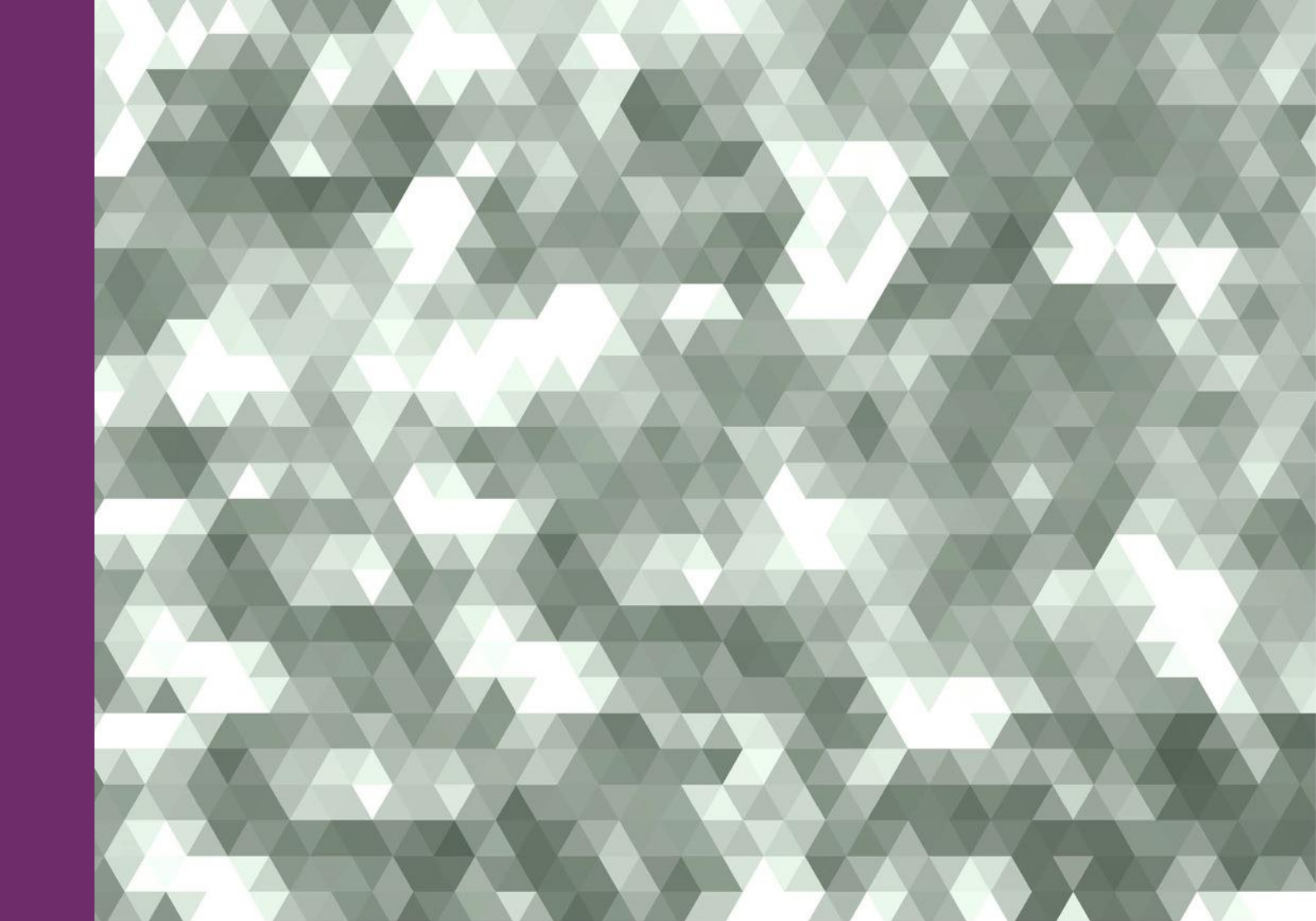




Rapport d'enquête

Subventions du Fonds mondial au Bangladesh

Programme national de lutte contre la
tuberculose (PNLT)

GF-OIG-16-010
29 mars 2016
Genève, Suisse

Dépenses non-conformes : 311 637 USD
Recouvrements proposés : non déterminés
Catégories : Fraudes / Collusion / Mauvaise gestion des financements



Office of the Inspector General

Table des matières

I.	Contexte et portée	3
II.	Synthèse	4
III.	Constatations et actions convenues de la Direction.....	6
o1	Soumissions frauduleuses et manipulation de l'appel d'offres	6
o2	Majorations importantes des prix des produits	10
IV.	Conclusion.....	12
	Annexe A : Méthodologie du BIG	13
	Annexe B : Synthèse des réponses	18

I. Contexte et portée

En 2011, les travaux sur le terrain d'un audit du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) portant sur les activités des subventions au Bangladesh ont identifié des irrégularités potentielles concernant l'achat d'équipements médicaux fournis par Bengal Scientific & Surgical au titre de la subvention Tuberculose BAN-809-G09-T. Le Programme national de lutte contre la tuberculose (PNLT) mettait en œuvre la subvention pour le compte du ministère des Finances du Bangladesh, récipiendaire principal de la subvention. Le PNLТ est un programme du gouvernement bangladais qui dépend de la Direction générale des Services de santé du ministère de la Santé et du Bien-être familial.

Sur la base des constatations préliminaires de l'audit, le BIG a lancé une enquête sur un appel d'offres. Bhuiyan International Corporation, nouvel agent d'achat du PNLТ, était chargé de réaliser cet appel d'offres pour le compte du PNLТ. Il s'agissait de l'un des deux seuls appels d'offres réalisés par un agent au titre de la subvention. Le BIG n'a pas enquêté en détail sur le deuxième appel d'offre, celui-ci ayant été annulé en raison d'une réorientation des financements.

Entre 2003 et février 2016, le Fonds mondial a globalement investi 369 million USD au Bangladesh pour lutter contre les trois maladies. Concernant la tuberculose, le Bangladesh se classe sixième des 22 pays du monde à charge de tuberculose élevée.

Le présent rapport d'enquête est le dernier d'une série d'affaires en souffrance liées à des enquêtes débutées avant 2012 (dites les « affaires anciennes ») que le Bureau de l'Inspecteur général est désormais en mesure de finaliser et de publier grâce à une augmentation des effectifs.

II. Synthèse

L'enquête du BIG a confirmé les constatations préliminaires de l'audit. Les enquêteurs ont découvert que l'appel d'offres de 2011 portant sur des équipements médicaux remporté par Bengal Scientific & Surgical, fournisseur bangladaise local, d'un montant de 311 637 USD était marqué par des actes de collusion, des documents de soumission falsifiés, des sociétés fictives qui n'existaient pas et des manipulations de prix. Ils ont découvert que Bhuiyan International Corporation, agent d'achat qui a géré l'appel d'offres pour le compte du PNLT, n'était pas qualifié pour ce rôle et n'avait pas réussi à mettre un terme aux fraudes. Bhuiyan International a cessé ses activités peu après la clôture de la subvention en juin 2011.

Quatre au moins des six soumissionnaires de l'appel d'offres étaient liés, s'étaient entendus et avaient transmis des soumissions falsifiées pour donner l'impression d'un processus d'appel d'offres concurrentiel. Les soumissions étaient cependant pratiquement identiques en termes d'apparence et de contenu, proposaient des produits identiques à des prix manipulés et contenaient des justificatifs identiques et dans certains cas fabriqués, y compris concernant les autorisations de fabricant.

Bien que l'enquête du BIG ait confirmé que Bengal Scientific & Surgical avait fourni la quantité et le type de biens commandés en vertu du contrat, les prix que cette entreprise avait facturés pour les équipements étaient en moyenne majorés d'environ 150 %, soit 186 591 USD, par rapport au prix de gros – montant qu'elle n'a pas été en mesure de justifier pleinement et conséquence probable de la collusion et de la fraude.

Causes fondamentales

L'agent d'achat n'était pas qualifié et n'a pas protégé les intérêts de son client, le PNLT. La sélection par ce dernier de l'agent d'achat a mal été faite et compliquée, marquée par des problèmes et des allégations de fraude. L'évaluation de l'agent local du Fonds de l'agent d'achat pressenti a confirmé son manque d'expérience et de personnel qualifié. Malgré les risques, mais pour éviter de nouveaux retards, le Secrétariat a approuvé le choix de l'agent, sous conditions toutefois afin d'atténuer les risques.

Mesures prises

Dès juillet 2011, le Secrétariat a pris des mesures correctives concernant l'achat de l'ensemble des produits de santé et des équipements médicaux pour les subventions Tuberculose du PNLT. Les produits de santé (y compris les équipements médicaux) sont achetés par l'intermédiaire du Service pharmaceutique mondial. Les produits non-sanitaires sont achetés par l'intermédiaire d'un agent d'achat international agréé par le Fonds mondial. Le recours à un agent d'achat local a été interrompu. Plus récemment, le ministre de la Santé et du Bien-être familial du Bangladesh nommé en 2014 a commencé à instaurer des réformes et des mesures correctives fondamentales sur l'instigation de la Banque mondiale et d'autres partenaires de développement importants afin de renforcer les capacités de gestion financière et des subventions du ministère, y compris en améliorant de façon significative ses processus d'achat et de supervision.

Avant la publication du présent rapport, le Secrétariat a pu prendre une décision sur la question des recouvrements en s'appuyant sur les constatations du rapport. Compte tenu de considérations pertinentes relatives aux activités et aux aspects politiques et juridiques propres à cette affaire, le Secrétariat a décidé qu'il ne chercherait pas à obtenir le recouvrement des montants auprès du récipiendaire principal concerné par cette affaire. Le BIG participe au processus de décision du Secrétariat en qualité d'observateur et accepte la décision de ce dernier.

Action convenue de la Direction

Aucune action convenue de la Direction n'est proposée. Le processus de recouvrement du Secrétariat a été achevé avant la publication du rapport. Comme indiqué plus haut, des mesures correctives ont été mises en place pour lutter contre et atténuer les risques liés aux achats. Aucune autre action spécifique relative aux constatations du présent rapport n'est prévue.

III. Constatations et actions convenues de la Direction

01 Soumissions frauduleuses et manipulation de l'appel d'offres

Des actes de collusion et de fraude ont entaché l'achat d'équipements médicaux par le PNLT en 2011. En outre, son agent d'achat a facilité les fraudes ; il était insuffisamment qualifié pour ce poste et inefficace dans son rôle. Malgré de sérieux doutes quant aux compétences et à l'expérience de l'agent d'achat, l'agent local du Fonds et le Secrétariat ont néanmoins approuvé son choix sous conditions afin d'éviter de nouveaux retards dans le calendrier d'achat et en raison de l'inexistence apparente d'autres fournisseurs qualifiés dans le pays. Quatre au moins des six soumissionnaires de l'appel d'offres portant sur des équipements médicaux – premier appel d'offre du nouvel agent d'achat – ont transmis des soumissions falsifiées et/ou des justificatifs falsifiés et manipulé les prix. Les spécifications de l'appel d'offres ont été adaptées pour le soumissionnaire retenu et le Comité d'évaluation a ignoré les ressemblances évidentes entre les quatre soumissions, lesquelles révélaient des actes de collusion. L'enquête du BIG conclut que Bhuiyan International Corporation a conduit l'appel d'offres de façon non-conforme à l'accord de subvention, ce qui s'est traduit par des abus et la perte probable de fonds programmatiques.

Sélection de l'agent d'achat

Lors de la mise en œuvre de ses premières subventions Tuberculose, le PNLT a fait appel à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour gérer tous les aspects financiers des subventions, y compris les achats, en raison de l'insuffisance de ses capacités de gestion financière. En 2008, lors de la deuxième phase de la série 5 de la subvention, le Secrétariat a mis en œuvre une stratégie de sortie progressive de l'OMS. Le plan invitait le PNLT à recruter un agent d'achat indépendant pour la série 8 de la subvention afin de gérer les achats de produits de santé (à l'exception des médicaments) jusqu'au renforcement suffisant, de l'avis du Secrétariat, des capacités internes du Programme.

En septembre 2010, à la fin de la première année de la série 8 de la subvention, le PNLT a choisi Bhuiyan International Corporation, entreprise locale, comme agent d'achat à l'issue d'un processus d'appel d'offres concurrentiel long et problématique. Bien que Bhuiyan International n'ait obtenu que la deuxième meilleure notation globale combinée (technique et financière), l'entreprise a été retenue après que l'agent local du Fonds ait recommandé dans son évaluation d'après appel d'offres que le soumissionnaire le mieux noté ne soit pas retenu car il ne disposait pas de l'expérience requise en matière d'achat.

La sélection de l'agent d'achat a été entachée par des problèmes, des maladroites, des accusations de fraude et des inquiétudes à l'égard des qualifications de Bhuiyan International. La première tentative de sélection a été soumise à un nouvel appel d'offres après que l'agent local du Fonds ait identifié de nombreuses divergences par rapport aux directives d'achat et à la loi ainsi qu'un conflit d'intérêt entre le personnel d'achat du PNLT et le soumissionnaire retenu¹. Un soumissionnaire écarté s'est plaint d'irrégularités graves et de manigances au niveau du processus. Dans son évaluation de Bhuiyan International après ce nouvel appel d'offres, l'agent local du Fonds a observé de nombreux problèmes concernant la soumission de l'entreprise et l'a interrogée sur son expérience en matière d'achat. Bhuiyan International n'a, par exemple, pas été en mesure de fournir des documents attestant de l'expérience que l'entreprise prétendait avoir en matière d'achat ni de présenter en personne les membres de l'équipe proposée. En outre, le spécialiste des achats qu'elle proposait n'avait pas de formation ou d'expérience en matière d'achat. Malgré ces risques, le Secrétariat a approuvé le choix de Bhuiyan International sous des conditions établies par l'agent local du Fonds, en évoquant la nécessité d'engager de toute urgence les achats du programme à cause des

¹ Bhuiyan International n'avait pas participé à l'appel d'offres initial.

retards significatifs pris jusqu'alors par l'appel d'offres ainsi que l'absence généralisée d'autres agents d'achat expérimentés dans le pays².

Bhuiyan International n'a présenté des soumissions qu'à deux appels d'offres au titre de la subvention avant la clôture de celle-ci en juin 2011 et a cessé ses activités très vite ultérieurement³.

Appel d'offres portant sur des équipements médicaux

L'appel d'offres BIC/NTP-GF1001 portant sur quatre lots d'équipements médicaux a été annoncé en décembre 2010. Six soumissions ont été transmises, comme indiqué dans le Tableau 1 (classées par ordre croissant de prix de soumission ; les soumissionnaires n'ont pas fait de proposition pour tous les lots ; DNB signifie « n'a pas soumissionné »).

Tableau 1. Résumé des soumissions chiffrées à l'appel d'offres BIC/NTP-GF1001 (en BDT)

Bidder	Lot A	Lot B	Lot C	Lot D
Bidder 1	DNB	DNB	8,105,400	DNB
R.P. Enterprise	1,200,000	2,585,600	8,292,000	DNB
Bengal Scientific and Surgical Co	1,799,800	4,561,000	13,410,000	1,500,000
M/S Mercantile Trade International	1,978,500	4,960,000	16,380,000	1,710,000
Universal Communication	2,050,000	5,022,600	16,980,000	DNB
Bidder 6	DNB	8,316,000	19,200,000	1,800,000

Les deux soumissionnaires les moins chers – Soumissionnaire 1 et R.P. Enterprise – ont été déclarés techniquement irrecevables et leurs soumissions ont été disqualifiées⁴. Le BIG a conclu que, bien que mal expliquée, leur exclusion était justifiée. Il a également conclu que les prix des devis des soumissionnaires les moins chers pour certains articles étaient anormalement bas et non représentatifs des prix de marché pour des équipements répondant aux spécifications techniques requises.

Après avoir exclu le Soumissionnaire 1 et R.P. Enterprise, le Comité d'évaluation de l'appel d'offres a considéré que la proposition de Bengal Scientific & Surgical était la moins chère et techniquement recevable pour chacun des quatre lots. Après prise en compte du retrait du Lot A de l'appel d'offres et de l'augmentation du nombre d'unités de produits pour le Lot C de 60 à 72, le contrat final avec Bengal Scientific & Surgical daté du 10 mars 2011 a été évalué à 22 153 000 BDT (311 637 USD).

Collusion entre des soumissionnaires liés

Le BIG a examiné les propositions et enquêté de façon exhaustive sur les soumissionnaires, en vérifiant notamment leurs licences professionnelles, leurs inscriptions administratives et leurs adresses physiques. Les preuves montrent que trois au moins des soumissionnaires – R.P. Enterprise, M/S Mercantile Trade International et Universal Communication – étaient liés à Bengal Scientific & Surgical et que deux d'entre eux étaient des entités fictives utilisées par Bengal Scientific & Surgical pour cet appel d'offres :

- Mercantile Trade se présente comme une filiale ou succursale de Bengal Scientific & Surgical ; ces entreprises partagent des bureaux, des employés et des entrepôts communs.

² La principale condition requise était le remplacement de l'équipe proposée par Bhuiyan International par du personnel qualifié et expérimenté en matière d'achat de produits de santé.

³ Le deuxième appel d'offres réalisé par l'agent, référence BIC/NTP-GF1002, portait sur des réactifs médicaux et a été achevé en mai 2011. Il a toutefois été finalement annulé en raison de modifications du plan d'achat du programme au titre de la nouvelle subvention.

⁴ Comme indiqué dans le Tableau 1, ces deux soumissionnaires n'ont pas fait de proposition pour tous les lots, mais leurs propositions étaient les moins chères pour les lots pour lesquels ils avaient soumissionné.

- R.P. Entreprise et Universal Communications sont des entités fictives inactives, sans activité professionnelle enregistrée, et la seconde utilise une fausse adresse.
- Les numéros de téléphone, adresses et courriels de Bengal Scientific & Surgical et R.P. Entreprises tels qu'indiqués dans les soumissions étaient identiques.
- Les numéros de télécopie de Bengal Scientific & Surgical, Universal Communications et Mercantile Trade tels qu'indiqués dans les soumissions étaient identiques.

Des preuves révèlent également que les soumissions des quatre entités avaient été préparées ensemble et utilisaient des documents fabriqués identiques ou similaires, y compris les autorisations de fabricant, comme résumé dans le Tableau 2. Les deux soumissions des deux entités fictives inactives avaient été totalement fabriquées pour avoir l'air réelles :

- Les soumissions à l'appel d'offres étaient identiques au niveau du libellé, du format, de la police d'écriture et du texte souligné. Elles ne se différenciaient qu'au niveau de l'en-tête de l'entreprise (qui comportait beaucoup de composantes similaires, comme l'adresse ou les numéros de téléphone) et des prix proposés.
- Les soumissions à l'appel d'offres mentionnaient la même garantie bancaire : garantie bancaire n° #63/BG/2010.
- Les soumissionnaires proposaient des équipements identiques ayant les mêmes spécifications et venant des mêmes fournisseurs pour tous les produits, à l'exception des aspirateurs. Pour ceux-ci, Mercantile Trade et Universal Communication proposaient des aspirateurs identiques, tout comme Bengal Scientific & Surgical et R.P. Entreprises.
- La majorité des lettres d'autorisation transmises par les quatre soumissionnaires étaient identiques, utilisant la même présentation et les mêmes dates et libellés. Trois au moins étaient fabriquées. Par exemple, la numérotation des paragraphes pour les deux paragraphes d'une lettre transmise par l'ensemble des quatre soumissionnaires se suivaient chronologiquement d'une soumission à l'autre, ce qui révèle que la lettre avait été fabriquée et imprimée à partir d'un même logiciel de traitement de texte au même moment : les deux paragraphes de la lettre transmise par Bengal Scientific & Surgical étaient numérotés (1) et (2), les mêmes deux paragraphes de la lettre transmise par Mercantile Trade étaient numérotés (3) et (4), les mêmes deux paragraphes de la lettre transmise par Universal Communications étaient numérotés (5) et (6), et ainsi de suite.
- Dans un autre cas, les lettres d'autorisation transmises par l'ensemble des quatre soumissionnaires pour des respirateurs – d'un fabricant américain – et des nébuliseurs – d'un fabricant taïwanais – semblaient fabriquées car elles avaient une apparence identique et un libellé qui ne différait qu'au niveau de l'en-tête, de la date, du nom du soumissionnaire et du produit. En outre, les lettres des deux fabricants étaient signées par le gérant du fabricant de nébuliseurs qui indiquait son titre et le nom de l'entreprise. Ceci indique que la lettre pour les respirateurs avait été falsifiée à partir du modèle de la lettre pour les nébuliseurs, mais en faisant cela, l'auteur des lettres fabriquées avait oublié de modifier le nom du signataire sur la lettre pour les respirateurs. Cela indique clairement que les documents ont été fabriqués

Tableau 2. Résumé des facteurs de lien entre les soumissionnaires liés et les soumissions

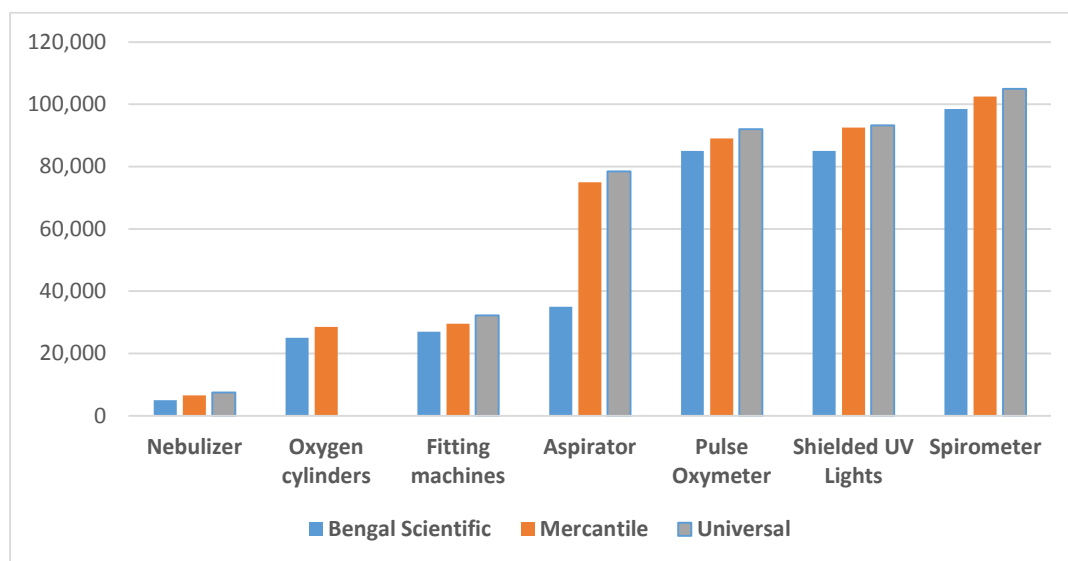
Soumissionnaire	Formulaire de soumission à l'appel d'offres identique	N° de référence de la garantie bancaire identique	Équipement proposé identique	Lettres d'autorisation identiques	Numéros de télécopie identiques	Numéros de téléphone, adresse et courriel identiques
R.P. Entreprise	✓	✓	✓	✓		✓
Bengal Scientific & Surgical	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mercantile Trade	✓	✓	✓	✓	✓	
Universal Communication	✓	✓	✓	✓	✓	

Manipulation des prix de soumission

Les différences – parfois substantielles – entre les prix proposés par les quatre soumissionnaires liés pour des articles identiques venant des mêmes fabricants indiquent que les prix des quatre soumissions étaient manipulés et ne reflétaient pas des prix de marché concurrentiels.

Une analyse des prix de soumission des produits de Bengal Scientific & Surgical, Mercantile et Universal – les trois entreprises liées dont les propositions financières ont été évaluées (RP Entreprises ayant été disqualifié) – révèle des caractéristiques cohérentes avec des actes de collusion et une manipulation des prix, comme indiqué dans le Graphique 1.

Graphique 1. Comparaison des prix unitaires des soumissions des soumissionnaires liés (en BDT)⁵

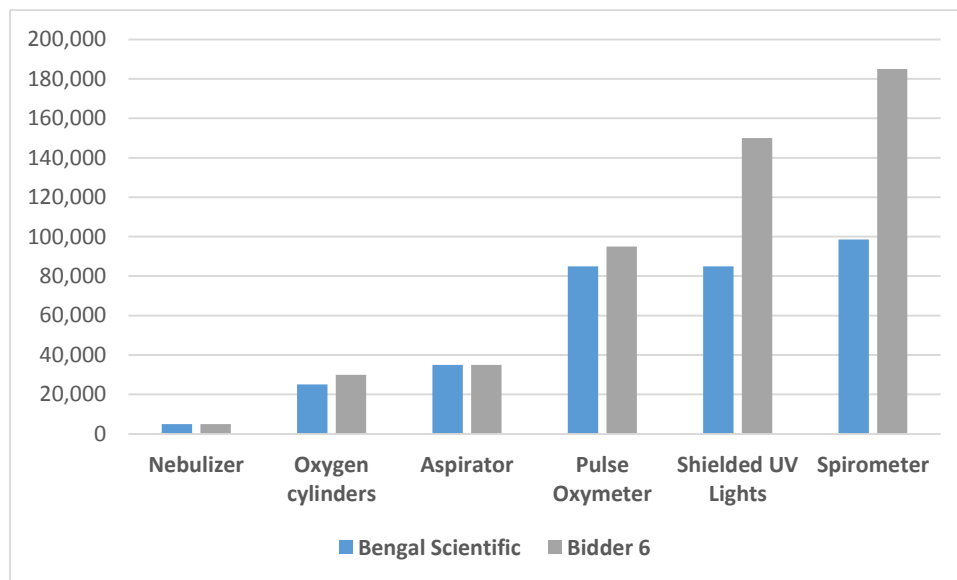


Bien qu'aucun lien commun n'ait pu être établi entre Bengal Scientific & Surgical et le Soumissionnaire 6 (soumissionnaire globalement le plus cher), des preuves indiquent que ce soumissionnaire pourrait néanmoins s'être entendu avec Bengal Scientific & Surgical pour l'appel d'offres, même si cela n'a pas été confirmé. Une comparaison des devis de Bengal Scientific & Surgical et du Soumissionnaire 6 pour chaque produit montre des similitudes étroites au niveau de leurs prix, sauf concernant deux produits, comme indiqué dans le Graphique 2. Pour les lampes UV blindées (lot B) et les spiromètres (lot C), les prix des devis du Soumissionnaire 6 étaient substantiellement plus élevés que ceux des devis de Bengal Scientific & Surgical. Ceci a renchéri le

⁵ Les prix des respirateurs ne sont pas indiqués car ils étaient statistiquement négligeables par rapport aux autres produits. Universal n'a pas communiqué de devis pour les bouteilles d'oxygène.

prix global de soumission du Soumissionnaire 6 pour les lots B et C, le rendant non concurrentiel, ce qui était peut-être intentionnel. Par exemple, le devis du Soumissionnaire 6 pour les spiromètres concernait un modèle répondant à des spécifications et des caractéristiques très supérieures à celles demandées dans les documents de l'appel d'offres, plutôt qu'un modèle de base comme proposé par Bengal Scientific & Surgical, erreur inattendue d'un soumissionnaire expérimenté participant à un appel d'offres concurrentiel.

Graphique 2. Comparaison des prix unitaires des soumissions de Bengal Scientific & Surgical et du Soumissionnaire 6 (en BDT)



Manipulation de l'appel d'offres et de l'évaluation des soumissions

De nombreux éléments indiquent que le processus d'évaluation des soumissions supervisé par Bhuiyan International a été géré au profit de Bengal Scientific & Surgical. Les spécifications des produits requis par la demande de soumissions de l'appel d'offres semblent avoir été adaptées aux produits proposés par Bengal Scientific & Surgical, les spécifications techniques étant pratiquement identiques. Le conseiller en achats du PNLT – qui siégeait aussi au Comité d'évaluation technique de l'appel d'offres – a informé le BIG qu'il était en contact avec Bengal Scientific & Surgical durant la préparation de son appel d'offres. Le Comité d'évaluation des soumissions n'a pas tenu compte d'erreurs nombreuses et évidentes ni des similitudes entre les soumissions des quatre soumissionnaires liés. Le président de Bhuiyan International a informé le BIG qu'il avait connaissance des liens entre les soumissionnaires durant le processus d'appel d'offres, mais n'a pas pour autant interrompu le processus.

02 Majorations importantes des prix des produits

Des preuves révèlent que les devis de Bengal Scientific & Surgical pour la plupart des articles de sa soumission intégraient des majorations importantes par rapport au prix de gros payé pour les articles. Le BIG conclut que les majorations étaient anormalement élevées et non concurrentielles. Elles résultaient sans doute directement des actes de collusion et de fraude entachant l'appel d'offres et révélaient une mauvaise utilisation des fonds programmatiques.

Le BIG a obtenu des documents justificatifs des prix payés par Bengal Scientific & Surgical pour acheter les biens qu'il avait commandés auprès de grossistes et de fabricants. Ces documents incluaient des devis pro-forma, des factures, des avis de paiement bancaires, des lettres de crédit et des bordereaux de livraison. Le BIG a comparé les prix des devis de Bengal Scientific & Surgical et facturés au programme de lutte contre la tuberculose aux montants que l'entreprise avait payés à ses fournisseurs, y compris les frais de transport vers le pays et les droits de douane, lorsqu'ils étaient

connus. Comme indiqué dans le Tableau 3, le BIG a découvert que Bengal Scientific & Surgical majorait de 31 % à 238 % les prix qu'il avait payés pour les produits commandés, soit une majoration globale moyenne de 149 %, ce qui représente 186 591 USD sur le montant du contrat de 311 637 USD.

Tableau 3 – Calcul de la majoration de Bengal Scientific & Surgical sur les équipements vendus au PNLT (en BDT sauf indication contraire)

Lot	Item	# of Units	Price Per Unit Quoted	Price Per Unit Cost	Mark-up of Cost	% Mark-up
B	Shielded UV Lights	50	85,000	30,396	54,604	180%
B	N95 Respirator	200	475	275	200	73%
B	Fitting machines	8	27,000	15,000	12,000	80%
C	Nebulizer	72	5,000	3,500	1,500	43%
C	Aspirator	72	35,000	14,907	20,093	135%
C	Pulse Oxymeter	72	85,000	25,117	59,883	238%
C	Spirometer	72	98,500	40,516	57,984	143%
D	Oxygen cylinders	60	25,000	19,055	5,945	31%
TOTAL BID (all units) in BDT			22,153,000	8,888,996	13,264,004	149%
TOTAL BID (all units) in USD			USD 311,637	USD 125,046	USD 186,591	149%

Lorsque le BIG a discuté des majorations de l'entreprise avec Bengal Scientific & Surgical, son Directeur financier n'a pas été en mesure d'expliquer pleinement ou de justifier ces majorations excessives.

Une inspection physique du BIG portant sur les biens livrés par Bengal Scientific & Surgical en vertu du contrat a révélé que l'entreprise avait livré tous les produits commandés et que ceux-ci répondaient aux spécifications prévues.

Compte tenu de la décision du Secrétariat de ne pas chercher à obtenir de recouvrement financier dans cette affaire, le BIG n'a donc pas réalisé d'évaluation du juste prix de marché des biens et d'un taux de rentabilité raisonnable lié pour le fournisseur. C'est pour cette raison que le BIG ne fournit pas de montant de « recouvrement proposé » dans le présent rapport. Nous n'indiquons donc que le montant total des dépenses non-conformes.

IV. Conclusion

L'enquête a permis de découvrir des preuves d'actes de fraude et de collusion au niveau des achats d'équipements médicaux du PNLT au titre de la subvention Tuberculose qu'il gérait pour le compte du ministère des Finances du Bangladesh, récipiendaire principal de la subvention. Les soumissionnaires, dont Bengal Scientific & Surgical, ont transmis des documents falsifiés et manipulé les prix de soumission. Bhuiyan International Corporation, agent d'achat du PNLT, n'était pas qualifié ; il n'a pas joué son rôle de façon efficace et a facilité la fraude du fait de son inaction. En conséquence, le programme a acheté des équipements de santé à des prix fortement majorés par rapport aux prix des fournisseurs.

Le Secrétariat a instauré un certain nombre de mesures correctives depuis 2011 pour atténuer les risques liés à l'achat de produits de santé et non-sanitaires pour les activités de lutte antituberculeuse au titre de la subvention Tuberculose BAN-809-G09-T. Sur la base des informations issues de ces constatations et d'enquêtes similaires d'autres partenaires de développement, le ministre de la Santé et du Bien-être familial du Bangladesh nommé en 2014 après les événements relatés dans le présent rapport s'est engagé à lutter contre l'insuffisance des capacités du ministère. Il a donc mis en œuvre des mesures complètes et intégrées pour réaliser une évaluation fiduciaire afin d'améliorer son suivi, sa supervision et sa mise en œuvre des activités programmatiques.

Le Secrétariat a déjà pris une décision concernant la question du recouvrement financier en s'appuyant sur les constatations du présent rapport. Compte tenu de considérations pertinentes relatives aux activités et aux aspects politiques et juridiques propres à cette affaire, le Secrétariat a décidé qu'il ne chercherait pas à obtenir de recouvrement. Le BIG participe à ce processus en qualité d'observateur et accepte la décision du Secrétariat.

Annexe A : Méthodologie du BIG

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

Si, de manière générale, le Fonds mondial n'a pas de relations directes avec les fournisseurs des bénéficiaires, le champ d'action du BIG⁷ englobe les activités de fourniture de biens et de services desdits fournisseurs. Les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette mission incluent l'accès aux documents et aux responsables des fournisseurs⁸. Le BIG compte sur la coopération de ces fournisseurs pour mener à bien sa mission⁹.

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

Les enquêtes menées par le BIG sont à caractère administratif et non à caractère pénal. Les constatations du BIG sont fondées sur des faits et des analyses liées, lesquelles peuvent consister à tirer des conclusions raisonnables des faits établis. Les constatations sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve crédibles et substantiels. Le BIG prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les informations inculpatrices et disculpatoires¹⁰.

Le BIG constate et évalue des faits et en rend compte. À partir de là, le BIG se prononce sur la conformité des dépenses par rapport aux Accords de subvention et détaille les actions arrêtées qui sont hiérarchisées en fonction des risques. Ces actions arrêtées peuvent inclure l'identification de dépenses réputées non-conformes pour lesquelles des mesures de recouvrement, des mesures administratives recommandées liées à la gestion des subventions et des recommandations d'actions au titre du Code de conduite des fournisseurs¹¹ ou du Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial¹² (les « Codes »), selon le cas, peuvent être envisagées. Le BIG ne décide pas de la façon dont le Secrétariat traitera ces positions et recommandations. Il ne prend pas non plus de décisions judiciaires et ne prononce pas de sanctions¹³.

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

⁶ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/oig/OIGOfficeOfInspectorGeneralCharteren/>, consultée le 1^{er} novembre 2013.

⁷ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5 et 9.7.

⁸ Ibid., § 17.1 et 17.2

⁹ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013.

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

¹⁰ Ces principes sont conformes aux *Lignes directrices uniformes pour les enquêtes de la Conférence des enquêteurs internationaux*, juin 2009, disponibles à l'adresse : <http://www.un.org/Depts/oios/pages/uniformguidelines.html>, consultées le 1^{er} novembre 2013.

¹¹ Voir note 16, supra

¹² Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial, (16 juillet 2012) disponible à l'adresse : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/>, consulté le 1^{er} novembre 2013. Chaque subvention est assujettie aux CG de l'accord de subvention signé pour cette subvention. Le Code de conduite susmentionné est susceptible ou non de s'appliquer à cette subvention.

¹³ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 8.1.

Le BIG est un organe administratif dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer d'assignation ou engager d'action pénale. Par conséquent, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits qui lui sont conférés par les Accords de subvention conclus entre le Fonds mondial et les récipiendaires, y compris par les termes de ses Codes, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations. Le BIG remet également au Conseil d'administration du Fonds mondial une analyse des enseignements tirés de l'expérience, dans le but de comprendre et d'atténuer les risques identifiés de fraudes et d'abus menaçant le portefeuille de subventions.

Enfin, le BIG peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, le cas échéant, assiste lesdites autorités en fonction des besoins tout le long de la procédure, le cas échéant.

01 Concepts de fraude et d'abus applicables

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

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

Ces accords avec les sous-réceptaires doivent notamment inclure des droits d'accès et des engagements de se conformer aux Codes. Les Codes clarifient la façon dont les réceptaires sont censés respecter les valeurs de transparence, de responsabilité et d'intégrité qui sont déterminantes pour la réussite des programmes financés. En particulier, le Code de conduite des réceptaires leur interdit de se livrer à des pratiques de corruption, ce qui inclut le versement de pots-de-vin et de commissions occultes dans le cadre des passations de marchés¹⁴.

Les Codes donnent les définitions suivantes des actes répréhensibles concernés¹⁵ :

- L'expression « pratiques anti-concurrentielles » désigne tout accord, décision ou pratique ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou de fausser la concurrence sur un marché.
- L'expression « pratiques collusoires » désigne un accord entre deux ou plusieurs personnes ou entités à des fins irrégulières, y compris en vue d'exercer une influence abusive sur les actions d'une personne ou d'une entité tierce.
- L'expression « conflit d'intérêts » désigne un conflit qui survient quand un réceptaire ou un représentant de réceptaire participe à une activité du Fonds mondial susceptible d'avoir un effet direct et prévisible sur un intérêt d'ordre financier ou autre appartenant : a) au réceptaire, b) au représentant du réceptaire, ou c) à une personne ou une institution associée au réceptaire ou au représentant du réceptaire dans le cadre d'une relation contractuelle, financière, de mandataire, de travail ou personnelle. Par exemple, un conflit d'intérêts peut survenir quand un réceptaire ou un représentant de réceptaire a des intérêts, d'ordre financier ou autre, susceptible d'affecter l'exécution de ses tâches et responsabilités en matière de gestion des subventions du Fonds mondial. Un conflit d'intérêts peut également survenir si les intérêts, d'ordre financier ou autre, d'un réceptaire ou d'un représentant de réceptaire compromettent ou affaiblissent la confiance dans le fait que les ressources du Fonds mondial sont gérées et utilisées dans le respect des principes de transparence, d'équité, d'honnêteté et de responsabilité.

¹⁴ Code de conduite des réceptaires des ressources du Fonds mondial, paragraphe 3.4.

¹⁵ Disponible aux adresses : <http://theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen/> et http://theglobalfund.org/documents/corporate/Corporate_CodeOfConductForSuppliers_Policy_en/

- L'expression « pratiques de corruption » désigne le fait d'offrir, de promettre, de donner, de recevoir ou de solliciter, directement ou indirectement, un bien de valeur ou un avantage en vue d'influer indûment sur les actions d'une autre personne ou entité.
- L'expression « pratiques frauduleuses » désigne tout acte ou omission, tel qu'une fausse déclaration qui vise sciemment ou par négligence à induire en erreur ou à tenter d'induire en erreur une personne ou une entité en vue d'obtenir un avantage financier ou autre ou de se départir d'une obligation.
- Le terme « détournement » désigne l'utilisation abusive ou le détournement intentionnel d'argent ou de biens à des fins contraires à celles autorisées et prévues, notamment pour le compte de l'individu, de l'entité ou de la personne à qui elles profitent directement ou indirectement.

02 Détermination de la conformité

Le BIG présente des constatations factuelles qui identifient des questions liées au respect, par les bénéficiaires, des dispositions des Conditions générales (CG) de l'Accord de subvention du programme du Fonds mondial. Ces questions de conformité peuvent avoir des liens avec les dépenses engagées par les bénéficiaires au titre des fonds de subvention, ce qui pose alors la question de l'admissibilité de ces dépenses à un financement par le Fonds mondial. La détermination de cette non-conformité est basée sur les dispositions des CG¹⁶. Le BIG n'a pas pour mission de conclure sur l'opportunité de chercher à obtenir des remboursements auprès des bénéficiaires ou sur l'opportunité d'appliquer des sanctions autres sur la base des dispositions de l'Accord de subvention du programme.

Plusieurs dispositions des CG fournissent des orientations pour savoir si une dépense d'un programme est ou non admissible à un financement du Fonds mondial. Il est important de noter que les termes décrits dans le présent paragraphe sont applicables aux sous-bénéficiaires, ainsi qu'aux bénéficiaires principaux¹⁷.

De manière plus fondamentale, « le bénéficiaire principal fera en sorte que tous les fonds de subvention soient gérés de façon prudente et prendra toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que lesdits fonds soient exclusivement utilisés aux fins du programme et conformément aux modalités du présent Accord »¹⁸.

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

Même lorsque les dépenses sont effectuées conformément aux budgets et plans de travail approuvés, et correctement comptabilisées dans les livres et registres du programme, elles doivent résulter de processus et de pratiques commerciales équitables et transparentes. Les CG exigent spécifiquement que le bénéficiaire principal s'assure que : (i) les contrats soient attribués de façon transparente et concurrentielle, [...] et (iv) que le bénéficiaire principal et ses représentants ou agents ne se livrent pas à des pratiques de corruption telles que décrites à l'article 21(b) des CG s'agissant de ce marché¹⁹.

Les CG interdisent explicitement de se livrer à des actes de corruption ou à d'autres actes liés ou illicites dans le cadre de la gestion des fonds de subvention : « Le bénéficiaire principal ne pourra

¹⁶ Les CG sont révisées périodiquement, mais les dispositions mentionnées ci-dessous s'appliquent à tous les PR au moment de l'enquête.

¹⁷ Conditions générales (2012.09), article 14(b) :

<http://www.theglobalfund.org/documents/core/grants/CoreStandardTermsAndConditionsAgreementen>

¹⁸ Id. article 9(a) et article 18(f)

¹⁹ Id. article 18(a)

se livrer, et devra s'assurer qu'aucun sous-réципиendaire ou personne qui lui est affiliée ou qui est affiliée à un sous-réципиendaire [...] ne se livre, à aucune autre pratique considérée, ou susceptible d'être considérée, comme illicite ou de corruption dans le pays d'accueil »²⁰.

Parmi les pratiques prohibées figure la règle selon laquelle le réципиendaire principal ne peut pas, et doit s'assurer qu'aucune personne qui lui est affiliée ne puisse pas, « participer à une entente ou accord entre deux ou plusieurs soumissionnaires, que lui-même ou le sous-réципиendaire en soit informé, destiné à établir des prix d'offres artificiels et non concurrentiels »²¹.

Le Code de conduite des fournisseurs et le Code de conduite des réципиendaire du Fonds mondial prévoient également des principes supplémentaires devant être respectés par les réципиendaire et les fournisseurs, ainsi que des recours en cas d'infraction auxdits principes fondamentaux d'équité, d'intégrité et de bonne gestion. Les Codes prévoient par ailleurs des définitions utiles des conduites prohibées²².

Les Codes sont intégrés aux CG via l'article 21(d) aux termes duquel le réципиendaire principal est tenu de s'assurer que le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial soit communiqué à l'ensemble des soumissionnaires et des fournisseurs²³. Cet article stipule explicitement que le Fonds mondial est en droit de refuser de financer tout contrat avec des fournisseurs ne respectant pas le Code de conduite des fournisseurs. De même, l'article 21(e) prévoit que le Code de conduite des réципиendaire doit être communiqué à tous les sous-réципиendaire, ainsi que son application obligatoire via les accords conclus avec les sous-réципиendaire²⁴.

Les réципиendaire principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des dépenses engagées par les sous-réципиendaire et les fournisseurs²⁵.

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

03 Remboursements ou sanctions

Le Secrétariat du Fonds mondial est ensuite chargé de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse à ces constatations.

Ces recours peuvent inclure le recouvrement des fonds affectés par les manquements aux contrats. L'article 27 des CG stipule que le Fonds mondial peut exiger du réципиendaire principal qu'il « rembourse immédiatement au Fonds mondial tous les fonds de subvention versés dans la monnaie dans laquelle ils ont été décaissés [dans les cas où] le réципиendaire principal aurait enfreint l'une des dispositions du présent (sic) Accord [...] ou aurait, sur un point relatif au présent Accord, fait une fausse déclaration d'importance majeure »²⁶.

Aux termes de l'article 21(d), « en cas de non-respect du Code de conduite, selon l'appréciation du Fonds mondial à son entière discrétion, ce dernier se réserve le droit de ne pas financer un contrat entre le réципиendaire principal et un fournisseur ou de demander le remboursement des fonds de subvention dans l'hypothèse où ils auraient déjà été versés au fournisseur »²⁷.

²⁰ Id. article 21 (b)

²¹ Id. article 21(b)

²² Disponible aux adresses : <http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForSuppliersPolicyen> ; <http://www.theglobalfund.org/documents/corporate/CorporateCodeOfConductForRecipientsPolicyen>

²³ Conditions générales (2012.09), article 21(d)

²⁴ Id. article 21(e)

²⁵ Id. article 14

²⁶ Id. article 27(b) et (d)

²⁷ Id.

De surcroît, l'article 7.4.1 des principes UNIDROIT (2010), principes de droit régissant l'Accord de subvention, accorde au Fonds mondial le droit de réclamer au récipiendaire principal des dommages-intérêts en cas de défaut d'exécution, outre les autres recours que le Fonds mondial pourrait être en droit d'engager.

Conformément aux Procédures de sanction du Fonds mondial, ce dernier peut décider de sanctions supplémentaire en cas de manquements aux Codes, y compris à l'encontre des fournisseurs.

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

Annexe B : Synthèse des réponses

Le 6 décembre 2015, le BIG a transmis sa lettre de constatations au ministre de la Santé et du Bien-être familial de la République populaire de Bangladesh qui y a répondu au nom du ministère et du PNLT dans une lettre officielle datée du 17 décembre 2015. Le ministre actuel est en poste depuis 2014, suite aux événements visés par l'enquête du présent rapport.

Le ministre a exprimé sa gratitude et sa reconnaissance au BIG pour son enquête qui a permis de mettre au jour les problèmes. Il s'inspirera des enseignements tirés de l'enquête pour mettre en œuvre des mesures complètes et intégrées afin de réaliser une évaluation fiduciaire dans le but d'améliorer le suivi, la supervision et la mise en œuvre de ses programmes et de ses normes de travail. Le ministre a en outre fait part de son engagement en faveur d'une forme de gouvernement juste, transparent et responsable avec pour objectif d'instaurer une bonne gouvernance.

Bien que le ministre ait apporté quelques éclaircissements mineurs en ce qui concerne le processus d'appel d'offres du PNLT, il n'a pas exprimé de désaccord s'agissant des constatations relevées. Il a indiqué que, suite à l'enquête, des mesures administratives seraient prises à l'encontre des individus responsables et que ses agents avaient été mis en garde contre tout engagement dans d'éventuelles pratiques frauduleuses à l'avenir.