

RAPPORT D'ENQUÊTE

Chaîne d'approvisionnement au Nigéria

Les fraudes à la facture d'un sous-traitant ont entraîné
des surfacturations conséquentes

GF-OIG-21-002
9 mars 2021
Genève, Suisse

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

Le Fonds mondial mène une politique de tolérance zéro à l'égard des fraudes, corruptions et gaspillages qui empêchent les ressources de parvenir aux personnes qui en ont besoin. Grâce à ses audits, enquêtes et travaux consultatifs, le Bureau de l'Inspecteur général préserve les actifs, les investissements, la réputation et la pérennité du Fonds mondial en rendant compte des abus de façon complète et transparente.

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

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

Courriel : hotline@theglobalfund.org

Numéro d'appel gratuit : +1 704 541 6918

Plus d'informations sur les fraudes, les abus et les violations des droits de l'homme sur le portail en ligne du BIG, www.ispeakoutnow.org

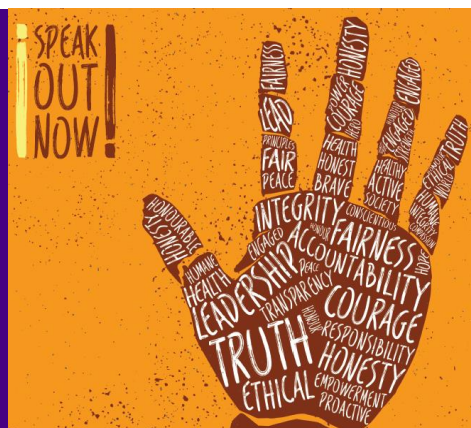


Table des matières

1. Aperçu de l'enquête	3
1.1.Synthèse	3
1.2.Origine et portée	3
1.3 Constatations	4
1.4 Contexte	4
1.5 Impact de l'enquête	5
2. Constatations	6
2.1 Zenith Carex a multiplié par dix le montant des factures de livraisons de produits soumis à la chaîne du froid, escroquant ainsi le Fonds Mondial de 3 millions de dollars.	6
2.2 Les contrôles du bureau local de Chemonics étaient mal mis en œuvre et inefficaces pour prévenir la fraude.	11
2.3 Des comportements collusoires ont peut-être contribué à ce que la fraude passe inaperçue.	15
2.4 Le suivi financier et la supervision de Chemonics n'ont pas permis de détecter les fraudes.	17
3. Réponse du Fonds mondial	19
Annexe A : Méthodologie	20

1. Aperçu de l'enquête

1.1. Synthèse

Entre 2017 et 2019, l'entreprise Zenith Carex (« Zenith ») a fraudé les programmes soutenus par le Fonds mondial à hauteur de 3 millions de dollars en gonflant systématiquement les factures des livraisons de produits de santé aux entrepôts et aux établissements de santé à travers le Nigeria. Zenith était un sous-traitant de la société Chemonics International (« Chemonics ») qui gérait une chaîne d'approvisionnement intégrée pour les bénéficiaires principaux du Fonds mondial au Nigeria et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Chemonics a approuvé et payé les factures frauduleuses de Zenith pendant plus de deux ans. Combinée aux frais de gestion des contrats de Chemonics (calculés en pourcentage), la fraude a entraîné l'imputation au Fonds mondial de plus de 3,4 millions de dollars de dépenses non-conformes.

Les contrôles de Chemonics ont été mis en œuvre de façon inappropriée par un personnel négligent qui n'a pas su détecter les principaux signaux d'alerte lors de l'examen des factures de Zenith. Un suivi financier inadéquat du bureau local et du siège américain de Chemonics a, parallèlement à une collusion potentielle entre son personnel et celui de Zenith, permis à la fraude de passer inaperçue malgré les importants dépassements budgétaires dans le contrat du Fonds mondial et un relèvement de 75 % du plafond du contrat de Zenith.

À la suite de la présente enquête, Chemonics a rompu ses relations avec Zenith, licencié le personnel concerné et accru ses contrôles internes. En identifiant la fraude comme l'une des principales causes des dépassements budgétaires des contrats de Chemonics, le Fonds mondial a renforcé la viabilité et le rapport coût/efficacité de sa chaîne d'approvisionnement au Nigeria.

1.2. Origine et portée

En avril 2019, l'équipe de pays du Fonds mondial au Nigeria a alerté le BIG après que Chemonics ait déposé une demande rétroactive de fonds supplémentaires et prévu des dépassements budgétaires de plusieurs millions de dollars dans ses contrats à prix fixe conclus avec le Fonds mondial. L'équipe de pays a demandé à l'agent local du Fonds (LFA) d'examiner les causes potentielles du dépassement, ce qui a permis d'identifier de nombreuses dépenses de sous-traitance non justifiées. Comme ni le résultat des travaux de l'agent local ni les déclarations de Chemonics n'expliquaient pleinement la cause profonde ou l'ampleur des dépassements de budget, le Bureau de l'Inspecteur général a ouvert une enquête proactive sur une fraude potentielle au niveau de la chaîne d'approvisionnement.

Le BIG a examiné plus de 20 millions de dollars de frais de fournisseurs tiers de services logistiques facturés au Fonds mondial entre 2017 et 2019. Il a contrôlé la documentation des six principaux fournisseurs de services logistiques et analysé les factures et les attestations de livraison. Le BIG a effectué deux missions sur le terrain au bureau d'Abuja de Chemonics, interrogé divers fournisseurs de services logistiques et visité des entrepôts à Abuja et à Calabar.

Le Bureau en charge de la déontologie de Chemonics a coopéré étroitement avec le BIG et fourni une documentation complète. Ces deux entités ont mené une mission conjointe sur le terrain à Abuja en février 2020. Zenith a aidé les enquêteurs en participant à des entretiens, mais n'a fourni qu'une documentation limitée à l'appui de ses déclarations.

1.3 Constatations

- Zenith a gonflé jusqu'à dix fois les factures de livraison et présenté de manière trompeuse les services exécutés, ce qui a entraîné une surfacturation de trois millions de dollars.
- Les contrôles effectués par Chemonics n'ont pas permis d'identifier les factures frauduleuses. Le personnel a été négligent dans l'examen des factures et des pièces justificatives, a approuvé des factures gonflées qui n'étaient pas conformes aux contrats, et ce pendant plus de deux ans.
- Il y a eu des preuves de collusion entre les personnels de Zenith et de Chemonics, y compris un Directeur important qui a validé toutes les factures frauduleuses de Zenith et siégé au comité d'évaluation des offres. L'offre de Zenith contenait des erreurs et des omissions délibérées et mentionnait des tarifs suspects.
- L'inadéquation du suivi financier de Chemonics au bureau local et au siège a conduit à une identification tardive des dépassements de coûts – avec pour conséquence que Chemonics et le Secrétariat du Fonds mondial ont eu plus de difficulté à détecter la fraude.

1.4 Contexte

Depuis 2003, le Fonds mondial a déboursé plus de 2 milliards de dollars au profit du Nigeria. Le pays est confronté à d'importants défis sanitaires : il supporte la plus lourde charge de paludisme de la planète (un cas sur quatre au niveau mondial), la quatrième plus lourde charge de tuberculose au monde et, en 2018, 1 900 000 Nigériens vivaient avec le VIH. La logistique est entravée par des infrastructures de qualité inégale, la taille même du pays et la répartition géographique de sa population, ainsi que par des problèmes de sécurité et des défis climatiques saisonniers.

Chemonics, une entreprise de développement mondial basée à Washington D.C., a travaillé en étroite collaboration avec le Fonds mondial sur des projets d'assistance technique et de logistique dans 12 pays. Au Nigeria, par l'intermédiaire de fournisseurs tiers de services logistiques (voir la Figure 1), Chemonics gère des entrepôts centraux et régionaux, la livraison longue distance entre entrepôts et la livraison jusqu'au dernier kilomètre vers 16 000 établissements de santé, pour des produits pharmaceutiques et soumis à la chaîne du froid. Chemonics supervise également la distribution de moustiquaires contre le paludisme, l'élimination des déchets et le transport des échantillons vers les laboratoires. Sur les 27 millions de dollars de dépenses totales du

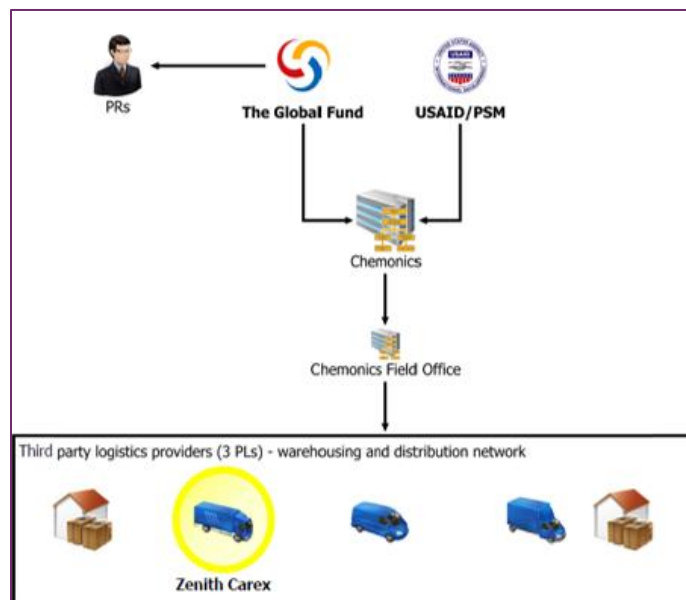


Figure 1 : Relations entre les partenaires de la chaîne d'approvisionnement du Nigeria, dont différents fournisseurs de services d'entreposage et de livraison longue distance et jusqu'au dernier kilomètre.

Fonds mondial pour la période 2016-2019, les coûts logistiques de tiers ont représenté 18,7 millions de dollars, dont 11 millions pour les livraisons longue distance et jusqu'au dernier kilomètre.

Traduction de la figure

Réциpiendaires principaux Fonds mondial USAID/PSM
Chemonics
Bureau local de Chemonics
Prestataires tiers de services logistiques – entreposage et réseau de livraison
Zenith Carex

Chemonics met également en œuvre au Nigeria le Projet de chaîne d’approvisionnement en produits de santé au niveau mondial pour l’Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le Fonds mondial et l’USAID partagent les coûts d’entreposage et des livraisons intégrées longue distance et jusqu’au dernier kilomètre. De nombreuses factures de services logistiques incluent des coûts pour les deux donateurs, que Chemonics répartit ensuite en fonction des installations soutenues par le donateur. Le présent document fait référence au « Programme » lorsqu’il décrit la chaîne d’approvisionnement intégrée ou les frais facturés aux deux donateurs pour les services intégrés. Cependant, ses constatations sont uniquement issues de l’enquête du BIG du Fonds mondial et aucun commentaire n’est émis au nom de l’USAID.

1.5 Impact de l’enquête

La présente enquête a révélé une fraude systémique au niveau des factures qui a fait grimper le coût des livraisons de produits spécialisés de lutte contre le VIH soumis à la chaîne du froid entre et depuis les entrepôts d’Abuja, de Lagos et de Jos vers 400 établissements de santé dans l’ensemble du pays. Cette fraude est un facteur important à l’origine des demandes ultérieures de financements supplémentaires de Chemonics auprès du Fonds mondial. Des coûts insoutenables ont affecté la viabilité financière de la chaîne d’approvisionnement à l’appui de la lutte contre les trois maladies au Nigeria.

Chemonics a maintenant cessé de travailler avec Zenith, pris des mesures administratives à l’encontre de certains employés et amélioré les contrôles et la supervision des principaux processus du bureau local. Le BIG et le Secrétariat ont convenu d’actions de la Direction visant à améliorer le suivi des projets et des risques chez les fournisseurs stratégiques, à forte valeur ajoutée et couvrant différents portefeuilles – tels que Chemonics.

Des frais de livraison facturés par Zenith (incluant des frais de gestion associés de Chemonics) d’un montant de 3 429 253 dollars ont été qualifiés de frauduleux et non-conformes. Le BIG recommande au Secrétariat de récupérer 3 155 514 dollars et réfléchira à la transmission des constatations de l’enquête aux autorités nigérianes en charge de l’application des lois. En raison des constatations du présent rapport, le Secrétariat s’est assuré que Zenith ne fournit plus aucun service aux programmes soutenus par le Fonds mondial au Nigeria.

2. Constatations

2.1 Zenith Carex a multiplié par dix le montant des factures de livraisons de produits soumis à la chaîne du froid, escroquant ainsi le Fonds Mondial de 3 millions de dollars.

Zenith était le principal fournisseur de services de livraison longue distance (entre les entrepôts d'Abuja, de Lagos et de Jos) et de livraison jusqu'au dernier kilomètre de produits soumis à la chaîne du froid (articles spécialisés de faible volume tels que les réactifs de dépistage du VIH) à 400 établissements de santé à travers le Nigeria. Bien que les produits soumis à la chaîne du froid ne représentent qu'un faible volume par rapport à l'ensemble des produits livrés au Nigeria, les frais facturés par Zenith ont été exagérément élevés : plus d'un quart du total des frais de livraison jusqu'au dernier kilomètre et environ la moitié du total des frais de livraison longue distance.



Figure 2 : Carte du Nigeria

Zenith a gonflé les factures des livraisons longue distance, surfacturant le Fonds mondial de 712 588 dollars

Zenith a reçu du Fonds mondial 766 223 dollars pour des services de livraison longue distance de produits soumis à la chaîne du froid, lesquels services étaient évalués, selon les termes du contrat, à 53 636 dollars. Zenith a donc fraudé le Fonds mondial à hauteur de 712 588 dollars, soit 93 % du montant total des frais, en facturant le **tonnage des camions** (le poids brut des camions utilisés pour le transport des marchandises). Cette pratique était contraire aux dispositions du contrat de livraison et de l'appel à propositions lancé par Chemonics auprès de fournisseurs potentiels – lequel stipulait que les frais de livraison longue distance de produits soumis à la chaîne du froid devaient être basés sur le **poids des marchandises** (le poids réel en kilogrammes des marchandises transportées).

Ce stratagème a commencé dès la première facture soumise par Zenith à Chemonics en août 2017, qui facturait 33 953 dollars pour le transport de 60 tonnes de marchandises d'Abuja à Jos. Zenith a multiplié les frais par dix : les pièces justificatives ont révélé que seuls 6, 009 tonnes de produits emballés avaient été transportés, ce qui aurait dû coûter 3 400 dollars. Zenith a continué de facturer sur la base du tonnage des camions jusqu'en juin 2019, facturant de deux tonnes (2 000 kg) à 215 tonnes (215 000 kg) pour 113 tournées de livraison.

En juillet 2018, Zenith a facturé au Programme 159 972 dollars pour une livraison de 210 tonnes de marchandises d'Abuja au principal entrepôt de produits de santé de Lagos, soit le montant le plus élevé facturé pour une livraison longue distance. Le BIG a estimé que la charge de 210 tonnes, équivalente à plusieurs conteneurs d'expédition, n'était pas plausible compte tenu du volume total de produits soumis à la chaîne du froid dans la chaîne d'approvisionnement. L'importation la plus volumineuse de produits soumis à la chaîne du froid au Nigeria était de neuf tonnes, également en juillet 2018. Les documents justificatifs (attestations de livraison) n'ont révélé que deux déplacements de véhicules sur la tournée. Le BIG a calculé que les frais auraient dû s'élever à 11 198 dollars pour un poids de marchandises emballées estimé à 14,7 tonnes.

Zenith a confirmé avoir facturé les livraisons longue distance sur la base du tonnage des camions, affirmant que cela reflétait les volumes utiles nécessaires pour transporter les marchandises. L'entreprise

a affirmé avoir reçu l'autorisation verbale de facturer en fonction du tonnage des camions lors d'une réunion en 2017 avec un ancien responsable des achats de Chemonics, mais n'a pu fournir aucun document ou amendement de contrat pour étayer cette affirmation.

De plus, Zenith a fait de fausses déclarations concernant la capacité des véhicules déployés, ce qui a accru les surfacturations. Plusieurs montants de frais étaient supérieurs aux capacités des véhicules de la flotte de Zenith. Des trajets différents effectués par des véhicules ayant la même immatriculation ont été facturés à des tonnages différents, certains frais dépassant ceux correspondant au tonnage des véhicules concernés. Par exemple, un véhicule dont le poids brut était estimé à sept tonnes était associé à des frais facturés pour des transports de 5, 10, 15, 25, 35 et 75 tonnes.

À la suite de l'examen effectué par l'agent local du Fonds en 2019, Zenith a modifié sa pratique de facturation. L'entreprise a commencé à facturer en fonction du poids des marchandises plutôt que du tonnage des camions. Le poids des marchandises facturé a cependant continué d'être frauduleusement gonflé jusqu'à dix fois. Une attestation de livraison du 3 mars 2020 ne mentionnait aucun poids de colis ou d'expédition enregistré à l'entrepôt de départ ou de livraison, ce qui indique que Zenith a comptabilisé des poids de marchandises non vérifiés après la tournée pour qu'ils correspondent à la facture frauduleuse.

Zenith a frauduleusement gonflé de 2,3 millions de dollars les factures des livraisons jusqu'au dernier kilomètre

À partir de mai 2017, Zenith a appliqué des pratiques de livraison frauduleuses et gonflé les factures des livraisons jusqu'au dernier kilomètre pendant plus de deux ans, surfacturant le Fonds mondial de 2 284 518 dollars, soit 91 % des 2,6 millions de dollars de frais de livraison jusqu'au dernier kilomètre. Zenith a facturé le Programme pour des livraisons « **individualisées** » (*direct deliveries*) coûteuses, définies dans l'appel à propositions comme des livraisons individualisées à un **maximum de trois établissements**, alors qu'il aurait dû facturer des livraisons « **groupées** » (*drop deliveries*), définies comme des livraisons à **plus de trois établissements de santé par tournée**, ce qui a entraîné une surfacturation importante. Ces définitions pour les deux types de livraison – « individualisée » et « groupée » – n'ont pas été incluses dans le contrat de livraison.

Le BIG examiné plus de 3 000 attestations de livraison et constaté que Zenith déployait habituellement un véhicule par État pour les livraisons jusqu'au dernier kilomètre. Les livraisons destinées à tous les établissements de santé d'un État étaient généralement chargées simultanément dans le même véhicule dans les entrepôts de répartition. Le véhicule livrait ensuite entre cinq et vingt centres de santé sur une période de deux ou trois jours avant de retourner à l'entrepôt. Ces livraisons auraient dû être facturées comme des « livraisons groupées » car les camions se rendaient dans plus de trois établissements, mais Zenith facturait principalement des « livraisons individualisées ». Le tarif moyen de Zenith pour les livraisons individualisées était 32 fois plus cher que le tarif équivalent pour les livraisons groupées pour le même trajet, ce qui a entraîné une surfacturation très importante. Zenith a appliqué cette pratique de façon manifeste pour ses livraisons à travers le Nigeria pendant toute la durée du programme.

Exemple. Le 26 mars 2018, un véhicule de Zenith a été chargé à Abuja avec des commandes de 14 établissements de santé situés dans l'État d'Edo. Le véhicule a effectué les 14 livraisons les 27 et 28 mars. Comme le camion a livré à plus de trois établissements de santé, des tarifs de « livraison groupée » auraient dû s'appliquer. Au lieu de cela, Zenith a facturé **16 881 dollars** pour 11 « livraisons individualisées » distinctes à partir d'Abuja. Si des tarifs de « livraison groupée » avaient été appliqués, le montant facturé se serait élevé à **586 dollars**.

Attribution des contrats sur la base du tarif de « livraison groupée »

Chemonics a attribué l'appel d'offres de 2017 au soumissionnaire techniquement qualifié offrant les tarifs les plus bas. L'évaluation financière n'a pris en compte que les tarifs de « livraison groupée », indicatifs de la méthode de livraison prévue. Les tarifs de « livraison individualisée » étaient plus élevés pour compenser les frais fixes induits par un transport direct de l'entrepôt au premier établissement de santé pendant une tournée. De plus, il était prévu de les appliquer pour les livraisons de gros volumes ou d'urgence. Les tarifs de « livraison groupée » de Zenith étaient environ deux tiers moins élevés que ceux de ses concurrents, tandis que ses tarifs de « livraison individualisée » étaient de loin les plus élevés. En moyenne, Zenith devait effectuer 32 « livraisons groupées » pour générer le même revenu qu'une seule « livraison individualisée ». En comparaison, les tarifs de « livraison individualisée » des autres soumissionnaires étaient entre trois et neuf fois plus élevés que leurs tarifs de « livraison groupée ». Malgré le relèvement du plafond du contrat de sous-traitance de Zenith en mai 2019 (en raison d'un dépassement de coûts), Chemonics ne s'est pas rendu compte que très peu de « livraisons groupées » étaient facturées.

Chemonics a confirmé que les définitions des expressions « livraison groupée » et « livraison individualisée » ne figuraient pas dans les contrats de livraison. L'entreprise a déclaré aux enquêteurs que les tarifs de « livraison individualisée » devaient s'appliquer aux tournées à destination d'un maximum de trois établissements de santé dans une même zone de gouvernement local et que les tarifs de « livraison groupée » devaient eux s'appliquer aux tournées à destination d'au moins quatre établissements. Cependant, les définitions des deux types de livraison dans l'appel à propositions ne faisaient pas référence aux zones de gouvernement local. D'autres personnes interrogées ont déclaré qu'une tournée de livraison devait commencer et finir dans un entrepôt.

Zenith a systématiquement facturé de nombreuses « livraisons individualisées » alors que le même véhicule livrait à plusieurs établissements de santé le même jour. L'entreprise a exploité sa propre interprétation de la notion de zone de gouvernement local (laquelle n'a pas de base contractuelle), d'où un mauvais rapport coût/efficacité pour les donateurs. Zenith a facturé des frais de « livraison individualisée » distincts de l'entrepôt à chaque établissement de santé livré pendant une tournée effectuée par le même véhicule de livraison.

Exemple. En avril 2019, un camion de Zenith a livré six établissements dans quatre zones de gouvernement local voisines d'Ibadan, en l'espace de trois heures. Zenith a facturé au Programme quatre « livraisons individualisées » distinctes Lagos-Ibadan.

Le BIG a constaté que la définition de Zenith de la notion de « zone de gouvernement local », bien que conforme à ses pratiques, ne correspondait pas à celle d'autres entreprises de livraison qui facturaient régulièrement une seule tournée pour des livraisons depuis des entrepôts centraux vers des établissements situés dans plusieurs zones de gouvernement local avec un seul camion. Zenith a également surfacturé le Programme en lui faisant payer pour de multiples « livraisons individualisées » dans une même zone de gouvernement local, ne respectant même pas la définition la plus large des tournées.

Exemple. En janvier 2019, un véhicule de Zenith a déposé des fournitures dans 11 établissements dans l'État d'Adamawa, dont quatre situés dans la zone de gouvernement local de Yola Nord. Zenith a facturé neuf « livraisons individualisées », dont deux pour des livraisons de Yola North, ne facturant pas de « livraisons groupées » conformément à l'interprétation la plus large possible des tournées. En revanche, un autre fournisseur opérant des livraisons jusqu'au dernier kilomètre de produits non soumis à la chaîne du froid dans l'État d'Adamawa en septembre 2018 a effectué 12 « livraisons individualisées », dont sept étaient destinées à des établissements situés dans différentes zones de gouvernement local.

En 2019, Zenith a déclaré à Chemonics que ses tarifs de « livraison groupée » de 2017, sur la base desquels l'entreprise a remporté l'appel d'offres, étaient inférieurs aux coûts de livraison. Le BIG a constaté que la tarification de l'appel d'offres de 2017 de Zenith – avec des tarifs de « livraison groupée » très bas et des tarifs de « livraison individualisée » très élevés – était suspecte. Cette tarification avait probablement pour but de « couper l'herbe sous le pied des concurrents » grâce à des tarifs de « livraison groupée » artificiellement bas pour tenter

« d'appâter le client » alors que l'entreprise prévoyait de facturer indument des tarifs de « livraison individualisée » plus élevés. Zenith a augmenté la proportion de tournées de « livraisons individualisées » – plus onéreuses – au fil du temps. En mai 2017, 78 % des livraisons facturées par Zenith étaient des « livraisons groupées », mais leur proportion a ensuite régulièrement diminué pour tomber à 2 % en janvier 2019, ce qui a entraîné des coûts par tournée nettement plus élevés, comme le montre la Figure 3.

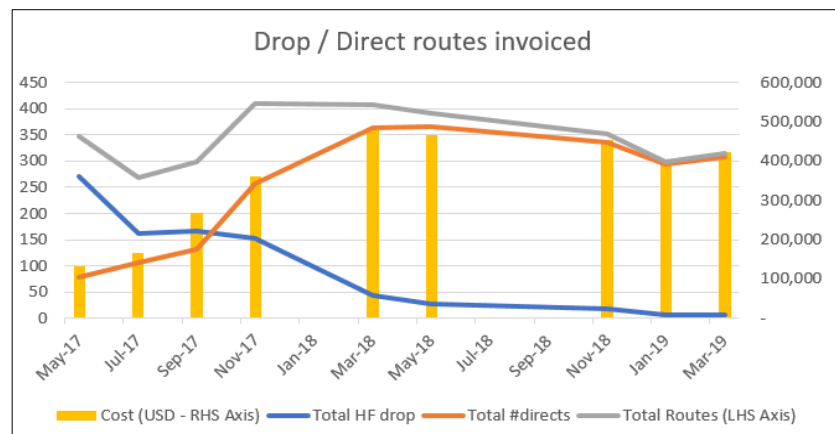


Figure 3 : Nombre de tournées (échelle de gauche, lignes) par type et coût total consécutif (échelle de droite, barres), sélection de certains mois uniquement.

« d'appâter le client » alors que l'entreprise prévoyait de facturer indument des tarifs de « livraison individualisée » plus élevés. Zenith a augmenté la proportion de tournées de « livraisons individualisées » – plus onéreuses – au fil du temps. En mai 2017, 78 % des livraisons facturées par Zenith étaient des « livraisons groupées », mais leur proportion a ensuite régulièrement diminué pour tomber à 2 % en janvier 2019, ce qui a entraîné des coûts par tournée nettement plus élevés, comme le montre la Figure 3.

Traduction de la figure

Tournées de livraisons groupées/individualisées facturées

Mai, Juillet, Septembre, Novembre Janvier, Mars, Mai, Juillet, Septembre, Novembre, Janvier, Mars

Coût (dollars, échelle de droite)/Total Livraisons groupées/Total Livraisons individualisées/Total des tournées

L'entreprise Zenith a répondu qu'elle établissait des tournées et des factures par zone de gouvernement local. Elle a rejeté les constatations du BIG en les qualifiant de « totalement mensongères », mais n'a fourni aucune preuve susceptible de les faire évoluer.

Chemonics a admis que Zenith avait fraudé le Programme du fait de pratiques trompeuses. Chemonics a proposé que le montant recouvrable du Fonds mondial tienne compte de la valeur économique raisonnable des services effectués. Le BIG a reconnu que les services de livraison ont été largement exécutés dans les délais et dans leur intégralité. Reconnaissant « l'effet d'appât » de l'offre tarifaire agressive de Zenith et que les tarifs contractuels de certains itinéraires ont pu être inférieurs au coût du service, le BIG a ajusté les montants de recouvrement proposés en les basant sur la deuxième offre la moins chère de 2017. Ces ajustements (montants de recouvrement proposés : livraisons longue distance

pour 607 887 dollars et livraisons jusqu'au dernier kilomètre pour 2 115 480 dollars) sont visibles au niveau de la différence entre les montants non-conformes et les montants de recouvrement.

Chemonics a également demandé que le montant du recouvrement soit ajusté afin de tenir compte de son intention déclarée de faire des zones de gouvernement local une caractéristique des définitions des tarifs de livraison jusqu'au dernier kilomètre, qu'il s'agisse des livraisons individualisées ou groupées. Sur la base des preuves recueillies au cours de l'enquête, le BIG a conclu de ne pas ajuster le montant de cette manière.

Sur la base de ce qui précède, le BIG et le Secrétariat du Fonds mondial ont convenu :

Action convenue de la Direction 1 :

En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat définira et cherchera à obtenir auprès de Chemonics un montant de recouvrement approprié pour les dépenses non-conformes identifiées. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.

Action convenue de la Direction 2 :

En consultation avec le BIG, le Secrétariat rendra compte des constatations relatives à l'inconduite du fournisseur Zenith Carex en vue d'une éventuelle saisine du Comité des sanctions.

2.2 Les contrôles du bureau local de Chemonics étaient mal mis en œuvre et inefficaces pour prévenir la fraude.

Le bureau local de Chemonics au Nigeria était responsable de tous les aspects de la gestion des fournisseurs tiers de services logistiques, y compris leur sélection, la rédaction des contrats, ainsi que l'examen et l'approbation des factures.

Le personnel de Chemonics a fait preuve de négligence dans la mise en œuvre des contrôles. Les employés ont examiné et approuvé les factures des fournisseurs sans connaître pleinement les termes du contrat, et vérifié de manière inadéquate les pièces justificatives. En conséquence, les contrôles du traitement des factures n'ont pas permis d'identifier les factures frauduleuses et d'empêcher les paiements non justifiés.

La conception du processus de paiement des factures semblait solide : six documents internes devaient être validés par jusqu'à six personnes de différents services – dont ceux en charge de l'entreposage et de la livraison, et ceux en charge des questions financières. Ils devaient en outre être validés par un cadre supérieur disposant d'une délégation de pouvoir, c'est-à-dire de l'autorisation de dépenser des fonds pour le compte de Chemonics. Bien que les factures de livraison longue distance de Zenith mentionnent clairement le « tonnage », aucun membre du personnel de Chemonics n'a identifié, remis en question, contesté ou empêché le paiement de 52 factures frauduleuses qui ne correspondaient pas aux frais contractuels par kilo de marchandise.

La première facture de livraison longue distance de Zenith, d'août 2017, a été approuvée par le personnel à tous les niveaux de la hiérarchie, y compris le Directeur national, le Directeur national adjoint et le Directeur en charge de l'entreposage et de la livraison. De plus, aucun d'entre eux n'a vérifié si cette facture était conforme au contrat signé trois mois auparavant. Le Directeur national adjoint, qui disposait d'une délégation de pouvoir, et le Directeur de l'entreposage et de la livraison avaient été tous les deux étroitement associés au processus de sélection des fournisseurs et de passation des marchés. Ils auraient donc dû connaître les termes exacts du contrat.

Le personnel chargé d'examiner les factures était insuffisamment informé et supervisé

Un Conseiller en logistique de Chemonics qui approuvait régulièrement les factures de Zenith qui étaient frauduleusement basées sur le tonnage des véhicules a déclaré au BIG qu'il ne savait pas si les frais de livraison longue distance respectant la chaîne du froid devaient être basés sur le poids de la marchandise ou sur le poids du véhicule.

Certains membres du personnel de Chemonics n'ont pas examiné de manière appropriée les attestations de livraison transmises avec les factures comme preuves que les livraisons avaient été correctement effectuées et que les factures étaient exactes. À plusieurs reprises, les factures de livraison jusqu'au dernier kilomètre de Zenith, accompagnées de plus de 1 000 pages d'attestations de livraison justificatives, ont été approuvées à la fois par le Conseiller en logistique et le Directeur en charge de l'entreposage et de la livraison le jour même où Chemonics les recevait – ce qui révèle une absence d'examen approprié. Le Conseiller en logistique de Chemonics a déclaré au BIG qu'il n'examinait pas les attestations de livraison lors du contrôle des factures car cela était « trop chronophage ». En ne le faisant pas, le personnel de Chemonics ne pouvait pas s'assurer que les frais facturés étaient exacts et justifiés.

Le manque de ressources pour le traitement des factures a été cité comme un facteur ayant contribué à cette situation. Parfois, un seul membre du personnel était chargé de l'examen de toutes les factures et de milliers de pages de documents justificatifs. Lorsque cela a conduit à de longs retards dans le paiement des prestations, les fournisseurs se sont plaints et ont fait pression sur Chemonics pour réduire rapidement les arriérés de traitement. Des salariés d'autres départements de Chemonics ont été appelés en renfort pour

examiner les factures, mais ces salariés réaffectés pour faire face « au pic d'activité » ne pouvaient pas approuver formellement les documents. Un Conseiller en logistique a admis avoir apposé sa signature sur des formulaires d'inspection de factures contrôlées par d'autres personnes. Rien dans la documentation n'indiquait que des responsables de Chemonics avaient assuré une formation ou une supervision adéquate du personnel réaffecté face au « pic d'activité » ou mis en place des processus de maintien de la séparation des tâches pour le personnel autre que celui du Département chargé de l'entreposage et de la livraison apportant son aide en période de pic d'activité.

Le Directeur effectuait des contrôles inadéquats

Le Directeur chargé de l'entreposage et de la livraison, qui supervisait directement le processus d'approbation des factures, n'a pas effectué de contrôles adéquats. Il a validé chacune des factures frauduleuses identifiées au cours de l'enquête, confirmant ainsi que les livraisons avaient été effectuées conformément aux exigences de la commande et que les factures avaient été vérifiées et approuvées pour paiement. Lorsqu'il a été confronté aux factures frauduleuses, le Directeur a déclaré que l'équipe « n'avait pas examiné les bons documents », sans expliquer sa propre incapacité à garantir l'exactitude des factures ou à s'assurer que le personnel était correctement formé et supervisé.

Les membres du personnel ne vérifiaient pas l'exactitude des factures, se fiant plutôt à la validation du membre du personnel le précédant dans la chaîne d'examen, ce qui affaiblissait l'efficacité des contrôles. Un Responsable du département financier a déclaré que son service se concentrait sur l'examen des formulaires de demande de paiement, document produit en interne, plutôt que sur les factures sous-jacentes. Il comptait en effet sur le personnel du département de l'entreposage et de la livraison pour confirmer l'exactitude des factures. Le département financier vérifiait si les tarifs par kilogramme étaient conformes au contrat, mais ne savait pas que les factures des livraisons longue distance auraient dû être établies en fonction du poids au kilo des marchandises et non du tonnage des véhicules.

Des factures extraordinairement élevées n'ont pas été contestées, notamment un montant de 330 000 dollars pour seulement huit tournées de livraison longue distance dans la facture de juillet 2018. Ce chiffre représente 10 % de l'ensemble du plafond annuel du contrat de Zenith pour les livraisons longue distance et jusqu'au dernier kilomètre prises ensemble. À titre de comparaison et malgré des tarifs gonflés, les livraisons jusqu'au dernier kilomètre à environ 400 établissements ont coûté 412 000 dollars en juillet 2018.

Le processus d'appel d'offres a déclenché des signaux d'alarme

Le personnel de Chemonics n'a pas détecté les signaux d'alarme qui se sont déclenchés à l'occasion de la soumission de Zenith à l'appel d'offres de 2017. Zenith a communiqué des états financiers non audités pour 2016 avec des écritures falsifiées provenant des états audités correspondants de 2015, présentant ainsi une situation financière trompeuse du fait d'un gonflement (de 102 millions NGN ou 67 %) de son chiffre d'affaires de 2016 par rapport aux états officiels conservés à la *Corporate Affairs Commission* du Nigeria. Les documents font également état d'une augmentation inexplicite de 131,6 millions NGN (600 %) de l'actif net de fin d'année et d'une diminution du passif, ce qui améliorerait le bilan de l'entreprise.

Préoccupée par le fait que Zenith présentait un « risque élevé » sur le plan financier en raison de ses faibles liquidités et de l'importance de ses dettes, Chemonics a interrogé l'entreprise sur ses niveaux d'endettement. Zenith a répondu « *qu'il [le niveau d'endettement] a été saisi par erreur dans les comptes de gestion [2016] que nous avons communiqués en raison de l'urgence, mais que nos comptes réels audités seront prêts d'ici la première semaine de juillet et que nous vous les transmettrons... En outre, nous pouvons imprimer et vous communiquer pour examen notre relevé de compte bancaire pour attester de notre solde bancaire à ce jour, qui s'élève à plus de 70m NGN et 58 000 dollars* ».

Bien que Zenith ait admis que ses déclarations de gestion étaient « erronées », Chemonics n’a, par la suite, demandé aucune autre pièce justificative pour corroborer l’important revirement financier par rapport aux états financiers audités de Zenith de 2015. Rappelons que ceux-ci faisaient état d’un passif de fin d’année de 97 millions de NGN et d’une trésorerie de seulement 458 000 NGN (environ 2 300 dollars).

Chemonics a considéré l’offre de Zenith comme « loufoque » : ses tarifs de « livraison groupée » jusqu’au dernier kilomètre étaient jusqu’à deux tiers inférieurs à ceux des concurrents, mais ses tarifs de « livraison individualisée » étaient souvent de plus du double de la moyenne des concurrents. Contrairement à d’autres soumissionnaires, Zenith n’a pas communiqué d’exposé des coûts détaillant le mode de calcul de son offre, comme l’exigeait l’appel à propositions, et Chemonics ne lui a pas demandé de le faire par la suite. Comme il s’agissait d’une évaluation à l’aveugle des critères financiers, les évaluateurs de Chemonics ne savaient pas que l’offre la plus basse était celle de Zenith et semblent avoir pris ces tarifs pour le moins « étranges » au pied de la lettre. Après l’attribution de l’offre, aucun contrôle supplémentaire n’a été mis en place. Au cours des renégociations de 2019, Zenith a déclaré que ses tarifs de « livraison groupée » ne couvraient pas ses coûts et a demandé à les augmenter.

Lacunes dans la rédaction et la mise en œuvre du contrat

Les lacunes dans la rédaction et le suivi des contrats de livraison par Chemonics ont contribué à créer un environnement général dans lequel la fraude de Zenith a pu s’enraciner et passer inaperçue.

Bien que décrites dans l’appel à propositions, les définitions essentielles de la livraison jusqu’au dernier kilomètre, comme la « livraison groupée » et la « livraison individualisée », n’ont pas été incluses dans les contrats finaux. Alors que Chemonics a bien défini le « poids des marchandises » comme le critère pertinent pour facturer les livraisons longue distance respectant la chaîne du froid, le BIG n’a cependant trouvé aucun processus établi pour mesurer et enregistrer de manière fiable le poids des marchandises des cargaisons dans les entrepôts de départ. À la suite d’un examen de l’agent local du Fonds mondial au début de 2019, le personnel du principal entrepôt de produits de santé d’Abuja a reçu pour instruction de peser les marchandises à expédier. Cependant, du fait de la fourniture d’une balance inadaptée, le personnel a dû peser un échantillon de marchandise et extrapoler le poids de la cargaison. Des poids apparemment non vérifiés et exagérés ont été enregistrés à la main sur les attestations de livraison transmises par Zenith à l’appui de ses factures gonflées à partir de la mi-2019 – ce qui indique que le processus de pesage est resté peu, voire pas du tout, mis en œuvre.

De nombreux plans de tournée de Zenith ne mentionnaient pas les informations détaillées requises en vertu des contrats, comme le coût estimé, les États et les zones de gouvernement local couverts par chaque tournée, le volume des produits de santé, l’immatriculation et la capacité des véhicules, ainsi que les dates de chargement et de livraison prévues. Certains plans de route contenaient des noms de zones de gouvernement local inexistantes. Le BIG n’a trouvé aucun indice révélant que le personnel de Chemonics s’était interrogé sur la qualité des feuilles de route ou avait exigé de Zenith que l’entreprise respecte les normes contractuelles.

Les contrats stipulaient qu’en plus des attestations de livraison au format papier, des attestations de livraison au format électronique et le GPS devaient être mis en œuvre sur 25 % des tournées dès septembre 2017, et sur l’ensemble des livraisons à partir de janvier 2018. Cependant, les attestations de livraison au format électronique n’ont pas du tout été utilisées au cours de la période couverte par le projet.

Le Fonds mondial a choisi Chemonics comme fournisseur pour l’aider à remédier aux déficiences de la chaîne d’approvisionnement qui avaient été identifiées par l’[Audit du BIG de 2016](#) portant sur les subventions du Fonds mondial au Nigeria. Pendant la durée du contrat, les produits ont dans la grande majorité été livrés dans les délais et dans leur intégralité. Les considérations d’ordre programmatique étaient au cœur des préoccupations de Chemonics et du Fonds mondial. Cependant, comme la présente enquête l’a montré, les

défaillances des contrôles de Chemonics ont limité la capacité du Fonds mondial à suivre les résultats financiers du contrat.

Chemonics étant fournisseur du Fonds mondial, les mécanismes d'assurance appliqués à l'entreprise étaient relativement plus réactifs que ceux appliqués aux maîtres d'œuvre des subventions. L'externalisation d'un service inclut l'externalisation du risque lié aux tiers. La proposition de Chemonics de 2018 mettait en avant son expérience au Nigeria et soulignait la « supervision complète » des sous-traitants comme un avantage pour le Fonds mondial. Néanmoins, l'ampleur et l'importance stratégique de contrats tels que ceux-ci justifient une assurance supplémentaire par rapport aux autres fournisseurs du Fonds mondial. Le BIG est convenu avec le Secrétariat qu'un cadre d'assurance plus proactif sera adopté à l'avenir pour les principaux prestataires et les fournisseurs stratégiques, proportionné à la valeur de leurs contrats et à leur exposition au risque.

L'entreprise Chemonics a déclaré au BIG qu'elle « reconnaît que les membres du personnel impliqués dans le processus de facturation ont été négligents dans leurs fonctions au cours du processus d'examen et de paiement. Nous aimerions cependant préciser que Chemonics avait effectivement mis en place des contrôles financiers et des procédures opérationnelles standard. Néanmoins, nos enquêtes ont révélé que ces procédures n'ont pas été suivies en ce qui concerne l'appel d'offres et les processus d'examen des factures de Zenith Carex ». Chemonics a noté que des mesures administratives et des améliorations de processus ont été, et sont, mises en œuvre pour mieux remédier aux déficiences identifiées par la présente enquête.

Zenith a répondu que Chemonics n'avait pas demandé d'états financiers audités mis à jour pour 2016 et rappelé que le processus de diligence raisonnable était de la responsabilité de Chemonics. Le BIG a invité l'entreprise Zenith à lui fournir des registres financiers audités et des documents du projet couvrant la période 2016-2019, mais celle-ci a refusé. Sa réponse n'a ni clarifié ni réfuté les incohérences identifiées.

Sur la base des constatations ci-dessus, le BIG et le Secrétariat du Fonds mondial ont convenu :

Action convenue de la Direction 3 :

Le département des achats et de l'approvisionnement et le département de la gestion des risques établiront un cadre provisoire qui fournira des orientations sur les assurances et la supervision nécessaire des prestataires de services stratégiques 4PL et 3PL identifiés et/ou des principaux fournisseurs auxquels le Fonds mondial a recours.

2.3 Des comportements collusoires ont peut-être contribué à ce que la fraude passe inaperçue.

L'ampleur de la facturation frauduleuse de Zenith et l'importance des défaillances de contrôle chez Chemonics indiquent la possibilité d'une collusion entre le personnel de Chemonics et celui de Zenith.

L'attribution du contrat a été très lucrative pour Zenith. La valeur du contrat de livraison de la première année (mai 2017 - mai 2018), plus d'un milliard de NGN, représentait plus de six fois son chiffre d'affaires de l'année précédente¹. En 2018, Zenith a tiré 1,5 milliard de NGN (4 millions de dollars) de revenus de la seule société Chemonics, soit dix fois son chiffre d'affaires de 2016. Dans l'appel à propositions, la société Zenith s'est engagée à développer considérablement sa flotte de véhicules en cas d'obtention du contrat.

Le mode de vie du principal dirigeant de Chemonics est incohérent avec le salaire qu'il déclare

Un Directeur de Chemonics qui était bien placé pour être informé de la fraude avait un niveau de vie bien supérieur à celui que son salaire versé par Chemonics lui aurait permis d'avoir. Cette personne siégeait au Comité qui évaluait les offres des fournisseurs tiers de services logistiques et fixait les modalités contractuelles, y compris la facturation des marchandises au poids pour les livraisons longue distance respectant la chaîne du froid, et les définitions des qualificatifs « individualisées » et « groupées » pour les livraisons jusqu'au dernier kilomètre. Cette personne a validé l'ensemble des factures d'entreposage et de livraison, et a supervisé le processus d'examen des factures.

Bien qu'il n'ait pas déclaré d'emploi ou de revenu secondaire, il a réalisé un investissement dans un projet de logement dont le montant était supérieur à la totalité de son salaire perçu entre octobre 2017 et janvier 2019. Entre mars et novembre 2019, l'individu a déposé des liquidités supplémentaires d'un montant équivalant à 25 % de son salaire annuel (lequel était versé séparément sur son compte) sur divers comptes bancaires à son nom. D'autres dépenses importantes et des achats de produits de luxe indiquaient en outre un style de vie qui dépassait de loin son salaire de chez Chemonics.

Les tarifs de l'offre de Zenith étaient suspects

En 2019, sous l'impulsion de son nouveau Directeur du bureau local, Chemonics a cherché à obtenir des remises auprès de tous ses fournisseurs de services logistiques par le biais d'un processus de renégociation. Les fournisseurs existants ont donc été invités à soumettre de nouveaux tarifs inférieurs aux anciens. Le personnel de Chemonics a préparé un premier état comparatif des tarifs en date du 1^{er} août 2019 et un autre document d'analyse des tarifs le 26 août, suite à une demande de rabais supplémentaires formulée auprès des fournisseurs.

Les tarifs révisés de Zenith pour les livraisons jusqu'au dernier kilomètre respectant la chaîne du froid, communiqués le 26 août, s'alignaient sur ceux du soumissionnaire le moins cher (le Concurrent A) (et étaient même légèrement inférieurs à ceux-ci) pour la plupart des tarifs de « livraison individualisée ». Cela indique clairement que, pendant le processus d'appel d'offres, Zenith a obtenu de façon déloyale des informations sur les tarifs des concurrents pour préparer son offre.

Les prix actualisés de Zenith représentaient 99 % des prix du Concurrent A, tant pour les tarifs de « livraison groupée » que pour les tarifs de « livraison individualisée », comme le montre la Figure 4 ci-dessous. Bien qu'il ait été demandé aux fournisseurs de réduire le montant de leurs offres, 93 des 111 tarifs de « livraison groupée » de Zenith ont en fait augmenté pour s'établir à 99 % des tarifs de l'offre du Concurrent A, doublant

¹ Les déclarations de 2016 auprès de l'Organisme de réglementation des entreprises mentionnaient un chiffre d'affaires de 153 millions NGN.

ou triplant dans certains cas par rapport à leur niveau du 1^{er} août. Les 111 tarifs de « livraison individualisée » de Zenith ont été modifiés, souvent de plus de 50 %, pour atteindre de 98,4 % à 99,9 % des tarifs des offres du Concurrent A, par tournée.

Livraison	Tarifs Zenith au 1 ^{er} août		Tarifs Zenith au 26 août		Concurrent A		Tarifs Zenith au 26 août en % de ceux du Concurrent A	
	Groupée	Individ.	Groupée	Individ.	Groupée	Individ.	Groupée	Individ.
ABUJA-ABIA	30 000	300 000	32 600	149 700	33 185	150 051	98,24%	99,77%
ABUJA-ADAMAWA	45 000	350 000	49 400	203 850	50 725	204 457	97,39%	99,70%
ABUJA-ANAMBRA	17 000	450 000	35 000	150 950	35 210	151 388	99,40%	99,71%
ABUJA-BORNO	60 000	600 000	50 300	241 900	50 600	242 627	99,41%	99,70%
ABUJA-CROSS RIVER	35 000	300 000	38 600	209 800	38 980	210 040	99,03%	99,89%

Figure 4 : Extrait d'un état comparatif des tarifs des livraisons jusqu'au dernier kilomètre respectant la chaîne du froid de 2019, montrant comment Zenith Carex a modifié ses offres afin qu'elles s'alignent sur celles du 'Concurrent A'.

Certains membres du personnel de Chemonics ont justifié le choix de Zenith lors de la renégociation par le fait qu'il était le seul fournisseur de services de livraison jusqu'au dernier kilomètre respectant la chaîne du froid à être compétent. Le critère d'évaluation utilisé pour la renégociation de 2019 a été modifié une fois les soumissions reçues. Chemonics a initialement évalué les tarifs le 1^{er} août 2019 sur la base de 100 % des tarifs de « livraison groupée ». Un membre du personnel du Département chargé de l'entreposage et de la livraison a indiqué au personnel chargé des achats que les tarifs des « livraisons individualisées » ne s'appliquaient que dans des cas exceptionnels, poussant ainsi pour que l'évaluation soit basée sur les tarifs des « livraisons groupées ». Cette affirmation était en contradiction avec la réalité : comme le montre la Figure 3 de la page 9, Zenith appliquait invariablement des tarifs de « livraison individualisée ». Le 6 août, une analyse qui ne tenait pas compte des tarifs de « livraison groupée » a donné des résultats qui n'attribuaient aucune livraison à Zenith, mais beaucoup au Concurrent A. Une évaluation ultérieure basée sur les prix suspects du 26 août détaillés ci-dessus, et prenant en compte les tarifs de « livraison groupée » à hauteur de 99 %, attribuait la majorité des liaisons à Zenith.

Le BIG a, par l'intermédiaire de Chemonics, demandé à l'ancien employé visé par les indices de collusion de commenter ces constatations, mais celui-ci n'a pas souhaité répondre. Chemonics a mis fin à ses relations avec Zenith et pris des mesures disciplinaires décisives à l'encontre du personnel concerné.

Zenith a répondu au BIG que « Zenith Carex n'avait aucune relation personnelle ou officielle avec le personnel de Chemonics avant de remporter le contrat de sous-traitance, et a entretenu des relations professionnelles avec le personnel de Chemonics jusqu'à ce que nous ayons cessé de travailler pour eux ». Zenith n'a fait aucun commentaire de fond pour réfuter la constatation selon laquelle l'entreprise aurait soumis des tarifs suspects pendant la renégociation, déclarant à l'inverse qu'elle considérait la demande de renégociation des tarifs de Chemonics comme « frauduleuse ».

2.4 Le suivi financier et la supervision de Chemonics n'ont pas permis de détecter les fraudes.

Le suivi financier inadéquat de Chemonics a conduit à une détection tardive des dépassements de coûts, ce qui a rendu plus difficile l'identification de la fraude, tant pour Chemonics que pour le Secrétariat du Fonds mondial. Le siège de Chemonics n'a pas repéré la fraude comme principale cause d'une augmentation substantielle des coûts des services 3PL. Il n'a pas non plus détecté les irrégularités dans l'examen des factures du bureau local de Chemonics à Abuja, lequel examen avait été compromis par la négligence et une collusion potentielle.

La supervision du siège de Chemonics s'est concentrée sur les questions stratégiques et programmatiques. Elle n'a pas suivi les contrats de sous-traitance des prestataires tiers de services logistiques, ni effectué de contrôles secondaires des factures. Ces responsabilités incombaient au bureau local, qui supervisait les contrats de sous-traitance individuels, y compris le contrôle des plafonds contractuels – montant contractuel annuel maximal. Le siège préparait les rapports financiers destinés aux donateurs sur la base des coûts logistiques cumulés à partir desquels les factures du Fonds mondial étaient préparées environ tous les deux mois.

Avant mai 2019, le suivi financier était basé sur les dépenses comptabilisées du bureau local. Personne n'était chargé du suivi des charges à payer et aucun outil de prévision fiable n'était disponible. En raison des retards dans le traitement des factures, le suivi financier était décalé de plusieurs mois par rapport aux coûts réels, ce qui signifie qu'il n'y avait pas de suivi simultané des dépenses du Fonds mondial ou des plafonds contractuels des sous-traitants. Les prestataires de services logistiques eux-mêmes demandaient souvent des rallonges financières à Chemonics lorsque les plafonds étaient proches ou dépassés.

Pour remédier à ces faiblesses, Chemonics a mis en place une « salle de crise » – unité interdépartementale du bureau local chargée du contrôle des factures des services logistiques et des charges à payer – afin de faciliter un accès commun aux informations financières et d'améliorer la communication entre le personnel du bureau local et du siège à partir de mai 2019.

Rallonges financières rétroactives

Le 1^{er} mai 2019, alors qu'il ne restait que 16 jours avant la fin de la période contractuelle, Chemonics a signé un avenant au contrat prévoyant un relèvement de plus de 2 millions de dollars du plafond pour Zenith, soit une augmentation de 75 % du plafond annuel. Préparée par le bureau local, la demande a été validée par le siège car le montant du relèvement dépassait les capacités de la délégation de pouvoir locale.

Ce relèvement du plafond contractuel fut une occasion manquée importante d'identifier les dépassements massifs de dépenses de Zenith et d'agir sur ceux-ci. Malgré l'ampleur et le calendrier du relèvement, ce dernier n'a déclenché aucun processus d'approbation spécifique au siège, ni aucune analyse destinée à en identifier la cause profonde – à savoir la fraude systémique à la facture de Zenith. La facturation par cette entreprise de « livraisons individualisées » coûteuses n'a pas non plus été identifiée ou rectifiée, bien que Chemonics ait attribué le contrat de livraison jusqu'au dernier kilomètre sur la base des tarifs de « livraison groupée ». Il n'y avait pas de processus ou d'obligation d'informer le Fonds mondial des relèvements des plafonds des contrats des prestataires tiers de services logistiques sous-jacents.

En décembre 2018, Chemonics a demandé au Fonds mondial une rallonge financière rétroactive de 1,7 million de dollars pour la période contractuelle s'achevant en août 2018. Le dépassement initial n'ayant été identifié qu'après la clôture de la période contractuelle, Chemonics et le Secrétariat du Fonds mondial

n'ont pas été en mesure d'atténuer les causes des pressions budgétaires sur le contrat suivant. Le 25 avril 2019, Chemonics a demandé une nouvelle rallonge financière de 3 millions de dollars pour la période du contrat forfaitaire se terminant en août 2019. Les demandes de rallonge financière adressées par Chemonics au Fonds mondial mentionnaient l'augmentation des dépenses logistiques comme une cause fondamentale, mais n'ont pas identifié la fraude comme un facteur de dépassement de coûts.

Les examens annuels de conformité financière menés par le siège ont permis de trouver des exemples de factures non étayées par des attestations de livraison et des relèvements rétroactifs du plafond des dépenses des prestataires tiers de services logistiques. Cependant, le fait que le BIG ait identifié des exemples ultérieurs des mêmes problèmes indique que ces examens n'ont pas conduit à l'adoption de mesures adéquates pour améliorer les contrôles du bureau local.

L'offre tarifaire de Chemonics au Fonds mondial de 2018 indiquait : « Pour chacun de nos prestataires tiers de services logistiques, le Fonds mondial bénéficie de prix de marché très compétitifs, et d'une supervision complète de chaque sous-traitant, tant sur le plan contractuel que sur le plan technique... »

Chemonics a appliqué un pourcentage de « frais généraux et administratifs » et de « commission fixe » sur tous les coûts du contrat (y compris les salaires du personnel et les services logistiques) aux factures du Fonds mondial. Le BIG considère que les frais et la commission prélevés sur les paiements liés aux charges frauduleuses de Zenith sont recouvrables. Avant la présente enquête, Chemonics s'était engagé à renoncer à ces frais sur les montants dépassant le plafond du contrat. Les montants liés à cette renonciation devraient être déduits des frais recouvrables finaux.

Chemonics a pris acte des constatations de l'enquête, affirmant avoir reconnu la nécessité de renforcer la supervision et la conformité des services d'entreposage et de livraison au Nigéria. L'entreprise affirme avoir déjà mis en œuvre des changements clés, notamment le remplacement de la direction du bureau local, la nomination d'un Directeur expatrié en charge des contrats et de la conformité et, à partir du printemps 2019, la mise en place d'une « salle de crise » pour améliorer le suivi des prestataires tiers de services logistiques.

Sur la base des constatations ci-dessus, le BIG et le Secrétariat du Fonds mondial ont convenu :

Action convenue de la Direction 4 :

Le Secrétariat veillera à ce que le format des factures de Chemonics au Nigeria mentionne des informations suffisantes pour permettre au Fonds mondial d'effectuer facilement une analyse détaillée de l'exécution du contrat par rapport aux budgets signés, y compris par activité/poste.

3. Réponse du Fonds mondial

Action à prendre	Date cible	Titulaire
1. En s'appuyant sur les constatations du présent rapport, le Secrétariat définira et cherchera à obtenir auprès de Chemonics un montant de recouvrement approprié pour les dépenses non-conformes identifiées. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.	30 septembre 2021	Directeur, Comité des recouvrements
2. En consultation avec le BIG, le Secrétariat rendra compte des constatations relatives à l'inconduite du fournisseur Zenith Carex en vue d'une éventuelle saisine du Comité des sanctions.	30 septembre 2021	Directeur, Département des achats et de l'approvisionnement
3. Le département des achats et de l'approvisionnement et le département de la gestion des risques établiront un cadre provisoire qui fournira des orientations sur les assurances et la supervision nécessaire des prestataires de services stratégiques 4PL et 3PL identifiés et/ou des principaux fournisseurs auxquels le Fonds mondial a recours.	31 décembre 2021	Directeur, Département des achats et de l'approvisionnement
4. Le Secrétariat veillera à ce que le format des factures de Chemonics au Nigeria mentionne des informations suffisantes pour permettre au Fonds mondial d'effectuer facilement une analyse détaillée de l'exécution du contrat par rapport aux budgets signés, y compris par activité/poste.	31 octobre 2021	Directeur, Division de la gestion des subventions

Annexe A : 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. Ces actes se traduisent par des détournements de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitent l'impact des initiatives et grèvent la confiance, laquelle est au cœur du modèle de partenariat multipartite du 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 mondial expose 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.

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non pénal. 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 inculpataires et disculpatoires. 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 concernant l'utilisation de l'ensemble des fonds de subvention, y compris ceux décaissés au profit des sous-bénéficiaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs² et le Code de conduite des

² 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 bénéficiaires 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?u=636486807030000000. 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 bénéficiaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

récipiendaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les récipiendaires sont tenus de respecter. Les Directives pour l'établissement des budgets 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.

Sur qui enquêtons-nous ? : Les enquêtes du BIG portent sur les récipiendaires principaux et les sous-récipiendaires, 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 fonds³. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des récipiendaires, la portée⁴ de ses travaux 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 responsables⁵.

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 sanction⁶. 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 :

- (i) 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),
- (ii) les montants qui constituent des surfacturations entre le prix payé et les prix de marché pour des biens ou services comparables, ou
- (iii) 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.

Comment le Fonds mondial prévient la récurrence des actes répréhensibles : À la suite d'une enquête, le BIG et le Secrétariat approuvent des actions de la Direction destinées à atténuer les risques inhérents aux pratiques prohibées pour le Fonds mondial et les activités de ses récipiendaires. 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.

³ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5, 9.6, 9.7 et 9.9, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/3026/oig_officeofinspectorgeneral_charter_en.pdf

⁴ Charte du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 17.

⁵ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19.

⁶ Charte du Bureau de l'Inspecteur général, § 8.1.