



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial à la

Zambie

**Collusion lors d'un achat de produits
contre le COVID-19 en 2020**

GF-OIG-23-022
20 décembre 2023
Genève, Suisse

Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) préserve les actifs, les investissements, la réputation et la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, le BIG promeut les bonnes pratiques, améliore la gestion des risques et rend compte des abus en toute exhaustivité et transparence.

Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au B

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe

Courriel : hotline@theglobalfund.org

Téléphone gratuit : +1 704 541 6918

Plus d'informations sur les fraudes, les abus et les violations d droits humains sur le portail en ligne du BIG, www.ispeakoutno



Table des matières

1. Synthèse	3
1.1 Aperçu de l'enquête	3
1.2 Origine et portée	3
1.3 Constatations générales	4
1.4 Contexte du pays	4
1.5 Impact de l'enquête	6
2. Constatations générales	8
2.1 Collusion lors de la sélection d'un fournisseur et surfacturation de produits destinés à mieux préparer et mettre en œuvre la riposte contre le COVID-19	8
Annexe A : Résumé des réponses des personnes concernées	11
Annexe B : Méthodologie	12
Pourquoi enquêtons-nous ?	12
Sur quoi enquêtons-nous ?	12
Sur qui enquêtons-nous ?	13
Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées :	13
Comment le Fonds mondial prévient-il la récurrence des actes répréhensibles ?	14

1. Synthèse

1.1 Aperçu de l'enquête

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a découvert que certains membres du personnel de l'Unité des achats et des approvisionnements (ci-après « l'Unité PSU ») du ministère de la Santé de la République de Zambie – récipiendaire principal des subventions COVID-19 du Fonds mondial dans le pays – étaient impliqués dans des pratiques collusoires. Ces pratiques ont porté sur l'achat de produits de santé, en particulier de chlore granulé, pour mieux préparer et mettre en œuvre la riposte du pays contre la pandémie de COVID-19¹.

L'enquête du BIG a établi qu'en mars 2020, des agents de l'Unité PSU et trois fournisseurs locaux se sont entendus pour simuler une concurrence et orienter le processus d'achat vers un fournisseur local, Masore General Dealers (ci-après « Masore »), qui avait des liens avec un employé du ministère de la Santé. Le BIG a confirmé que les deux autres soumissionnaires locaux impliqués dans l'appel d'offres étaient également liés à Masore.

Il a découvert que le prix du chlore granulé acheté par le récipiendaire principal dans le cadre de la subvention ZMB-C-MOH était supérieur à sa valeur de marché, ce qui a conduit le ministère de la Santé à surpayer Masore de 33 092 dollars US². Le BIG considère comme non conforme le montant total du contrat (78 030 dollars US) et comme potentiellement recouvrable une somme de 33 092 dollars US.

Au cours de l'enquête du BIG, le Secrétariat du Fonds mondial a mis en place des mesures destinées à atténuer les risques de pratiques interdites. Depuis le NFM2, l'agent local du Fonds examine avant l'attribution des contrats tous les achats d'un montant supérieur à 50 000 dollars US pour vérifier qu'il n'y a pas d'objection. En outre, le mécanisme d'achat groupé et les canaux de l'ONU sont utilisés pour tous les achats de produits de santé stratégiques et non stratégiques, respectivement. Ces mesures s'ajoutent à une modification des accords de mise en œuvre au niveau national. En vertu de celle-ci, la mission d'achat de produits de santé a été dévolue en novembre 2021 à l'Agence zambienne des médicaments et des fournitures médicales (ci-après « la ZAMMSA ») – qui a été créée par une loi du Parlement en 2021 – et n'est plus du ressort de l'Unité PSU du ministère de la Santé.

1.2 Origine et portée

En février 2021, l'agent local du Fonds mondial (PwC) a examiné les achats locaux de produits contre le COVID-19 en Zambie et identifié des signaux d'alerte pointant vers des pratiques collusoires affectant l'achat de chlore granulé par le ministère de la Santé.

À la suite des conclusions de l'examen de l'agent local du Fonds, le BIG a ouvert une enquête en février 2022 afin d'établir si une pratique prohibée avait eu lieu. Les enquêteurs ont examiné et analysé les documents relatifs aux achats concernés et mené des études de marché et des recherches d'informations en accès libre. Ils ont également interrogé des témoins pertinents, y compris les dirigeants actuels de l'Unité de gestion des programmes (ci-après « l'Unité PMU »).

¹ Le chlore granulé est un désinfectant chimique utilisé pour le nettoyage et la désinfection de l'environnement.

² Le BIG s'est servi du taux de change utilisé dans le grand livre fourni par le récipiendaire principal en vertu duquel 1 dollar US équivaut à 19,55 ZMK. En monnaie locale, le montant total représente 646 953 ZMK.

Tous les soumissionnaires ayant participé à la procédure d'appel d'offres et impliqués dans la collusion ont refusé de coopérer à l'enquête du BIG. Ils ne se sont pas prêtés à un entretien et n'ont pas répondu à la lettre de présentation des conclusions.

1.3 Constatations générales

- Des membres du personnel du récipiendaire principal se sont entendus avec un fournisseur local, ce qui a entraîné des dépenses non conformes de 78 030 dollars US lors de la sélection d'un fournisseur de produits de santé dans le cadre de la riposte au COVID-19 en mars 2020.
- Cette pratique irrégulière a été facilitée par l'insuffisance des capacités du récipiendaire principal en matière d'achat. Plus précisément, l'inefficacité des vérifications et des contrôles au cours du processus d'évaluation des offres a empêché le récipiendaire principal de détecter et de prévenir la collusion.
- Le récipiendaire principal n'a pas obtenu un bon rapport coût-efficacité lors de la sélection du fournisseur. Des fonds de subvention d'au moins 33 092 dollars US auraient pu être économisés si le récipiendaire principal avait réalisé une étude de marché au moment de l'achat.

1.4 Contexte du pays

Selon l'Indice de développement humain du PNUD, la Zambie figure parmi les pays où les niveaux de pauvreté et d'inégalité sont les plus élevés au monde. L'incidence de la pauvreté s'est aggravée avec l'apparition de la pandémie de COVID-19, mais elle devrait revenir lentement aux niveaux d'avant la pandémie d'ici à 2025⁴. La Zambie connaît un changement démographique important. C'est l'un des pays les plus jeunes du monde en termes d'âge médian (45 % des habitants ont entre 0 et 14 ans et 20 % entre 15 et 24 ans). En grande partie urbaine, sa population est estimée à environ 19,6 millions d'habitants (2021), avec un taux de croissance rapide de 2,7 % par an qui reflète un taux de fécondité relativement élevé⁵. L'importante population de jeunes atteignant l'âge de la procréation, la population devrait doubler au cours des 25 prochaines années, ce qui exercera des pressions supplémentaires sur la demande d'emplois, de soins de santé et d'autres services sociaux⁶. Il est donc essentiel que les programmes de santé soient adaptés aux besoins des jeunes adultes et des enfants pour l'ensemble des trois maladies⁷.

données nationales³

Population	20 millions (2022)
PIB par habitant	1 488 dollars (2022)
Indice Transparency International de perception de la corruption	116 ^e sur 180 (2022)
Indice PNUD de développement humain	154 ^e sur 191 (2022)
Dépenses de santé (en % du PIB)	5,62 (2020)

³ <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ZM>, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZM>, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks> et <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=ZM> (consultés le 12 septembre 2023).

⁴ <https://www.worldbank.org/en/country/zambia/overview> (consulté le 12 septembre 2023).

⁵ <https://www.worldbank.org/en/country/zambia/overview> (consulté le 12 septembre 2023).

⁶ <https://www.worldbank.org/en/country/zambia/overview> (consulté le 12 septembre 2023).

⁷ https://www.theglobalfund.org/media/13378/oig_qf-oig-22-017_report_fr.pdf

Le Data Help Desk de la Banque mondiale classe la Zambie parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure⁸. En 2020, la Zambie est également devenue le premier pays à cesser d'honorer le service de sa dette pendant la période de la pandémie de COVID-19. Le pays continue de se débattre avec une charge d'endettement représentant 120 % du PIB, la dette extérieure étant estimée à plus de 17 milliards de dollars US à la fin de 2021⁹.

La Zambie était, derrière l'Afrique du Sud, le pays d'Afrique australe où l'on a dénombré le plus grand nombre de cas de COVID-19. Elle a été confrontée à trois vagues de COVID-19, avec à chaque fois une augmentation du nombre de décès et de cas nécessitant une hospitalisation. Entre janvier et mars 2021, la Zambie a enregistré 820 décès liés au COVID-19, contre 388 décès sur l'ensemble de l'année 2020¹⁰.

Le pays a été classé 116^e sur les 180 pays dans l'Indice de perception de la corruption 2022 de Transparency International¹¹.

Depuis 2003, le Fonds mondial a signé des subventions pour un montant un peu inférieur à 1,8 milliard de dollars US et décaissé plus de 1,7 milliard de dollars US au profit de la Zambie. Cela comprend des subventions actives qui totalisent 327 millions de dollars US au titre de l'allocation pour la période 2021-2023 (période de mise en œuvre de janvier 2021 à décembre 2023). Tous les détails des subventions à la Zambie peuvent être consultés dans [l'Explorateur de données du Fonds mondial](#). Le ministère de la Santé de la Zambie et l'Association des Églises pour la santé de Zambie (CHAZ) sont les bénéficiaires principaux des subventions du Fonds mondial. De plus amples informations sur la charge de morbidité et les principaux résultats sont disponibles dans le [Rapport sur les résultats du Fonds mondial](#).



1,2 million

de personnes sous traitement antirétroviral contre le VIH



53 000

personnes sous traitement antituberculeux



952 000

moustiquaires distribuées

Le budget total de la riposte au COVID-19 approuvé pour la Zambie en 2020 s'est élevé à 27 millions de dollars US environ. Le montant alloué à la subvention ZMB-C-MOH s'est établi à 15,5 millions de dollars US environ. En décembre 2020, seuls 6,5 millions de dollars US environ avaient été dépensés pour les achats de produits contre le COVID-19 dans le cadre de cette subvention¹².

L'Unité PSU du ministère de la Santé est chargée de l'ensemble des processus relatifs aux achats financés par ce ministère. L'Unité PMU du ministère de la Santé soutient la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial et gère les achats budgétisés par le Fonds mondial. Cela peut nécessiter des achats via différentes entités, par exemple l'Unité PSU du ministère de la Santé, l'UNICEF, wambo.org (c'est-à-dire la plateforme d'achat en ligne du Fonds mondial), le PNUD et la ZAMMSA, conformément au canal d'approvisionnement approuvé pour le bien / service spécifique. Le spécialiste principal des achats de l'Unité PMU est sous les ordres du gestionnaire de subventions de cette même unité, mais, au plan fonctionnel, il relève indirectement du responsable des achats du ministère de la Santé. Le spécialiste principal des achats de l'Unité PMU et son équipe

⁸ <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (consulté le 12 septembre 2023).

⁹ https://www.theglobalfund.org/media/13378/oig_qf-oig-22-017_report_fr.pdf

¹⁰ https://www.theglobalfund.org/media/13378/oig_qf-oig-22-017_report_fr.pdf

¹¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (consulté le 12 septembre 2023).

¹² Ces montants incluent les assouplissements des subventions et le dispositif de riposte au COVID-19.

s'occupent des achats du Fonds mondial au sein de cette unité et assurent la liaison avec l'Unité PSU et d'autres entités chargées d'achats, le cas échéant.

Normalement, pour les achats du ministère de la Santé budgétisés par le Fonds mondial, c'est l'Unité PMU qui lance le processus, y compris le traitement des appels d'offres. Cependant, dans le cas de la riposte au COVID-19, le ministère de la Santé avait déjà lancé la procédure et identifié des fournisseurs pour certains produits, notamment le chlore granulé, et il a été demandé à l'Unité PMU du Fonds mondial de faciliter les paiements.

Un [rapport d'audit du BIG de 2022](#) portant sur les subventions du Fonds mondial mises en œuvre en Zambie entre 2018 et 2020, y compris la subvention ZMB-C-MOH, a identifié des améliorations significatives nécessaires dans i) la conception et l'efficacité de la mise en œuvre des subventions, ii) l'adéquation et l'efficacité des dispositifs de gestion et de supervision des programmes et des finances et iii) la conception et l'efficacité des processus d'achat et de la chaîne d'approvisionnement.

Pour résoudre ces problèmes, le Secrétariat s'est engagé à mettre en œuvre des mesures de gestion convenues axées sur i) la refonte de la structure de l'Unité PMU du ministère de la Santé et de ses relations avec ce même ministère afin de renforcer la gestion opérationnelle de l'unité et la supervision du ministère de la Santé à temps pour le cycle suivant de subvention débutant le 1^{er} janvier 2024 et ii) le soutien au ministère de la Santé pour renforcer la gouvernance, la supervision et les rôles et responsabilités relatifs aux processus de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement liés à la santé dans le cadre des subventions au ministère de la Santé.

En ce qui concerne la mesure i), sa mise en œuvre est actuellement en cours. L'évaluation indépendante du modèle opérationnel de l'Unité PMU du ministère de la Santé a été achevée en mars 2023 et la structure de cette unité est actuellement en train d'être redéfinie de façon plus précise. La mise en œuvre de la mesure ii) est également en cours. Le ministère de la Santé est en train d'opérationnaliser l'Unité de coordination de la chaîne d'approvisionnement nationale qui fait fonction de tour de contrôle pour améliorer la supervision et la coordination de la chaîne d'approvisionnement.

1.5 Impact de l'enquête

L'enquête a mis au jour des pratiques collusoires de la part de membres du personnel chargé des achats du récipiendaire principal et des fournisseurs locaux. Les conclusions ont mis en évidence des faiblesses au niveau des capacités d'achat du récipiendaire principal qui seront traitées par des mesures de gestion convenues.

Plus précisément, dans le cadre de la procédure d'achat faisant l'objet de l'enquête, le récipiendaire principal n'a pas respecté la réglementation en matière de passation de marchés. Aucun processus n'était en place pour vérifier l'adéquation de la sélection du soumissionnaire retenu dans le cadre des procédures d'appel d'offres simplifiées. L'absence de contrôles a contribué au fait que le récipiendaire principal n'a pas été capable de détecter la manipulation ayant affecté le processus de sélection qui a consisté à limiter la concurrence à trois entreprises interdépendantes n'ayant aucune expérience avérée dans le secteur. En conséquence, l'absence de supervision et d'évaluation du rapport coût-efficacité a entraîné une surévaluation des prix.

Le BIG a identifié des dépenses non conformes d'un montant de 78 030 dollars US représentant la valeur totale du contrat de fourniture de chlore granulé payé à Masore. Il recommande le recouvrement de 33 092 dollars US, montant qui représente la différence entre le prix de marché et

le prix payé à l'époque. Un examen plus approfondi devrait prendre en compte les conditions de marché liées aux perturbations de l'approvisionnement et à l'inflation accélérée du kwacha zambien (ZMK) à l'époque de l'achat du chlore granulé.

Les problèmes relatifs aux processus d'achat dans un contexte d'urgence, tel que celui du COVID-19, ne se limitent pas aux seuls achats du récipiendaire principal en Zambie, comme l'ont confirmé [les audits de 2021 et de 2022 du dispositif de riposte au COVID-19](#). Les deux audits ont constaté que le déploiement du dispositif de riposte au COVID-19 (C19RM) était partiellement efficace pour garantir la disponibilité des fonds et des produits de base dans le pays et leur utilisation à temps. Des problèmes critiques dans la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement, tant au niveau mondial que national, ont eu un impact sur l'utilisation en temps voulu des fonds du C19RM en 2020 et ont mis en évidence des risques pour les investissements du C19RM en 2021.

Bien que les marchandises aient été livrées et que le système de collusion découvert ait eu une portée limitée au regard de l'ampleur des investissements alloués à la riposte au COVID-19 dans l'ensemble du portefeuille du Fonds mondial¹³, de petites fraudes pourraient s'accumuler jusqu'à représenter un montant important d'abus. Le besoin urgent de fournitures médicales et d'équipements de protection individuelle a poussé les équipes chargées des achats à privilégier la rapidité, souvent au détriment d'une diligence raisonnable approfondie. Un ralentissement des processus d'achat pour garantir un contrôle rigoureux des fournisseurs aurait sans doute retardé l'acheminement de fournitures essentielles jusqu'aux agents de santé et aux patients, ce qui aurait pu aggraver l'impact de la pandémie.

Suite à cette affaire, le BIG et le Secrétariat ont approuvé une mesure de gestion convenue pour récupérer les fonds associés à la pratique collusoire. Le BIG et le Secrétariat ont également approuvé deux mesures de gestion convenues pour agir de façon appropriée à l'encontre des individus et des fournisseurs impliqués dans les pratiques prohibées décrites dans le présent rapport. Cela nécessite de renforcer leurs politiques et procédures relatives à la vérification des fournisseurs et aux principales étapes des procédures d'achat, ainsi que d'atténuer le risque de survenue des pratiques interdites.

Pour atténuer des risques similaires, l'équipe de pays du Fonds mondial a également mis en place les mesures suivantes :

- (i) depuis le NFM2, l'agent local du Fonds examine tous les achats d'un montant supérieur à 50 000 dollars US,
- (ii) depuis le début du C19RM en 2020, tous les achats de produits de santé stratégiques sont effectués via le mécanisme d'achat groupé / wambo.org du Fonds mondial, et
- (iii) depuis juin 2020, les achats de produits de santé non stratégiques sont effectués en grande partie via les canaux des Nations Unies.

Ces mesures s'ajoutent à une modification de la gestion des achats de produits de santé intervenue en novembre 2021 en vertu de laquelle cette gestion a été dévolue à la ZAMMSA – qui a été créée par une loi du Parlement en 2021 – et n'est plus du ressort de l'Unité PSU du ministère de la Santé.

¹³ Le Fonds mondial a fourni 231,7 millions de dollars US au cours de la première série (assouplissement des subventions), 759 millions de dollars US pour le C19RM en 2020 et 4 milliards de dollars US pour le C19RM en 2021. Sur ces montants, la Zambie a reçu 10,7 millions de dollars US au titre des assouplissements des subventions, 18,9 millions de dollars US au titre du C19RM en 2020 et 125,5 millions de dollars US au titre du C19RM en 2021.

2. Constatations générales

2.1 Collusion lors de la sélection d'un fournisseur et surfacturation de produits destinés à mieux préparer et mettre en œuvre la riposte contre le COVID-19

Du 13 mars au 20 avril 2020, l'Unité PSU du ministère de la Santé a conduit un appel d'offres pour l'acquisition de produits de base (y compris de chlore granulé) d'un montant total de 271 809 dollars US afin de mieux préparer et mettre en œuvre la riposte contre la pandémie de COVID-19.

La réglementation zambienne en matière de passation de marchés prévoit qu'une unité chargée des achats peut exploiter ses connaissances du marché ou d'autres sources d'information appropriées pour établir une liste restreinte de soumissionnaires. Selon le spécialiste principal des achats de l'Unité PMU, le récipiendaire principal a fait usage de son pouvoir discrétionnaire pour sélectionner une liste restreinte de soumissionnaires potentiels

L'Autorité zambienne des marchés publics (ci-après « la ZPPA ») a approuvé la demande du récipiendaire principal de ne pas employer les documents d'appel d'offres normalisés en raison de l'urgence causée par la pandémie. Le 14 avril 2020, elle a autorisé le récipiendaire principal à utiliser la demande de devis simplifiée ou l'appel d'offres simplifié pour les achats en rapport avec la pandémie de COVID-19.

Selon les entités chargées des achats du ministère de la Santé, le manuel des procédures opérationnelles normalisées (ci-après « le Manuel ») stipule qu'un appel d'offres simplifié n'impose pas au récipiendaire principal d'inclure des spécifications techniques lors de la publication de l'appel d'offres. L'Unité PSU peut évaluer les offres sur la base des prix proposés, de l'enregistrement fiscal des fournisseurs auprès de l'administration fiscale zambienne et des statuts.

Le 19 mars 2020, l'Unité PSU a envoyé une demande de fourniture et de livraison de chlore granulé à 16 soumissionnaires. En réponse, elle a reçu des offres de trois fournisseurs locaux, Masore, Lustan General Dealers (Lustan) et Excella General Dealers (Excella).

Le 25 mars 2020, l'Unité PSU a évalué les offres conformément aux dispositions du Manuel. Un comité d'évaluation du ministère de la Santé a approuvé la recommandation de l'Unité PSU d'attribuer le contrat à Masore. Lustan et Excella n'ont pas atteint le stade de l'évaluation commerciale, car ces entreprises ne répondaient pas à toutes les exigences. L'offre de Masore a été la seule prise en compte au stade de l'évaluation commerciale et l'entreprise s'est vue attribuer le contrat. Le comité d'évaluation était composé de trois personnes : un responsable des achats et des fournitures, le responsable en chef des achats et des fournitures, et le responsable de l'Unité PSU.

Selon un bordereau de réception des marchandises, Masore a livré le chlore granulé à Medical Stores Limited, entreprise publique autonome, le 20 avril 2020. Le BIG n'a pas trouvé d'indications selon lesquelles il y avait eu un problème avec le chlore granulé.

(i) Des membres du personnel du récipiendaire principal se sont entendus avec des fournisseurs locaux dans le cadre d'une procédure de passation de marché public

L'Unité PSU n'avait pas l'autorisation nécessaire pour recourir à la méthode d'achat par appel d'offres simplifié. La chronologie des événements démontre que l'approbation de la ZPPA pour

recourir à la procédure d'appel d'offres simplifié est intervenue près d'un mois après la soumission de la demande de chlore granulé par l'Unité PSU, deux semaines après la sélection de Masore comme soumissionnaire retenu (le 31 mars 2020) par cette même unité, et cinq jours après la signature par le récipiendaire principal du contrat avec Masore.

En outre, l'Unité PSU n'a pas respecté les dispositions du Manuel – qui visent à garantir la transparence et l'équité dans la procédure d'achat – en n'accordant pas aux soumissionnaires un délai suffisant pour présenter leurs propositions. Selon le Manuel, l'Unité PSU devait accorder aux fournisseurs intéressés un délai d'au moins une semaine à compter de la date de l'appel d'offres pour soumettre leurs propositions. Or, le BIG a constaté que cette unité n'avait accordé aux fournisseurs qu'un jour pour soumettre leurs propositions, ce qui a empêché les soumissionnaires de présenter leurs offres avant la date de clôture de l'appel d'offres.

Le BIG a constaté que l'Unité PSU avait accepté trois devis non datés de Lustan, Masore et Excella, et qu'elle n'avait pas documenté la date de la réception. Selon le Manuel, les soumissionnaires ne sont pas tenus de dater leurs offres. Il stipule toutefois que l'Unité PSU devait documenter la réception de toutes les offres soumises, y compris : i) le nom du ou des soumissionnaires, ii) la date et l'heure de soumission de l'offre et iii) la méthode de soumission de l'offre, c'est-à-dire remise en main propre, par courrier, etc.

Par ailleurs, le BIG a découvert suffisamment de preuves pour conclure que Lustan, Masore et Excella sont des entités interdépendantes. L'analyse de leurs devis et des dossiers de l'Agence zambienne d'enregistrement des brevets et d'immatriculation des entreprises a confirmé l'existence de liens entre les soumissionnaires. Par exemple, Lustan et Excella ont la même adresse physique et les mêmes coordonnées de contact. En outre, les attestations de décharge fiscale fournies par Lustan et Excella comportent des numéros de téléphone et des adresses électroniques également identiques. Les deux entreprises sont liées à l'actionnaire commun de Masore et d'Excella – qui est employé à temps plein au ministère de la Santé où il exerce la fonction de gestionnaire adjoint des ressources humaines.

Le BIG a sollicité les trois soumissionnaires pour un entretien. Malgré de nombreuses invitations par courriel et appels téléphoniques, aucun des soumissionnaires ne lui a répondu. En outre, aucune des trois sociétés n'a pu être localisée aux adresses physiques mentionnées dans les documents d'appel d'offres.

Le BIG a pu s'entretenir avec le spécialiste principal des achats de l'Unité PMU qui a affirmé que le processus d'achat respectait les réglementations locales en la matière. Le spécialiste n'a pas expliqué de façon crédible la brièveté et le caractère non concurrentiel de la période de présentation des demandes, et n'a pas non plus fourni de preuves que les trois seules entreprises à avoir soumis des propositions étaient liées entre elles et à un collègue employé du ministère de la Santé.

Le BIG note que le récipiendaire principal n'a pas eu accès aux dossiers de l'Agence zambienne d'enregistrement des brevets et d'immatriculation des entreprises lors de l'évaluation des offres, car ils n'étaient pas requis dans l'appel d'offres. Toutefois, les devis de Lustan et d'Excella faisaient clairement référence à un directeur commun, ce que l'Unité PSU aurait dû identifier et élucider.

Sur la base des conclusions ci-dessus et conformément à la norme de prépondérance de la preuve, le BIG estime qu'il y a suffisamment de preuves pour démontrer que des membres du personnel de l'Unité PSU, de Masore, d'Excella et de Lustan se sont livrés à une pratique collusoire lorsqu'ils ont conclu un accord pour limiter la concurrence et orienter le processus d'achat en faveur de Masore.

(ii) Difficultés à obtenir un bon rapport coût-efficacité durant la pandémie

Tous les récipiendaires principaux du Fonds mondial sont tenus d'obtenir le meilleur rapport coût-

efficacité pour leurs dépenses¹⁴. Selon le budget initial approuvé par le Fonds mondial, le récipiendaire principal avait l'intention d'acheter 500 unités (50 kg par unité) de chlore granulé à un coût unitaire de 2 400 ZMK (123 dollars US). Cependant, l'appel d'offres envoyé par l'Unité PSU le 19 mars 2020 a réduit les quantités de chlore granulé à 339 unités (50 kg par unité).

Le 25 mars 2020, le Comité des achats du ministère de la Santé a approuvé la demande de fourniture et de livraison de 339 unités de chlore granulé (50 kg par unité), en augmentant le coût unitaire à 4 500 ZMK (environ 230 dollars US). Ce changement a accru le prix total de 87,5 % par rapport au prix budgétisé.

Si l'on compare le prix ci-dessus au prix de référence d'une entité des Nations Unies de 2 600 ZMK pour la même unité de chlore granulé en Zambie à l'époque de l'appel d'offres, l'achat du ministère de la Santé semble être surévalué de 646 953 ZMK (33 092 dollars US)¹⁵. Toutefois, le BIG est conscient des difficultés mondiales auxquelles les pays ont été confrontés pendant la pandémie, ainsi que de la forte inflation et de la dépréciation du kwacha zambien par rapport au dollar américain – lesquelles devraient être prises en considération par le Fonds mondial lors de la détermination des montants à recouvrer.

Sur la base des conclusions de la présente enquête, les mesures de gestion convenues suivantes ont été définies avec le Secrétariat du Fonds mondial.

Mesures à prendre	Date cible	Titulaire
1. Le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir, auprès de toutes les entités responsables, un montant de recouvrement approprié. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des obligations et droits légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.	30 juin 2024	Président, Comité des recouvrements
2. Le Secrétariat du Fonds mondial veillera à ce que le récipiendaire principal prenne les mesures qui s'imposent à l'encontre des individus et des fournisseurs impliqués dans les pratiques prohibées décrites dans le présent rapport.	30 juin 2024	Directeur de la Division de la Gestion des subventions
3. Pour mieux atténuer le risque de survenue de pratiques prohibées, le Secrétariat du Fonds mondial travaillera avec le récipiendaire principal pour renforcer davantage ses politiques et procédures concernant la vérification des fournisseurs et les étapes clés des procédures d'achat qui garantissent une transparence et une concurrence loyale.	31 mars 2025	Directeur de la Division de la Gestion des subventions

¹⁴ <https://www.theglobalfund.org/fr/funding-model/updates/2023-11-21-value-for-money-resources-for-applicants/>.

¹⁵ Le catalogue des prix de l'entité des Nations Unies indique les prix à son entrepôt et non dans le pays. Son estimation des coûts comprend une marge de manœuvre pour couvrir les fluctuations entre les prix mentionnés dans les devis et les prix réels.

Annexe A : Résumé des réponses des personnes concernées

Le 15 août 2023, le BIG a fourni au récipiendaire principal et aux fournisseurs impliqués une copie de la lettre de présentation des conclusions qui présentait le dossier complet des faits et conclusions pertinents les concernant. Ils ont eu la possibilité de fournir des commentaires et des documents à l'appui des constatations et des conclusions. Le récipiendaire principal a transmis sa réponse le 8 septembre 2023. Aucune réponse n'a été reçue des trois fournisseurs.

On trouvera ci-dessous un résumé de la réponse du récipiendaire principal. Le BIG a dûment pris en compte tous les points soulevés dans la réponse et des révisions appropriées ont été apportées aux conclusions dans le cadre du présent rapport final.

Réponse du récipiendaire principal

Le récipiendaire principal a confirmé que Masore avait livré le chlore granulé et indiqué que cette entreprise avait proposé un prix de marché pour le chlore granulé.

Le récipiendaire principal a souligné que, pendant la pandémie de COVID-19, la Zambie a connu de graves difficultés économiques qui ont affaibli sa monnaie locale et affecté les prix de marché locaux. La Zambie a également connu des retards dans le transport et la disponibilité des produits pour lutter contre le COVID-19. Ces difficultés ont contribué à ce que la demande dépasse l'offre disponible, ce qui a permis aux vendeurs de pratiquer des prix plus élevés à l'époque, justifiant ainsi le prix payé pour le chlore granulé.

Le récipiendaire principal a également fait valoir que le prix de Masore ne devrait pas être comparé à celui d'une entité des Nations Unies parce que cette dernière propose des prix avantageux obtenus grâce à une demande groupée. En outre, l'organisme des Nations Unies mentionné est une entité internationale non commerciale, alors que Masore est une entité commerciale locale.

Enfin, les coûts des produits inclus dans le budget de la subvention sont des estimations et diffèrent des prix de marché au moment de l'appel d'offres.

Dans sa réponse, le récipiendaire principal n'a formulé aucun commentaire concernant les preuves d'une pratique collusoire et le non-respect par le récipiendaire principal ou son personnel des règles en matière de passation de marchés décrites dans le présent rapport.

Annexe B : Méthodologie

Pourquoi enquêtons-nous ?

Quelle que soit leur forme, les actes répréhensibles menacent la mission du Fonds mondial de mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils fragilisent les systèmes de santé publique et facilitent les abus à l'encontre des droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. La fraude et la corruption détournent fonds, médicaments et autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin. Elles limitent de ce fait l'impact et nuisent à la confiance essentielle au modèle de partenariat multipartite sur lequel repose le Fonds mondial.

Sur quoi enquêtons-nous ?

Le BIG est mandaté pour enquêter sur toute utilisation qui est faite des fonds du Fonds mondial, que ce soit par son Secrétariat, les bénéficiaires des subventions ou leurs fournisseurs. Les enquêtes du BIG identifient les cas d'actes répréhensibles, tels que la fraude, la corruption et d'autres types de non-respect des accords de subvention. La Politique de lutte contre la fraude et la corruption du Fonds mondial¹⁶ présente les grandes lignes des pratiques prohibées susceptibles de faire l'objet d'enquêtes.

Les enquêtes du BIG visent à :

- (i) identifier la nature spécifique et la portée des actes répréhensibles affectant les subventions du Fonds mondial,
- (ii) identifier les entités responsables de tels méfaits,
- (iii) déterminer le montant des fonds de subvention susceptible d'avoir été affecté par des actes répréhensibles, et
- (iv) placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements et prendre des mesures correctives et préventives, en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été employés ou les usages qui en sont faits.

Le BIG réalise des enquêtes administratives et non judiciaires. Il incombe aux bénéficiaires de prouver qu'ils ont utilisé les fonds de subvention conformément aux dispositions des accords de subvention. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables de faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le BIG prend en considération toutes les informations disponibles, y compris les éléments inculpatives et disculpatives¹⁷. En tant qu'organe administratif, le BIG est dépourvu de pouvoirs d'application des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Ainsi, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits acquis au titre des accords conclus entre les bénéficiaires et le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées à fournir des informations.

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement liés au Fonds mondial

¹⁶ (16 novembre 2017) Disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/8307/core_combatfraudcorruption_policy_fr.pdf

¹⁷ Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes applicables aux enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux, juin 2009, disponibles à l'adresse : http://www.conf-int-investigators.org/?page_id=13 (consulté le 1^{er} décembre 2017).

concernant l'utilisation de l'ensemble des fonds de subvention, y compris ceux décaissés au profit des sous-réциpiendaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs¹⁸ et le Code de conduite des réциpiendaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les réциpiendaires sont tenus de respecter. Les Directives pour l'établissement des budgets des subventions du Fonds mondial définissent généralement la manière dont les dépenses doivent être approuvées et justifiées pour être reconnues comme conformes aux conditions des accords de subvention (ou ont été autrement préapprouvées par écrit par le Fonds mondial) et ont été validées par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses structures de contrôle externe sur la base de preuves documentaires.

Sur qui enquêtons-nous ?

Les enquêtes du BIG portent sur les réциpiendaires principaux et les sous-réциpiendaires, les instances de coordination nationales et les agents locaux du Fonds, ainsi que sur les fournisseurs et les prestataires de services. Les enquêtes du BIG couvrent aussi les activités du Secrétariat qui utilisent des fonds. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des réциpiendaires, la portée de ses enquêtes englobe leurs activités relatives à la fourniture de biens et de services. Pour accomplir sa mission, le BIG a besoin de l'entière coopération de ces fournisseurs pour avoir accès aux documents et aux responsables.

Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées :

Lorsque l'enquête identifie des pratiques prohibées, le Fonds mondial est en droit de chercher à obtenir le recouvrement des fonds de subvention affectés par l'infraction contractuelle concernée. Le BIG a pour mission de découvrir des faits et ne décide pas de la manière dont le Fonds mondial fera appliquer ses droits. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction. Il incombe au Secrétariat de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse aux constatations de l'enquête.

Cependant, l'enquête quantifiera l'ampleur des dépenses non conformes, y compris les montants que le BIG considère comme recouvrables. Sa proposition de recouvrement est basée sur :

1. les montants pour lesquels rien ne permet raisonnablement de garantir que les biens ou services seront livrés (dépenses non justifiées, dépenses frauduleuses, ou autres dépenses irrégulières pour des biens ou services dont la livraison n'est pas garantie),
2. les montants qui constituent des surfacturations entre le prix payé et les prix de marché pour des biens ou services comparables, ou
3. les montants engagés qui n'entrent pas dans le champ de la subvention, pour des biens et services non inclus dans les plans de travail et les budgets ou dépenses approuvés au titre des budgets approuvés.

¹⁸ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf, et Code de conduite des réциpiendaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), § 1.1 et 2.3, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf. Note : Les subventions sont habituellement assujetties aux Conditions générales du Fonds mondial et aux Conditions de l'accord de subvention du programme, ou au Règlement relatif aux subventions (2014), qui intègre le Code de conduite des réциpiendaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

Comment le Fonds mondial prévient-il la récurrence des actes répréhensibles ?

À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des mesures de gestion destinées à atténuer les risques inhérents aux pratiques prohibées pour le Fonds mondial et les activités de ses bénéficiaires. Le BIG peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, si nécessaire, assiste lesdites autorités en fonction des besoins tout le long de la procédure, le cas échéant.