DE LA REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE



**MISSION D'INVESTIGATION SUR L'EXECUTION FINANCIERE
DE LA 1^{ère} TRANCHE DU PROGRAMME GAVI RSS PAR LE
MINISTRE DE LA SANTE ET DE L'HYGIENE PUBLIQUE
(Période 2009 à 2010)**

RAPPORT D'INVESTIGATION

Juin 2012

SOMMAIRE

DEFINITIONS	3
I- SYNTHÈSE DE LA MISSION	5
II- TABLEAUX SYNTHÉTIQUES DES ANOMALIES	9
III- OBSERVATIONS GÉNÉRALES	12
IV- CONCLUSION	18

DEFINITIONS

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

1. **DAF** : Direction Affaires Financières
2. **DIPE** : Direction de l'Information, de la Planification et de l'Evaluation
3. **EGF** : Evaluation de la Gestion Financière
4. **IGF** : Inspection Générale des Finances
5. **MSHP** : Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique
6. **PTF** : Partenaires Techniques et Financiers (OMS, UNICEF, etc.)
7. **PTRF** : Politique de Transparence et de Responsabilité Financière
8. **RSS** : Renforcement du Système de Santé
9. **SSV** : Soutien aux Services de Vaccination
10. **TAP** : Transparency and Accountability Policy
11. **TDR** : Termes de Référence
12. **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 lors de l'exécution de leur mission.

13. **Dépenses non justifiées/dépenses non validées** :

Il s'agit des dépenses rejetées par la mission d'investigation pour documentation non probante ou documentation incomplète.

14. **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.

15. Dépenses non documentées :

Cette catégorie de dépense couvre 2 sous-catégories :

- *Les achats non documentés : il s'agit de dépenses pour lesquelles a été identifiée l'absence d'une des exigences essentielles en matière de justification des dépenses prévues par les dispositions légales et réglementaires en vigueur en Côte d'Ivoire (facture, contrat, 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 de factures pro forma matérialisant la transparence de la mise en concurrence dans le processus d'achat, de facture définitive, etc.*
- *Les activités programmatiques non documentées : il s'agit de dépenses pour lesquelles a été identifiée l'absence de la documentation essentielle en matière de justification. Dans le cadre des activités de Renforcement du Système de Santé (RSS), il peut s'agir de l'absence d'ordre de mission, de l'absence de rapport technique, de rapport d'activité matérialisant la réalisation de la prestation, de fiche de présence journalière signée par les participants, etc.*

16. Décaissements non justifiés :

Il s'agit de mises à disposition de fonds pour lesquelles aucun document n'a été fourni en justification, notamment la différence entre le montant prélevé à la banque et mis à la disposition du programme et le montant des justificatifs présentés.

17. 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.*

I. SYNTHÈSE DE LA MISSION

SYNTHESE

GAVI Alliance soutient le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire depuis l'année 2001, au travers du Soutien aux Services de Vaccination (SSV). Depuis 2008, ce soutien s'est accru avec l'octroi d'un soutien en numéraires pour le Renforcement des Systèmes de Santé (RSS). Le montant total approuvé pour le SSV sur la période 2001-2012 est de US\$ 6 586 001 dont US\$ 3 819 500 ont déjà été déboursés au profit du Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire. Pour le RSS, le montant total approuvé sur la période 2008-2012 est de US\$ 8 644 927 dont US\$ 1 790 000 ont déjà été déboursés. Le pays a également reçu une allocation d'introduction de nouveaux vaccins d'un montant total de US\$ 288 500.

Conformément à la Politique de Transparence et de Responsabilité Financière (PTRF) de GAVI Alliance, une Evaluation de la Gestion Financière (EGF) a été réalisée en Côte d'Ivoire du 6 au 17 septembre 2010. Cette évaluation a essentiellement porté sur l'identification et l'examen des procédures de gestion financière dans le secteur de la Santé en général, et concernant la gestion des fonds GAVI en particulier, pour les programmes RSS et SSV. L'évaluation a conclu que la gestion financière du programme GAVI RSS n'était pas conforme au document de proposition du pays validé entre GAVI et le Gouvernement de la Côte d'Ivoire ni à la PTRF de GAVI Alliance.

A l'issue de l'EGF, les principales conclusions ont été présentées lors d'une réunion de synthèse tenue au Cabinet du Ministre de la Santé et de l'Hygiène Publique, le 17 septembre 2010, à laquelle l'Inspection Générale des Finances était représentée. Le 8 octobre 2010, le Président Directeur Général a.i. de GAVI Alliance a adressé une correspondance à l'Inspecteur Général des Finances de Côte d'Ivoire, rappelant que les insuffisances et anomalies relevées par l'EGF, renforcées par l'absence de tout contrôle financier des fonds RSS pouvaient constituer de potentielles zones de risque fiduciaire pour les fonds GAVI. Pour cette raison, le Secrétariat GAVI a demandé officiellement à l'Inspection Générale des Finances d'engager une investigation sur l'exécution budgétaire des fonds GAVI RSS, conformément aux discussions et engagements pris au cours de la réunion de synthèse du 17 septembre 2010.

Compte tenu de la situation politique qui régnait en Côte d'Ivoire fin 2010 et de l'absence de visibilité que cela impliquait sur l'effectivité du soutien de GAVI Alliance, le Secrétariat de GAVI a, en date du 21 janvier 2011, suspendu tous les décaissements des soutiens en espèce à la Côte d'Ivoire et a demandé au Ministre de la Santé de suspendre temporairement l'utilisation des fonds logés à la Banque du Trésor Public pour tous les programmes bénéficiant du soutien en espèces de GAVI Alliance. A la suite de l'évolution de la situation courant 2011, le Président Directeur Général a.i. de GAVI Alliance a adressé une correspondance au Ministre de la Santé le 20 juillet 2011, afin d'autoriser la levée de la suspension des fonds de Soutien aux Services de Vaccination. Cependant, compte tenu des insuffisances et anomalies mises en évidence par l'EGF, les financements pour le Renforcement du Système de Santé restaient suspendus jusqu'à la finalisation de l'investigation, constituant une étape de l'évaluation de la gestion financière qui se conclura par la signature d'un aide-mémoire.

Sur un montant total de FCFA 811 317 500 reçu par le pays au titre de la première tranche du programme RSS, le montant des dépenses engagées en 2009 et 2010 s'élève à FCFA 642 573 523. L'investigation a porté sur la totalité des dépenses engagées.

La mission d'investigation a été réalisée par l'Inspection Générale des Finances de Côte d'Ivoire conjointement avec le Département TAP de GAVI Alliance, conformément aux Termes de Référence préparés par l'IGF et communiqués au Ministre de la Santé en date du 24 février 2012 et dont les principaux objectifs étaient les suivants :

- l'identification des dépenses inéligibles qui ne rentrent pas dans l'objet ou les objectifs visés par le programme, tels que définis par le document de proposition initiale du pays de mai 2008 validé entre GAVI et le Gouvernement de Côte d'Ivoire ;
- la vérification de la correcte justification des dépenses engagées sur fonds GAVI RSS du point de vue économique, du point de vue programmatique (objet visé par le programme) et la vérification de l'existence de toutes les justifications obligatoires en matière de contrôle interne et conformément aux règles administratives et/ou usages en vigueur en République de Côte d'Ivoire, et notamment pour des programmes similaires avec d'autres PTF ;
- s'assurer de la transparence des processus d'acquisition sur fonds GAVI RSS dont l'EGF avait identifié d'importants signes d'irrégularité.

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

- la tenue de réunions avec la DIPE et la DAF et notamment les Directeurs de ces Départements et les membres du Service Administratif et Financier de la DIPE ;
- la tenue de réunions avec les régisseurs qui se sont succédés au programme RSS ;
- la prise de connaissance générale de l'environnement des opérations de gestion et des procédures existant au sein de la DIPE ;
- l'évaluation de l'environnement de contrôle de la DIPE ;
- la collecte de tous les documents et renseignements nécessaires aux travaux notamment : les états financiers GAVI/RSS, la documentation comptable, les Termes de références et rapports des différentes activités réalisées et mis à disposition de la mission par la DIPE ;
- l'analyse scripturale, graphologique, fiscale, comptable et juridique des documents liés aux activités du programme ;
- la validation des informations documentaires auprès de certains prestataires de services concernés par le biais de contrôle sur pièces dans leurs locaux ;
- le recueil par l'IGF de témoignages écrits d'un certain nombre de personnes indiquées comme étant bénéficiaires de per diem / bons de carburant payés sur fonds GAVI ;
- la réalisation d'une réunion d'échanges contradictoires avec le Ministère de la Santé Publique (DIPE et DAF), les 2 et 3 mai 2012 au cours de laquelle des explications et 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. A l'issue de ces réunions, un procès verbal de séance a été établi, mentionnant le montant total définitif des dépenses rejetées pour anomalie et accepté comme tel par tous les participants à la séance contradictoire. Ce PV de séance a été cosigné le 3 mai 2012 par la DIPE, la régie du programme RSS, GAVI et l'IGF.
- L'envoi du rapport en version provisoire à la DIPE fin que celle-ci puisse faire part de ses observations par écrit.

La principale limitation à la mission d'investigation a été la communication par la DIPE de documents complémentaires tout au long de la mission, et ce malgré les demandes initiales effectuées par l'IGF afin d'obtenir, dès le début de la mission, l'intégralité de la documentation justificative des dépenses engagées. Cette limitation a eu un impact sur la durée des travaux de terrain et ont eu pour effet de prolonger la durée de la mission.

RESULTATS OBTENUS

A l'issue de nos travaux, le montant des dépenses examinées se chiffre à **FCFA 642 573 523 (US\$ 1 324 894¹)**. Le montant total des anomalies, fraudes et irrégularités identifiées s'élève à **227 561 531 FCFA (US\$ 469 200)**, et se détaille de la manière suivante :

- dépenses inéligibles (18%) : 40 641 704 F CFA (US\$ 83 797) ;
- fraudes et irrégularités avérées (70%) : 159 201 529 F CFA (US\$ 328 252) ;
- dépenses non documentées (11%) : 26 605 298 F CFA (US\$ 54 856) ;
- décaissements non justifiés (1%) : 1 113 000 F CFA (US\$ 2 295).

L'IGF et GAVI Alliance remercient tous les responsables du Ministère de la Santé et de l'Hygiène Publique qui ont permis la réalisation satisfaisante de la présente investigation.

¹ Taux de change utilisé : US\$1 = 485 FCFA, Source Oanda au 30/04/2012.

II. TABLEAUX SYNTHETIQUES DES ANOMALIES

A- DEPENSES INELIGIBLES

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

Tableau 1 : Dépenses inéligibles (en FCFA)

Années	2009	2010	TOTAL
TOTAL	12 215 408	28 426 296	40 641 704

B- FRAUDES ET IRREGULARITES

Le montant des fraudes et irrégularités identifiées par année, est présenté dans le tableau ci-après:

Tableau 2 : Fraudes et irrégularités (en FCFA)

Années	2009	2010	TOTAL
TOTAL	109 720 365	49 481 164	159 201 529

C- DEPENSES NON DOCUMENTEES

Le montant des dépenses non documentées par année est détaillé dans le tableau ci-après :

Tableau 3 : Dépenses non documentées (en FCFA)

Années	2009	2010	TOTAL
Achats non documentés	8 548 298	320 000	8 868 298
Activités programmatiques non documentées	8 777 000	8 960 000	17 737 000
TOTAL	17 325 298	9 280 000	26 605 298

D- DECAISSEMENTS NON JUSTIFIES

Le montant des décaissements non justifiés par année est présenté dans le tableau ci-après :

Tableau 4 : Décaissements non justifiés (en FCFA)

Années	2009	2010	TOTAL
TOTAL	1 113 000	-	1 113 000

III. OBSERVATIONS GENERALES

L'investigation réalisée sur l'exécution des fonds du programme GAVI RSS pour les périodes 2009 et 2010 nous amène à conclure que le système de contrôle interne de la structure responsable de la gestion du soutien GAVI au RSS (la Direction de l'Information, de la Planification et des Etudes du Ministère de la Santé de Côte d'Ivoire) n'est pas satisfaisant et présente des insuffisances structurelles permettant l'occurrence de nombreuses irrégularités si des mesures adéquates ne sont pas prises.

a) Remarques générales

- Depuis le mois d'août 2010, aucun décaissement de fonds GAVI RSS n'a été réalisé par le programme, ce qui a été confirmé par les relevés bancaires transmis depuis cette date. Au début des travaux d'investigation, la mission a constaté un détournement suite à une manipulation informatique par des tiers, de 108 000 000 FCFA du compte GAVI RSS ouvert dans les livres de la Banque du Trésor. L'Inspection Générale des Finances a immédiatement informé le Ministre de l'Economie et des Finances de cette situation. Les mesures appropriées ont été prises, permettant de créditer le compte GAVI-RSS du montant détourné et le Ministre de l'Economie et des Finances a pris, à la satisfaction de l'équipe d'investigation, l'ensemble des mesures pour régler ce problème, y compris l'arrestation de tous les tiers impliqués dans ce détournement.
- A partir des ordres de paiement transmis (chacun étant rattaché à une activité), la mission a identifié des erreurs d'imputation entre activités dans les états de synthèse des dépenses de 2009 : l'activité 1.8 (« Appui à la DRH pour l'élaboration des documents normatifs et des outils de gestion des RH en santé ») a été sous-estimée de 4 100 125 FCFA et l'activité 1.18 (« Formation à la supervision ») a été surestimée de 4 100 125 FCFA par rapport aux justificatifs transmis.
De la même manière, des montants d'achat de carburants en 2009 (ordres de paiement de 40M FCFA et 15M FCFA) ont été répartis par le régisseur entre différentes activités (et enregistrés dans les états de synthèses selon cette répartition), de manière non conforme par rapport aux pièces justificatives. Ainsi, les montants totaux de dépenses par activités sont pour certaines activités surestimés et pour d'autres sous-estimés. C'est pour cette raison que l'analyse des dépenses de carburant en 2009 a été réalisée dans des tableaux distincts, afin de prendre en compte la répartition réelle par activité, concordant avec les justificatifs transmis.
Si au final les montants totaux des états de synthèse correspondent aux montants totaux décaissés (à l'exception des montants non justifiés cf. ci-dessous, paragraphe e.), ces différentes erreurs reflètent un manque de rigueur dans la tenue des états de synthèse qui nuit au maintien d'une piste d'audit satisfaisante.

Les travaux d'investigation ont mis en évidence différentes catégories d'anomalies qui se déclinent de la manière suivante :

b) Engagement de dépenses inéligibles

La Direction de l'Information, de la Planification et des Etudes a effectué des dépenses non éligibles d'un montant de **FCFA 40 641 704** pour les périodes de 2009 et 2010.

A titre d'exemple les cas suivants d'inéligibilité ont été identifiés :

- La mission a relevé que le programme GAVI RSS supporte, dans la majorité des cas, la TVA sur les achats de biens et services. En effet, les factures payées sur fonds GAVI le sont, dans la plupart des cas, TTC. La TVA doit être supportée par la contrepartie gouvernementale comme contribution au projet et les factures des fournisseurs devraient être payées Hors Taxes. La TVA payée sur fonds GAVI vient réduire les ressources allouées à l'exécution du programme et constitue une recette pour l'Etat, ce qui n'est pas acceptable s'agissant d'un financement social relatif à la santé publique. Le montant total de TVA payée sur fonds GAVI s'élève à FCFA 34 751 704.
- Une autre catégorie de dépense inéligible identifiée est le paiement d'indemnités au régisseur. Une indemnité mensuelle de responsabilité du Régisseur GAVI RSS d'un montant de FCFA 145 000 GAVI a été payée à de nombreuses reprises, ce qui n'est pas conforme aux usages de GAVI ni prévu dans la proposition du pays. Les frais et indemnités à payer au personnel en charge de la gestion du programme sont supportés par les fonds de contrepartie gouvernementale. Le montant total identifié pour la période 2009-2010 s'élève à FCFA 1 740 000.

c) Engagement de dépenses irrégulières et / ou frauduleuses

La Direction de l'Information de la Planification et des Etudes a engagé des dépenses entachées de fraudes et d'irrégularités. D'une manière générale, la mission distingue deux cas :

- **Les irrégularités / fraudes sur les achats de biens et services.**
 - Le processus de mise en concurrence transparente entre fournisseurs pour les achats sur fonds GAVI n'a pas pu être vérifié dans de nombreux cas. En effet, aucune facture pro-forma de différents fournisseurs n'a été retrouvée dans les dossiers justificatifs lors de l'investigation ce qui est contraire aux dispositions du code des marchés publics de Côte d'Ivoire (décret n°2009 – 259 du 6 août 2009). Celui-ci prévoit en effet que pour les dépenses en dessous des seuils d'obligation de passer un marché : « *le gestionnaire a l'obligation d'organiser une concurrence informelle par la comparaison d'au moins trois factures, aux fins de faire un choix efficace économique* ». Un texte antérieur à celui-ci (Journal officiel de la république de Côte d'Ivoire du 27 décembre 2005), prévoyait déjà cette obligation : « *l'autorité contractante s'assure que l'offre et les conditions qui lui sont faites sont les plus avantageuses, en faisant appel à la concurrence* ».
 - Lors de la mission d'évaluation de la gestion financière menée en septembre 2010, les tests réalisés sur certains dossiers d'achat ont permis de constater que tous les dossiers comportaient des factures pro-forma. Ces factures pro-forma avaient été jugées douteuses, laissant penser à un simulacre de mise en concurrence afin de favoriser le fournisseur finalement choisi. Lors de l'investigation menée en mars-avril 2012, les mêmes dossiers ne présentaient plus de factures pro-forma. L'explication avancée par le Directeur de la DIPE est le pillage de ses bureaux qui aurait eu lieu en 2011 lors de la crise politique qu'a connue la Côte d'Ivoire. Cette explication n'a pas été jugée crédible par la mission. Il n'est en effet pas concevable que des pillards aient fait le tri dans chaque dossier justificatif, afin d'en extraire seulement les factures pro-forma qui n'ont aucune valeur marchande. Leur absence systématique laisse penser que ces documents ont été retirés des dossiers à la suite de l'EGF, qui

avait identifié le caractère plus que douteux des factures jointes aux dossiers justificatifs, et ce en vue de brouiller les pistes pendant l'investigation.

- Une gestion non optimale des ressources GAVI RSS a été relevée par la mission. A titre d'exemple, la mission a constaté une surfacturation très importante sur l'achat de motos. Les 33 motos commandées au fournisseur l'ont été à un prix unitaire de FCFA 1 059 322 HT. L'IGF a demandé la communication par le fournisseur de factures pour le même article vendu à d'autres clients à la même période. Sur les 5 factures transmises, toutes font apparaître un prix nettement inférieur à celui facturé et payé sur les fonds du programme RSS. Le prix HT le plus élevé constaté est de 635 593 FCFA, soit une différence de 423 729 FCFA par moto (surfacturation de 67%), ce qui n'est pas acceptable.
- De la même manière, l'IGF a constaté le recours régulier à un fournisseur de matériel informatique et de fournitures de bureau (sans preuve d'une mise en concurrence transparente avec d'autres fournisseurs, cf. paragraphe ci-dessus) qui a servi dans certain cas de simple intermédiaire entraînant des surfacturations non justifiées. A titre d'exemple, ce fournisseur (fournisseur A) a émis une facture le 14/10/2009 d'un montant TTC de 19 749 778 FCFA pour la fourniture d'un photocopieur, climatiseurs et coffre-fort, accompagnée du bon de livraison déchargé par un membre du service administratif et financier de la DIPE. A la suite des investigations menées par l'IGF auprès du fournisseur B (le fournisseur du fournisseur direct de la DIPE²), il ressort que le photocopieur en question a été acheté le 11/11/2009 par le propriétaire de l'entreprise fournisseur de la DIPE et livré directement à la DIPE le 12/11/2009. Le bon de livraison de fournisseur B a été déchargé par la même personne du Service administratif et financier de la DIPE qui ne pouvait donc ignorer le prix réel du matériel. Ainsi, l'analyse des dates met en évidence que la facture et le bon de livraison émis par le fournisseur direct et réceptionnés par la DIPE le 14/10/2009 étaient fictifs puisqu'à cette date le photocopieur n'avait pas encore été livré. Par ailleurs, l'analyse des factures émises par le fournisseur B (F CFA 3 652 200 HT) et par le fournisseur direct de la DIPE (F CFA 10 740 600 HT) fait apparaître un écart de F CFA 7 088 400, soit une surfacturation de 194% qui n'est pas acceptable. Cette manipulation ayant donné lieu à surfacturation était totalement connue des services de la DIPE qui ont signé tous les documents afférents à ce marché. L'analyse des faits ci-dessus établit l'existence d'une fraude par collusion impliquant au minimum, le fournisseur A et le Service administratif et financier de la DIPE. Cette fraude a conduit à une importante surfacturation du matériel acheté sur fonds GAVI. Dans le même ordre d'idée, 6 climatiseurs ont été facturés à 432 900 FCFA HT alors que le montant usuel sur le marché ne dépasse pas 200 000 FCFA TTC. Il s'agit là encore d'une surfacturation non acceptable.
- Ce même fournisseur a également participé à des appels d'offre publique (montant supérieur à 30M FCFA). Pour l'un d'entre eux, l'entreprise a été retenue car son offre était la moins disante (22MFCFA Vs 24MFCFA et 32 MFCFA pour les autres fournisseurs). Cependant, le montant du marché signé et réellement facturé s'est élevé à 36,9 MFCFA. Ce montant a été accepté par la commission d'appel d'offre pour utiliser la totalité du budget alloué, en contrepartie d'une augmentation des quantités commandées. Cependant, la facture finale du fournisseur fait apparaître le même nombre d'articles que dans la proposition évaluée à 22 MFCFA. Pour atteindre

² Le certificat de garantie de la photocopieuse retrouvé dans le dossier a été émis par le fournisseur B.

le montant total de 36,9M FCFA, c'est le prix unitaire de chaque article qui a été augmenté et non leur quantité, ce qui n'est pas acceptable.

Cette irrégularité manifeste illustre également l'insuffisance de contrôle avant le paiement des factures qui n'a pas pu détecter la manipulation frauduleuse.

Ces différents constats mettent en évidence des irrégularités laissant penser à une complicité entre le propriétaire de cette entreprise sans locaux ni stocks à laquelle la DIPE a attribué de nombreux marchés de fournitures de matériels et au minimum, le Service administratif et financier de la DIPE. Ces constats ont conduit la mission à émettre un doute sur l'ensemble des factures émises par ce fournisseur.

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

Dans ce cas de figure, les irrégularités / fraudes se caractérisent par :

- Une absence de rapport de mission, rapport d'activité matérialisant la réalité de l'activité réalisée ;
- Le paiement de per diems à des taux au-delà de ceux proposés par le Comité Technique, la surévaluation du nombre de jours de per diem perçus par rapport à la durée réelle de l'activité ;
- La production d'états d'épargements de per diem non datés, signés par des personnes n'ayant pas participé aux activités et dont les noms ne figurent pas dans la liste des participants, faisant apparaître le nom de personnes ne reconnaissant pas avoir perçu des per diem ni signé les feuilles d'épargne ;
- La production d'états d'épargne de bons de carburant frauduleux, notamment remplis par des personnes reconnaissant ne pas avoir perçu les montants indiqués et ayant renseigné les fiches à la demande du Service administratif et financier de la DIPE ;
- La production d'état d'épargne en double, afin de justifier 2 dépenses différentes ;
- La perception de per diem à plusieurs titres par les mêmes personnes pour une même période.

Le montant total des dépenses irrégulières / frauduleuses s'élève à **159 201 529 FCFA**.

d) Dépenses non documentées

Ces dépenses représentent 11% du montant des anomalies identifiées et concernent des achats non documentés et des activités programmatiques non documentées. Ces dépenses se caractérisent par l'absence de pièces essentielles permettant de justifier la transparence des dépenses engagées (absence de facture définitive, absence de facture pro forma de plusieurs fournisseurs, etc.) ou la tenue effective des activités organisées (notamment les rapports de mission). Elles sont également caractérisées par des fiches d'épargne de per

diem mal renseignées (absence du titre des participants ne permettant pas de s'assurer de la conformité des montants perçus, absence des dates de missions, de la durée, etc.).

Les anomalies relevées illustre l'inefficacité du contrôle interne du paiement des per diem et des frais de mission. Aucun document n'existe permettant de certifier la réalité des missions faisant l'objet de paiement de per diem, notamment dans la durée qui est indiquée.

A titre d'exemple, la mission a relevé un paiement de frais de mission pour une durée de 30 jours à des collaborateurs de la DIPE alors que la période de référence de la mission sur l'ordre de paiement et l'état de réalisation de l'activité mentionnait comme durée du 11 au 18 Mars 2009, soit une durée de 8 jours. Le rapport de mission communiqué indique que la mission s'est également tenue du 11 au 18 Mars 2009.

Le montant des dépenses non documentées déterminé par la mission s'élève à **26 605 298 FCFA**.

e) Décaissements non justifiés

Certaines dépenses n'ont pas pu être justifiées par la Direction de l'Information de la Planification et des Etudes. La partie la plus importante de ce montant (qui reste marginal par rapport aux autres catégories d'anomalies), correspond à la différence entre le montant total décaissé du compte GAVI RSS et la somme de l'ensemble des Ordres de Paiement transmis par la DIPE.

Le montant total des dépenses non justifiées s'élève à **1 113 000 FCFA**.

IV. CONCLUSION

La mise en œuvre du programme GAVI-RSS en 2009 et 2010 n'est pas compatible avec la Politique de Transparence et de Responsabilité Financière de GAVI ni avec les règles élémentaires de bonne gestion. Les travaux d'investigation ont mis en évidence qu'une part significative des dépenses a été engagée dans des conditions anormales au regard de la nécessaire transparence requise dans l'utilisation des fonds GAVI RSS. Les anomalies constatées ont pour conséquence une non-optimisation des ressources mises à la disposition du Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire, au détriment du système de santé du pays.

Les anomalies relevées sont notamment dues à une défaillance dans le système de contrôle interne mis en place à la DIPE, entité responsable de la gestion du soutien GAVI RSS. Le système de contrôle présente des insuffisances structurelles, au premier titre desquelles l'absence de contrôleur financier. Le système de gestion financière qui avait été initialement retenu pour la gestion des fonds GAVI RSS n'a pas été mis en place. Le rejet par le Directeur de la DIPE de ses responsabilités, affirmant à plusieurs reprises au cours de la mission ne pas être responsable de la gestion du programme RSS, n'est pas acceptable, ceci étant contraire à ce qui a été prévu dans le document de proposition du pays. La DIPE, dans son organisation actuelle, ne présente pas l'assurance nécessaire à la gestion des fonds de GAVI Alliance dans des conditions satisfaisantes et les mesures appropriées devront être prises par le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire pour y remédier.

Il est urgent que soient mises en œuvre les recommandations formulées par l'Evaluation de la Gestion Financière menée en septembre 2010, afin de pallier les insuffisances relevées. Conformément à la politique de Transparence et de Responsabilité financière de GAVI, les principales recommandations fixant le cadre de la gestion financière des fonds GAVI seront reprises dans un Aide-mémoire, qui sera cosigné par le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire et GAVI Alliance.

Enfin, le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire devra s'engager à rembourser à GAVI Alliance toutes les dépenses inéligibles, non justifiées, non documentées ainsi que les dépenses entachées d'irrégularité ou de fraude, afin que l'exécution du programme GAVI RSS puisse reprendre dans les plus brefs délais.