



The Global Fund
To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria

Office of the Inspector General

Rapport d'enquête

Activités de passation de marchés des bénéficiaires principaux de la subvention au titre du mécanisme « *National Strategy Application* » attribuée par le Fonds mondial pour la lutte contre le paludisme à Madagascar

**GF-OIG-13-052
3 janvier 2014**

La version en langue française de ce rapport est une traduction de courtoisie, la version en langue anglaise faisant foi.

A. Sommaire

A.	Sommaire.....	1
B.	Résumé.....	2
B.1.	Irrégularités commises et prix excessifs pratiqués par certains fournisseurs dans le cadre d'achats de l'UGP en 2009 et 2010.....	3
B.2.	Surfacturation de produits de santé par SALAMA dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact.....	3
B.3.	Livraison de médicaments non-conforme aux lignes directrices du Fonds mondial en matière d'assurance qualité.....	4
B.4.	Autres sujets.....	4
B.5.	Recommandations.....	4
C.	Message du Directeur Executif du Fonds mondial.....	6
D.	Enquêtes conduites par le BIG.....	7
D.1.	Taux de change.....	7
D.2.	Procédure équitable.....	7
E.	Contexte : subventions au titre du mécanisme « <i>National Strategy Application</i> » attribuées à Madagascar.....	8
F.	Résultats de l'enquête.....	10
F.1.	Contrats conclus à la suite d'un appel d'offres restreint national par l'UGP en 2010 présentant des irrégularités et comportant des prix excessifs pratiqués par les fournisseurs 10	
F.2.	Contrats conclus à la suite d'un appel d'offres national restreint de l'UGP en 2009 présentant des irrégularités et comportant des prix excessifs pratiqués par les fournisseurs 20	
F.3.	SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés, a imputé un montant supérieur au montant convenu sur la subvention NSA attribuée à Pact.....	24
F.4.	Livraison de médicaments par l'ADI non conforme aux lignes directrices du Fonds mondial en matière d'assurance ; et inaction de SALAMA et de LFA.....	32
G.	Conclusions.....	37
G.1.	Irrégularités commises et prix excessifs pratiqués par certains fournisseurs dans le cadre d'achats de l'UGP en 2009 et 2010.....	37
G.2.	Surfacturation de produits de santé par SALAMA dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact.....	37
G.3.	Livraison de médicaments non conforme aux lignes directrices du Fonds mondial en matière d'assurance qualité.....	38
H.	Recommandations.....	39
I.	Acronymes.....	40

B. Résumé

1. Le présent rapport rend compte des résultats d'une enquête menée par l'Unité d'Enquêtes du Bureau de l'Inspecteur Général (BIG) sur les subventions au titre du mécanisme *National Strategy Application* (NSA) pour la lutte contre le paludisme attribuées à Madagascar. L'enquête s'est focalisée sur certaines dépenses financées via les subventions NSA (et partiellement via la subvention du Round 7) par leurs Bénéficiaires Principaux (RP), parmi lesquels deux sont des agences gouvernementales – l'Unité de Gestion des Projets d'Appui au Secteur de Santé (UGP) et la Centrale d'Achats de Médicaments et de Matériel Médical (SALAMA) – et deux sont des Organisations Non Gouvernementales (ONG) – Pact et l'Association Intercoopération Madagascar (AIM).

2. Les montants de subventions examinés par le BIG et les montants de dépenses non-conformes identifiés sont récapitulés dans le tableau suivant :

Schéma 1: Récapitulatif des montants de subventions examinés et des montants non-conformes identifiés par le BIG

Réциpiendaire Principal	Subventions	Subventions décaissées (en dollars US) (30 avril 2012)	Montants de subventions examinés par le BIG (en dollars US)	Montants de dépenses non-conformes identifiés par le BIG (en dollars US)	Montants facturés identifiés par le BIG (en dollars US)
UGP	NSA (MDG-910-G17-M)	8.867.217	6 millions	843.600 dollars US Dont : • 640.146 dollars US engagés en 2010 et 203.454 dollars US en 2009 • 680.431 dollars US relatifs à la subvention du Round 7 et 163.169 dollars US relatifs à la subvention NSA	382.937 dollars US Dont: • 329.609 dollars US engagés en 2010 et 53.328 dollars US en 2009 • 309.302 dollars US relatifs à la subvention du Round 7 et 73.635 dollars US relatifs à la subvention NSA
	Round 7 (MDG-708-G09-M)	24.170.652			
Pact	NSA (MDG-910-G19-M)	13.741.533	1,4 millions	299.672 dollars US Dont 270.643 dollars US pour l'achat d'équipements de laboratoire et 29.029 dollars US pour l'achat de TDR	74.464 dollars US Surévaluation de biens SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact. Dont 65.893 dollars US pour des équipements de laboratoire et 8.571 dollars US pour des TDR.
SALAMA	NSA (MDG-910-G16-M)	16.397.630	2,3 millions	17.068 dollars US (Livraison de médicaments non-conformes par la Fondation ADI)	5.269 dollars US
AIM	NSA (MDG-910-G18-M)	7.652.053	2,5 millions	-	-
Total		70.829.085	12,2 millions	1.160.340	462.670

B.1. Irrégularités commises et prix excessifs pratiqués par certains fournisseurs dans le cadre d'achats de l'UGP en 2009 et 2010

3. S'agissant de l'appel d'offres national restreint organisé par l'UGP en 2010 pour l'achat de fournitures et d'équipements pour la campagne d'aspersion intra domiciliaire (« Campagne d'Aspersion Intra Domiciliaire » ou « campagnes CAID ») financée à la fois par la subvention NSA et la subvention Round 7 pour la lutte contre le paludisme, le BIG a constaté que des contrats d'une valeur de 640.146 dollars US étaient entachés d'irrégularités. Sur ce montant, 329.609 dollars US ont été facturés par les fournisseurs au-delà des prix du marché. Le BIG a établi, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves, que :

- (a) Deux « groupes » (de quatre fournisseurs chacun) s'étaient concertés et avaient soumis des documents d'offre qui n'avaient pas été préparés de manière indépendante par chacun des fournisseurs.
- (b) Trois des quatre fournisseurs du premier « groupe » avaient été présélectionnés par la Responsable et le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et avaient été invités à soumissionner ; au sein de ce premier « groupe », l'un de ces trois fournisseurs, « Sitraka », avait joué un rôle déterminant et fourni à l'Unité d'approvisionnement de l'UGP les noms des deux autres fournisseurs.
- (c) Un autre fournisseur (qui ne faisait pas partie des deux « groupes »), également présélectionné par la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et invité à soumissionner, était une entité détenue par l'un des membres de la famille (nièce) de ladite Responsable, sans que ce lien de famille n'ait été divulgué par ladite Responsable à son supérieur ou à la Commission d'Evaluation des Offres.

4. De même, s'agissant de l'appel d'offres restreint national pour l'achat de fournitures et d'équipements pour la campagne CAID organisée par l'UGP en 2009 et financée par la subvention Round 7, le BIG a constaté que certains contrats d'une valeur totale de 203.454 dollars US étaient entachés d'irrégularités. Sur ce montant, 53.328 dollars US ont été facturés par les fournisseurs au-delà des prix du marché. Plus précisément :

- (a) Le BIG a établi, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves, que quatre « groupes » de fournisseurs (impliquant au total 15 fournisseurs) s'étaient concertés et avaient soumis des documents d'offre qui n'avaient pas été préparés de manière indépendante par chacun des fournisseurs.
- (b) Le BIG considère également que ces *pratiques concertées* n'auraient pas pu avoir lieu à une telle échelle si la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP n'avait pas été totalement ou partiellement au courant.

B.2. Surfacturation de produits de santé par SALAMA dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact

5. L'accord de subvention NSA conclu avec un autre RP, Pact, obligeait ce dernier à engager SALAMA en tant qu'agent délégué à la passation des marchés pour tout achat de produits de santé financé par le Fonds mondial. Ainsi, Pact a conclu trois contrats avec SALAMA au cours de la période 2011-2012. Le BIG a constaté que deux desdits contrats représentant un montant total de 299.672 dollars US, dont : (i) 270.643 dollars US pour la fourniture d'équipements de laboratoire et (ii) 29.029 dollars US pour la fourniture de Tests de Diagnostic Rapide (TDR), avaient été suracturés à hauteur de 74.464 dollars US au total (surtaxation à hauteur de 65.893 dollars US s'agissant des équipements de laboratoires et surtaxation à hauteur de 8.571 dollars US s'agissant des TDR). Plus précisément, le BIG a établi, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves, que :

- (a) Deux des trois contrats signés avec SALAMA n'incluaient les clauses types relatives à propos d'achats transparents et concurrentiels au prix le moins élevé possible.

- (b) SALAMA avait initialement tenté de surfacturer à Pact un montant de 967.499 dollars US sur le montant de l'offre de SALAMA de 5.348.585 dollars US. Ceci aurait représenté une augmentation de prix de 22% par rapport au coût d'achat sur lequel SALAMA et Pact s'étaient mis d'accord (en l'espèce, le coût d'achat plus une commission de gestion de 10%). La valeur du contrat finalement retenue (270.643 dollars US) excédait toujours de 65.893 dollars US (ou 32%) ledit coût d'achat convenu.
- (c) SALAMA avait également surfacturé à Pact un montant de 8.571 dollars US (ou 42%) par rapport au coût d'achat convenu pour la fourniture de TDR, sur une valeur de contrat totale de 29.029 dollars US.
- (d) Les responsables de Pact ont exercé un contrôle insuffisant sur le processus de passation de marchés avec SALAMA, ce qui a facilité la mise en œuvre par SALAMA des pratiques décrites ci-dessus. Cependant, Pact a engagé des mesures correctives peu de temps après que le problème a été soulevé et, en particulier, Pact a réussi à recouvrer auprès de SALAMA une partie du montant de 64.038 dollars US.

B.3. Livraison de médicaments non-conforme aux lignes directrices du Fonds mondial en matière d'assurance qualité

6. En janvier 2011, SALAMA, en sa qualité de RP au titre de la subvention NSA, a accordé un contrat de 17.068 dollars US à la Fondation ADI (ADI) pour fournir un médicament anti-paludisme fabriqué par REMEDICA, un fournisseur de ce type de médicaments agréé par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Cependant, les médicaments effectivement livrés par l'ADI et distribués par SALAMA ont été fabriqués par un autre fabricant, Guilin Pharmaceuticals, qui, à l'époque, n'était pas un fournisseur pré-agréé. La raison de ce dysfonctionnement est qu'un employé de l'ADI n'a pas correctement identifié le fabricant enregistré dans le système de gestion des fournisseurs de l'ADI. Par conséquent, l'ADI a également surfacturé à SALAMA 5.269 dollars US pour les médicaments. Alertée par le BIG sur ce point, l'ADI s'est engagée à rembourser le montant surfacturé.

7. La véritable origine des médicaments n'a été découverte par SALAMA qu'après que ces médicaments ont été livrés dans le pays. Bien qu'alertés par SALAMA, l'ADI et l'Agent Local du Fonds (LFA) n'ont pris aucune mesure pour corriger ces problèmes, en conséquence de quoi, les médicaments ont été distribués à des utilisateurs finaux par SALAMA. De surcroît, les informations enregistrées dans le système d'Information sur les Prix et la Qualité (PQR) du Fonds mondial étaient erronées et indiquaient que les médicaments provenaient de REMEDICA.

B.4. Autres sujets

8. En 2012, le BIG a été informé, en marge de son enquête, des résultats d'une vérification judiciaire commissionnée par Pact et conduite par le Cabinet 3A Madagascar sur l'un des Sous-Bénéficiaires de Pact (SR) au titre de la subvention NSA, la Croix Rouge Malgache (CRM). Ces résultats incluent la constatation d'irrégularités en matière d'achats et devraient être suivis directement par le Secrétariat du Fonds mondial.

B.5. Recommandations

9. Sur la base des résultats de son enquête, le BIG adresse au Secrétariat du Fonds mondial les recommandations suivantes, énoncées au paragraphe H ci-dessous. Les recommandations ont trait aux sujets suivants :

- (i) recouvrer les dépenses qui n'ont pas été engagées en conformité avec les contrats de subvention concernés et s'assurer que les parties et les individus concernés répondent de leur gestion des crédits de subvention ;
- (ii) envisager des sanctions contre les fournisseurs qui se sont rendus coupables de collusion ou d'autres *pratiques collusoires* ou *anti-concurrentielles* ;

Activités de passation de marchés des bénéficiaires principaux de la subvention au titre du mécanisme « *National Strategy Application* » attribuée par le Fonds mondial pour la lutte contre le paludisme à Madagascar

- (iii) réfléchir à des mesures appropriées de limitation des risques applicables à des marchés de valeur élevée dans les cas d'urgence ;
- (iv) mettre en oeuvre des principes de transparence en matière de rémunération des agents délégués à la passation des marchés; et
- (v) prendre les mesures appropriées en matière de performance des LFA.

C. Message du Directeur Exécutif du Fonds mondial

D. Enquêtes conduites par le BIG

10. La méthodologie suivie pour les enquêtes du BIG est décrite à l'Annexe 1 du présent rapport.

D.1. Taux de change

11. Afin de faciliter la lecture, les montants cités dans le présent rapport sont libellés en dollars des Etats-Unis (dollars US), avec le cas échéant, indication du montant en Ariary Malgache (AMG). Pour les besoins de la conversion, le BIG a appliqué les taux de change étrangers prévalant aux dates effectives des opérations. Pour chacun des taux de change, la source est le point médian quotidien figurant sur la base de données Oanda (www.oanda.com).

D.2. Procédure équitable

12. En ligne avec les procédures du Fonds mondial, avant la finalisation et l'émission du présent rapport, les parties significatives du rapport concernées ont été mises à la disposition, pour commentaires, des entités et individus concernés, y compris les Instances de Coordination Nationales (CCM), les RP (UGP, SALAMA et Pact), la Fondation ADI, les LFA et le Secrétariat du Fonds mondial, notamment le département Affaires Juridiques et *Compliance* du Fonds mondial. Ces commentaires ont été pris en compte et intégrés lorsque cela a été jugé utile. Les commentaires reçus de partenaires extérieurs (UGP, SALAMA, Pact, la Fondation ADI et les LFA), ainsi que la réponse du BIG auxdits commentaires, figurent en Annexe 2 du présent rapport.

E. Contexte : subventions au titre du mécanisme « *National Strategy Application* » attribuées à Madagascar

13. Le mécanisme « *National Strategy Application* » (NSA) est une approche de financement destinée à faciliter l'alignement du financement dispensé par le Fonds mondial sur la stratégie de chaque pays en matière de lutte contre les maladies¹. Un nombre limité de pays, y compris Madagascar, ont été invités à participer au déploiement initial de la NSA en 2009.

14. Au 30 avril 2012, le Fonds mondial avait versé 46.658.433 dollars US à Madagascar au titre des subventions NSA. Signées au cours du deuxième semestre 2010, ces subventions ont été mises en oeuvre tout au long de la Phase 1 des subventions par quatre Bénéficiaires Principaux : deux issus de la sphère gouvernementale, SALAMA² et l'UGP³ et deux organisations non gouvernementales (ONG), AIM⁴ et Pact Madagascar⁵.

15. Dans le cadre de la NSA, les rôles des RP ont été délégués comme suit : l'UGP a été chargée de la sécurisation des campagnes d'Aspersions Intra Domiciliaire (AID) dans des zones ciblées et de la formation des aspergeurs dans les zones d'intervention⁶. Ces campagnes consistent à asperger des résidences d'insecticide aux fins de tuer les moustiques et sont recommandées par l'OMS comme constituant l'un des principaux moyens de contrôler le paludisme⁷. Le rôle de SALAMA était de se concentrer essentiellement sur l'amélioration du diagnostic, sur le traitement rapide et efficace du paludisme et sur la diffusion du Traitement Préventif Intermittent (TPI) pour les femmes enceintes. Le TPI consiste à administrer une dose curative de médicament antipaludisme efficace à l'ensemble des femmes enceintes, que ces dernières soient infectées par le parasite du paludisme ou pas⁸. Pact devait en priorité former des agents de santé et soutenir l'Évaluation et le Suivi (E & S) au sein des communautés⁹. Enfin, l'AIM avait pour principales missions de promouvoir la Communication en faveur du Changement des Comportements (CCC) auprès des mères élevant des enfants de moins de 5 ans et d'augmenter le nombre de sites dotés d'agents locaux formés et équipés¹⁰.

¹ Document stratégique du Fonds mondial « L'Approche NSA et la Deuxième Vague », Octobre 2011

² La Centrale d'Achats de Médicaments et de Matériel Médicaux (SALAMA) est une association à but non lucratif mise en place par le Ministère de la Santé Publique malgache. SALAMA est membre de l'Association des Centrales d'Achats des Médicaments Essentiels en Afrique (« ACAME »). SALAMA a pour mission de fournir aux structures médicales étatiques et aux organisations à but non lucratif des médicaments génériques essentiels de haute qualité et des produits de consommation pharmaceutiques à des prix abordables.

³ Co-fondée par le le Ministère de la Santé Publique malgache et la Banque Mondiale, l'UGP met en oeuvre des projets liés à la santé, en collaboration avec d'autres ministères locaux.

⁴ Le but de l'association à but non-lucratif immatriculée en droit malgache, l'Association Intercoopération Madagascar (AIM), est de contribuer à la réduction de la pauvreté et d'améliorer le niveau de vie des populations.

⁵ Pact Madagascar fait partie d'un réseau international à but non-lucratif dont le but est d'apporter une assistance en développant des compétences techniques et des capacités de financement chez les bénéficiaires : <http://www.pactworld.org>

⁶ Accord de subvention MDG-910-G17-M entre l'UGP et le Fonds mondial signé le 20 septembre 2010, Annexe A, page 2

⁷ Selon la même source, les deux autres méthodes pour lutter contre le paludisme sont l'utilisation de moustiquaires imbibées d'insecticide et le traitement rapide des cas déclarés à l'aide de traitements combinés à base d'artémisine : <http://www.who.int/topics/malaria/en/> and http://www.who.int/malaria/areas/vector_control/en/index.html

⁸ Traitement Préventif Intermittent du Paludisme pour les Femmes Enceintes (TPI) : http://www.cdc.gov/malaria/malaria_worldwide/reduction/iptp.html

⁹ Accord de subvention MDG-910-G19-M entre Pact et le Fonds mondial signé le 28 septembre 2010

¹⁰ Accord de subvention MDG-910-G18-M entre AIM et le Fonds mondial signé le 24 septembre 2010

Schéma 2: Subventions NSA du Fonds mondial attribuées à Madagascar

Numéro de subvention NSA et intitulé	RP	Phase et statut	Montant total signé (en dollars US)	Montant total décaissé (en dollars US) (30 Avril 2012)
MDG-910-G17-M <i>De la lutte contre le paludisme à l'éradication du paludisme : accélérer les actions de lutte contre le paludisme en vue de son éradication à Madagascar</i>	UGP	Phase I – En cours	12.161.286	8.867.217
MDG-910-G19-M <i>De la lutte contre le paludisme à l'éradication du paludisme : accélérer les actions de lutte contre le paludisme en vue de son éradication à Madagascar</i>	Pact	Phase I – En cours	24.560.945	13.741.533
MDG-910-G16-M <i>De la lutte contre le paludisme à l'éradication du paludisme : accélérer les actions de lutte contre le paludisme en vue de son éradication à Madagascar</i>	SALAMA	Phase I – En cours	20.273.047	16.397.630
MDG-910-G18-M <i>De la lutte contre le paludisme à l'éradication du paludisme : accélérer les actions de lutte contre le paludisme en vue de son éradication à Madagascar</i>	AIM	Phase I – En cours	10.798.850	7.652.053

16. En dehors des subventions NSA¹¹, l'UGP est également un RP au titre du Round 7¹² et a auparavant reçu des financements au titre des Rounds 3 et 4. La présente enquête a couvert une sélection d'opérations financées au titre de la subvention Round 7 attribuée à l'UGP.

Schéma 3: Subvention Round 7 du Fonds mondial attribuée à l'UGP en tant que Réciendaire Principal

Numéro de subvention et intitulé	Phase et statut	Montant total signé, en dollars US	Montant total décaissé, en dollars US (30 avril 2012)
MDG-708-G09-M <i>Madagascar: de la lutte contre le paludisme à l'élimination du paludisme 2007-2012</i>	Phase II – En cours	29.952.321	24.170.652

17. En sus des travaux conduits directement par le BIG, un travail de vérification complémentaire à propos de la subvention NSA attribuée à Pact a été mené via une vérification judiciaire commissionnée par Pact sur l'un de ses SR, la Croix Rouge Malgache (CRM). Cette vérification a été conduite par le Cabinet 3A Madagascar, en consultation avec le Secrétariat du Fonds mondial et le BIG, et a révélé que les 68.251 dollars US issus de la subvention NSA attribuée à Pact avaient fait l'objet de « dépenses frauduleuses, inéligibles ou injustifiées » engagées par la CRM. De même, des dépenses représentant un montant de 163.329 dollars US ont été identifiées par le Cabinet 3A comme constituant des dépenses insuffisamment justifiées ou des dépenses non comptabilisées en conformité avec les procédures de contrôle interne de la CRM. Les résultats du Cabinet 3A Madagascar devraient être suivis directement par le Secrétariat du Fonds mondial et ne sont pas discutés plus avant dans le présent rapport.

¹¹ Accord de subvention MDG-910-G17-M entre l'UGP et le Fonds mondial signé le 20 septembre 2010

¹² Accord de subvention MDG-708-G09-M entre l'UGP et le Fonds mondial signé le 25 août 2008

F. Résultats de l'enquête

F.1. Contrats conclus à la suite d'un appel d'offres restreint national par l'UGP en 2010 présentant des irrégularités et comportant des prix excessifs pratiqués par les fournisseurs

18. S'agissant de l'appel d'offres restreint national organisé en 2010 pour l'achat de fournitures et d'équipements pour la campagne d'aspersion intra domiciliaire (« Campagne d'Aspersion Intra Domiciliaire » ou « campagne CAID »), financée à la fois par la subvention NSA et la subvention Round 7 attribuées à l'UGP, le BIG a constaté que :

- (a) deux « groupes » de fournisseurs, ci-après dénommés Groupe A-2010 et Groupe B-2010 (comprenant quatre fournisseurs dans le Groupe A-2010 et quatre fournisseurs dans le Groupe B-2010) s'étaient concertés et avaient soumis des documents d'offre qui n'avaient pas été préparés de manière indépendant par chacun des fournisseurs ;
- (b) la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP avaient présélectionné trois des quatre fournisseurs du Groupe A-2010 pour les inviter à soumissionner et une prépondérance d'éléments de preuves montrait que l'un de ces trois fournisseurs, « Sitraka », avait joué un rôle déterminant au sein du Groupe A-2010 et avait fourni à l'Unité d'approvisionnement de l'UGP les noms des deux autres fournisseurs du Groupe A-2010 ;
- (c) la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP avait également présélectionné un autre fournisseur (qui ne fait pas partie des deux Groupes ci-dessus), qui était une entité détenue par la nièce de ladite Responsable, pour l'inviter à soumissionner, sans avoir divulgué ce lien de famille à son superviseur ou à la Commission d'Evaluation des Offres ; et
- (d) en conséquence, le processus d'appel d'offres n'avait pas été concurrentiel et transparent et les contrats accordés à six des sept fournisseurs pour un total de 640.146 dollars US¹³ financés par des subventions du Fonds mondial étaient compromis. Sur ce montant et selon la meilleure évaluation possible du BIG, il semble que 329.609 dollars US aient été facturés au-delà des prix du marché des produits achetés¹⁴.

F.1.1. La Responsable et le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP ont présélectionné quatre fournisseurs pour les inviter à soumissionner.

19. Compte tenu du caractère urgent de la campagne CAID 2010, une exception a été faite au plan PSM pour la première année de la subvention NSA et une procédure d'appel d'offres restreinte nationale a été organisée par invitation à soumissionner adressée à des fournisseurs présélectionnés¹⁵.

20. Les procédures internes¹⁶ de l'UGP prévoient qu'au minimum six fournisseurs doivent être invités à participer à une procédure d'appel d'offres nationale restreinte. Les fournisseurs sont présélectionnés à partir du répertoire interne tenu par l'Unité

¹³ 1.398.558.000 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission du 20 août 2010

¹⁴ Le détail du calcul du prix du marché figure à l'Annexe 4.

¹⁵ Annexe 1, Section 2 du Plan PSM. Le Plan PSM approuvé par le Fonds mondial pour les dépenses de l'UGP au titre de la subvention NSA stipule que les équipements de protection individuelle et les produits d'entretien nécessaires aux campagnes CAID doivent être acquis via des procédures nationales d'appel d'offres dès lors que la valeur estimée de ces achats est supérieure à 160.000 dollars US pour chaque année. Le plan PSM prévoyait une exception aux termes de laquelle, la première année de la subvention, ces produits pouvaient être achetés via une procédure d'appel d'offres restreinte nationale.

¹⁶ Ces procédures ne sont pas toutes formalisées par écrit (sauf celles contenues dans le plan de Gestion des Achats et des Stocks (PSM) pour la subvention) et ont été décrites au BIG par la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et les assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP les 4 et 7 mai 2012. Dans son organisation de l'appel d'offres restreint national pour la campagne CAID 2010, l'Unité d'approvisionnement de l'UGP s'est conformée aux procédures qui ont été décrites au BIG.

d'approvisionnement de l'UGP qui inclut les noms, adresses, numéros de téléphone, adresses email et domaines d'activité des fournisseurs. Les fournisseurs qui soumettent périodiquement leurs cartes de visite, ainsi que ceux qui soumissionnent dans le cadre d'appels d'offres, sont enregistrés dans le répertoire¹⁷. Le personnel de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP vérifie les numéros d'enregistrement que les fournisseurs soumettent dans leur dossier de candidature à l'appel d'offres remis aux autorités malgaches compétentes avant toute attribution de contrat, mais, en revanche, l'Unité d'approvisionnement de l'UGP ne vérifie pas les informations soumises par les fournisseurs avant de les inclure dans le répertoire interne¹⁸.

21. Le Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP procède à la présélection finale des fournisseurs qui seront invités à soumissionner¹⁹. Avant de valider officiellement cette liste, le Responsable est seulement en mesure de vérifier que les exigences de procédure applicable à la présélection des fournisseurs ont bien été remplies²⁰.

22. La documentation relative à l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 a été préparée par l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et remise aux fournisseurs en version papier. Elle contenait les documents suivants : une lettre d'invitation, une liste des conditions contractuelles, un bordereau des prix, un cahier des charges techniques et des modèles de présentation des offres.

23. Dans les dossiers d'appels d'offres pour la campagne CAID 2010 conservés par l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le BIG a trouvé une note manuscrite listant les noms de quatre fournisseurs (le BIG a remplacé les noms des fournisseurs par des prénoms symboliques) : Sitraka, Claudine, Jacquie et Carina²¹. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP ont tous les deux indiqué au BIG que cette note avait été rédigée pour lister les premiers quatre fournisseurs invités à soumissionner. Selon les déclarations de la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et du Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a inscrit les noms des trois premières entités (Sitraka, Claudine et Jacquie), tandis que la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a inscrit le quatrième (Carina). Selon leurs déclarations, sept fournisseurs supplémentaires à inviter à soumissionner ont été présélectionnés par l'un des assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP à partir du répertoire interne tenu par l'Unité d'approvisionnement de l'UGP²². En revanche, ni la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, ni le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, ni aucun des assistants ne sont parvenus à se rappeler qui exactement avait dressé la liste des sept fournisseurs supplémentaires²³.

24. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et le Sous-Responsable ont tous les deux d'abord indiqué au BIG que les quatre fournisseurs avaient déjà fourni des biens à l'UGP au cours d'expériences passées qualifiées de réussies²⁴. Le BIG constate cependant que tel n'était pas le cas. Bien que le BIG ait demandé à l'Unité

¹⁷ « Répertoire Fournisseurs »

¹⁸ Entretiens avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et les assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date des 4 et 7 mai 2012

¹⁹ Entretiens avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012, avec le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 7 mai 2012 et avec les assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 7 mai 2012

²⁰ Entretiens avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012 et avec le Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 5 mai 2012

²¹ Note manuscrite listant les noms de quatre fournisseurs découverte dans les dossiers relatifs à l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010

²² Entretiens avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012 et avec le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 7 mai 2012

²³ Entretiens avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et les assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date des 4 et 7 mai 2012

²⁴ Entretiens avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012 et avec le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 7 mai 2012

d'approvisionnement de l'UGP de lui fournir des preuves d'autres contrats qui auraient été effectivement menés à bien par ces fournisseurs, le personnel de l'UGP n'a produit aucun de ces documents. De fait, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a indiqué au BIG qu'elle avait ajouté Carina à la liste des fournisseurs parce que cette entité était détenue par sa nièce et a confirmé que Carina n'avait aucune expérience de relations de travail avec l'UGP²⁵.

25. Le BIG a également directement interrogé les représentants des fournisseurs et a confirmé qu'aucun de ces fournisseurs n'avait fourni de biens à UGP par le passé²⁶. Dans le cas de Sitraka, la campagne CAID 2010 a constitué le premier contrat avec l'UGP, alors même qu'une autre entité, Nirina, détenue par la mère du détenteur de Sitraka, s'était auparavant vu attribuer des contrats financés via des subventions du Fonds mondial attribuées à l'UGP, notamment un contrat attribué au titre de la campagne CAID 2009 et financé via la subvention du Round 7 attribuée à l'UGP (voir paragraphe F.2 relatif aux irrégularités au titre de ce contrat)²⁷.

F.1.2. Les fournisseurs Sitraka, Claudine, Jacquie et Andry (Groupe A-2010) ont soumis des documents d'offre qui n'avaient pas été préparés par chacun d'eux ; la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a favorisé la représentante de Sitraka.

26. De nombreux éléments identiques ont été relevés dans les documents soumis à l'UGP par trois des soumissionnaires retenus –Sitraka, Claudine et Jacquie – et par un soumissionnaire non retenu, Andry. Les trois fournisseurs retenus figurent tous sur la liste manuscrite des « fournisseurs pré-sélectionnés » mentionnée au paragraphe F 1.1 ci-dessus.

27. Plusieurs documents soumis par les quatre fournisseurs (Groupe A-2010) incluent des éléments montrant que ces documents ont été élaborés par un même individu ou par un groupe d'individus agissant de concert. Les bordereaux des prix et les cahiers des charges inclus dans les offres de ces fournisseurs présentent les mêmes fautes de frappe, sont rédigés de la même manière et utilisent des lettres capitales aux mêmes endroits. Le BIG remarque que les formulaires soumis diffèrent du modèle de demande de devis fourni par l'UGP en version papier à tous les fournisseurs invités à soumissionner (voir Schémas 7 à 10 en Annexe 3).

28. Conséquence des *pratiques collusoires*, un total de 289.092 dollars US sur les 462.066²⁸ dollars US versés à Sitraka, Claudine et Jacquie via les contrats financés par le Fonds mondial, a été facturé au-delà des prix du marché pour les biens achetés. Des informations détaillées relatives à la manière dont le BIG a calculé les montants facturés au-delà des prix du marché sont joints en Annexe 4.

29. Dans les dossiers conservés à l'UGP, le BIG a également trouvé des documents adressés à Jacquie mais signés et datés, pour accusé de réception, par Sitraka (voir Schéma 11 en Annexe 3).

30. Le 4 mai 2012, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, confrontée à ces éléments (figurant sur le Schéma 11 en Annexe 3), a indiqué au BIG qu'elle n'avait été au courant d'aucune irrégularité dans les documents soumis et que ni son personnel, ni elle-même n'étaient au courant d'une quelconque connection entre les deux fournisseurs.²⁹

²⁵ Entretien avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012

²⁶ Les informations relatives aux entretiens du BIG avec les représentants des fournisseurs sont davantage détaillées dans le texte ci-dessous.

²⁷ Selon ses propres déclarations, la représentante de Nirina et de Sitraka (qui est également la propriétaire de Nirina) interrogée par le BIG supervise le travail de l'entreprise de sa fille (Sitraka) et l'assiste activement dans le développement de son activité.

²⁸ 1.009.497.500 MGA sur la base du taux de change à la date de la soumission du 20 août 2010

²⁹ Entretien avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, en date du 4 mai 2012

31. Le 5 mai 2012, l'équipe du BIG a interrogé la représentante de Sitraka³⁰, qui est également le propriétaire de Nirina, et lui a montré le bas de l'une des lettres portant la signature « Sitraka » et présentées dans le Schéma 11. La représentante de Sitraka n'était pas en mesure de voir le nom du destinataire – Jacquie – ou le corps de la lettre. La représentante de Sitraka a confirmé que la signature était la sienne et a ajouté immédiatement après que, lorsqu'elle avait récupéré la lettre chez l'UGP, elle avait signé pour le compte de Jacquie pour rendre service au représentant de Jacquie³¹. Lorsqu'il lui a été demandé comment elle pouvait savoir que la lettre qui lui avait été présentée était adressée à Jacquie *sans* avoir vu la partie portant le nom du destinataire, la représentante de Sitraka a indiqué à BIG que ceci constituait la seule fois où elle avait signé un document pour le compte de quelqu'un d'autre et que pour cette raison elle s'en souvenait très bien³².

32. En réalité et comme le montre le Schéma 11, cette déclaration est fautive car deux autres documents signés pour le compte de Jacquie, les 1^{er} et 7 octobre 2010, sont revêtus de la signature « Sitraka ».

33. En outre, le BIG a constaté (voir Schéma 12 en Annexe 3) qu'une demande de clarification préparée par UGP le 31 août 2010 pour Andry portait la signature « Sitraka » et – inversement – que le même document adressé à Sitraka était signé « Andry ».

34. Bien que la représentante de Sitraka ait indiqué au BIG qu'elle n'avait été en contact qu'avec deux des assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et qu'elle ne connaissait pas la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP³³, des éléments de preuve identifiés par le BIG contredisent cette déclaration. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a parlé au BIG d'une relation plus approfondie que celle décrite par la représentante de Sitraka. Par exemple, à une occasion, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a demandé à la représentante de Sitraka si elle pouvait lui suggérer des fournisseurs qui pourraient être intéressés et qui seraient capables de travailler avec l'UGP sur un marché urgent non sponsorisé par le Fonds Mondial³⁴.

35. Le BIG a recueilli des déclarations contradictoires de la part des fournisseurs s'agissant des similarités constatées dans les documents soumis à l'UGP et présentés ci-dessus. Certains fournisseurs ont attribué ces similitudes au fait que la plupart des fournisseurs préparent leurs offres dans les mêmes cafés internet à Antananarive³⁵. Le BIG est d'avis que ceci ne saurait expliquer l'un quelconque des types de similitudes constatées dans les documents émanant de différents fournisseurs. Certains fournisseurs étaient incapables de se remémorer qui avait retiré les éléments du dossier de soumission dans les locaux d'UGP ou si ces éléments avaient été mis à leur disposition par UGP en version électronique ou en version papier. Certains ont confirmé avoir collaboré avec Sitraka dans le cadre de ce projet et/ou d'autres projets par le passé³⁶.

36. D'autres preuves obtenues de sources confidentielles par le BIG montrent que certains des fournisseurs n'avaient fourni aucune référence (par ex. cartes de visite) à l'UGP et que la représentante de Sitraka avait informé au moins certains d'entre eux de l'appel d'offres restreint d'UGP, préparé les offres, fixé les prix pour les biens proposés et soumis les offres à UGP sous le nom d'autres fournisseurs. La représentante de Sitraka a également décidé de la manière dont les bénéfices devaient être répartis entre les fournisseurs³⁷.

³⁰ L'entretien s'est déroulé dans un vaste ensemble immobilier qui sert à la fois de résidence et de bureaux pour les entreprises de la famille.

³¹ Entretien avec la représentante de Sitraka en date du 5 mai 2012

³² Entretien avec la représentante de Sitraka en date du 7 mai 2012

³³ Entretien avec la représentante de Sitraka en date du 5 mai 2012

³⁴ Entretien avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012

³⁵ Entretien des représentants de fournisseurs, mai et juin 2012

³⁶ Entretien des représentants de fournisseurs, mai et juin 2012

³⁷ Ces éléments de preuve sont concordants avec d'autres faits établis par le BIG et, en ce qui concerne leur caractère probant, répondent au standard requis.

37. Les documents obtenus par le BIG (voir Schéma 13 en Annexe 3) montrent que le 18 novembre 2010 et le 7 décembre 2010, Claudine a reçu 8.365 dollars US³⁸ et 18.698 dollars US³⁹ de la part de l'UGP pour la livraison d'un contrat financé via les subventions NSA et Round 7 du Fonds mondial, sur lesquels, l'intégralité de la somme à l'exception de 1.353 dollars US⁴⁰, soit 95 pour cent du montant versé sur le compte de Claudine, a été reversée à la représentante de Sitraka. En outre, le BIG a constaté que sur cette somme, 1.807 dollars US avaient été surfacturés par rapport aux prix du marché des produits livrés. Des informations détaillées sur la manière dont le BIG a calculé les montants surfacturés par rapport aux prix du marché figurent en Annexe 4.

38. Sur la base de ce qui précède, le BIG a conclu, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves que : (1) la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et/ou le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP avaient obtenu trois noms inclus dans la liste des fournisseurs pré-sélectionnés – Sitraka, Jacquie et Claudine – de la part de la représentante de Sitraka. Alors qu'aucune de ces sociétés n'avait jamais travaillé avec l'UGP et que les documents d'offre des trois sociétés contenaient de nombreux éléments identiques, les contrats ont été accordés par l'UGP à ces entités ; (2) les offres soumises par plusieurs fournisseurs ont été préparées et soumises à l'UGP par un représentant de Sitraka ; (3) après que le BIG a présenté à la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP des preuves de collusion, cette dernière a informé la représentante de Sitraka, avant que la représentante de ce fournisseur rencontre le BIG, des irrégularités mises en lumière par le BIG, comme le montrent les réponses de la représentante de Sitraka le 5 mai 2012 (alors même que la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP était tenue de garder sa discussion avec le BIG confidentielle).

39. Dans ses commentaires sur le projet de rapport d'enquête du BIG, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a contesté les conclusions « (1) » et « (3) ». La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a déclaré que les trois fournisseurs – Sitraka, Jacquie and Claudine – avaient été pré-sélectionnés à partir du répertoire interne de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP. Cependant, le BIG constate que la déclaration de la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP est en contradiction avec d'autres éléments de preuve obtenus par le BIG de sources confidentielles⁴¹. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a déclaré qu'elle n'avait pas fourni d'informations à la représentante de Sitraka avant la réunion de celle-ci avec le BIG. Le BIG considère par le BIG, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves (discutés au paragraphe 31 ci-dessus), que ceci ne peut pas être vrai.

F.1.3. Non-révélation d'un lien de famille avec un fournisseur

40. Comme indiqué dans le Paragraphe F.1.1 du présent rapport, d'après ce qu'a déclaré la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP au BIG, ladite Responsable a ajouté Carina à la liste des fournisseurs invités à soumissionner au titre de la campagne CAID 2010 parce que le propriétaire de la société était sa nièce⁴².

41. Carina s'est vu attribuer, dans le cadre de l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010, un contrat pour l'achat de savons et de seaux et cuvettes en plastique⁴³ d'un montant de 29.831 dollars US⁴⁴. Le BIG a établi que les biens livrés ont été facturés 6.614 dollars US au-delà du prix du marché de ces biens. Des informations détaillées sur la manière dont le BIG a calculé les montants facturés au-delà des prix du marché figurent en Annexe 4.

³⁸ 18.275.000 MGA sur la base du taux de change à la date de la soumission du 20 août 2010

³⁹ 40.850.000 MGA sur la base du taux de change à la date de la soumission du 20 août 2010

⁴⁰ 2.956.250 MGA sur la base du taux de change à la date de la soumission du 20 août 2010

⁴¹ Comme déjà indiqué, ces éléments de preuve sont concordants avec d'autres faits établis par le BIG et, concernant leur caractère probant, répondent au standard requis.

⁴² Entretien avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012

⁴³ Pour plus d'informations, voir le procès-verbal de la réunion de la Commission d'Evaluation des Offres en date du 15 septembre 2010

⁴⁴ 65.173.000 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission de l'offre du 20 août 2010

42. Le 9 mai 2012, le représentant de Carina, qui s'est présenté comme le mari de la personne inscrite en tant que propriétaire de Carina⁴⁵ et comme le propriétaire d'un fournisseur dénommé Vatosoa, a contacté le BIG à partir d'un numéro de téléphone jusqu'alors inconnu après que le BIG a demandé à la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP de faciliter la communication avec les représentants de Carina. Contrairement aux déclarations officielles de la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le représentant de Carina et de Vatosoa a indiqué au BIG que Carina était seulement le prénom de sa femme et non le nom d'un fournisseur⁴⁶ et que la seule entité au nom de laquelle sa femme et lui-même auraient pu soumissionner est Vatosoa, qui est détenue par sa femme⁴⁷.

43. Vatosoa a soumissionné pour, et s'est vu attribué le 25 mars 2011, deux contrats pour des services de construction d'entrepôt⁴⁸ pour un montant total de 35.605 dollars US⁴⁹. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP était l'un des membres de la Commission d'Évaluation des Offres ayant recommandé l'attribution à Vatosoa des contrats pour la construction d'installations d'entreposage financés grâce à la subvention NSA⁵⁰.

44. Alors qu'à la demande du BIG, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP avait mis le représentant de Carina en contact avec le BIG, le représentant de Carina et Vatosoa maintient fermement qu'il ne connaît même pas le nom d'une seule personne travaillant dans l'Unité d'approvisionnement de l'UGP⁵¹.

45. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a omis de mentionner son lien de famille avec Carina et Vatosoa à son supérieur ou à la Commission d'Évaluation des Offres avant que les décisions d'attribution des marchés ne soient prises. Le BIG est d'avis que, par cette omission, le Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP n'a pas respecté les termes de son contrat de consultant avec l'UGP, lequel contrat stipule ce qui suit en matière de conflits d'intérêt :

« Le Consultant reconnaît que, pendant la durée du présent contrat et après son expiration, le Consultant ou toute entité affiliée ne seront pas autorisés à fournir les biens, les travaux ou les services (autres que les Services (tels que ce terme est défini dans le contrat) et toute extension des Services pour quelque projet que ce soit qui résulterait desdits Services ou qui lui serait étroitement lié⁵²».

46. Interrogé à propos de cette clause par le BIG, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a déclaré que, selon elle, la clause relative aux conflits d'intérêt du contrat ne se réfère qu'à la famille immédiate, telle que mari et enfants. Elle a soutenu que dès lors, elle n'avait rien fait de contraire à son contrat de travail⁵³. Le BIG constate néanmoins que dans sa position, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP aurait dû faire état de son lien de famille avec le fournisseur à son supérieur ou à la Commission d'Évaluation des Offres.

⁴⁵ Le 7 mai 2012, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a indiqué à l'équipe du BIG que « le mari de [sa] nièce s'occupe de toutes les affaires au sein de Carina ». La nièce de la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP apparaît comme étant le propriétaire de Carina dans les documents du dossier de l'UGP relatifs à la campagne CAID 2010.

⁴⁶ Entretien avec le représentant de Carina et Vatosoa en date du 9 mai 2012

⁴⁷ Entretien avec le représentant de Carina et Vatosoa en date du 9 mai 2012. Le BIG constate que le même numéro d'immatriculation de société et le même numéro d'identification fiscale ont été fournis par Carina and Vatosoa dans le cadre de leurs offres 2010 (campagne CAID) et 2011 (construction d'entrepôt) respectives, tandis que le même numéro d'immatriculation de société et un numéro d'identification fiscale différent ont été fournis par Carina dans les documents d'offre relatifs à l'appel d'offres pour la campagne CAID 2011.

⁴⁸ Procès-verbal de la réunion de la Commission d'Évaluation des Offres de l'UGP sur la recommandation émise le 31 janvier et le 3 février 2011 ; contrat entre UGP et Vatosoa

⁴⁹ 73.169.072 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission de l'offre du le 31 janvier 2011

⁵⁰ Procès-verbal de la réunion de la Commission d'Évaluation des Offres de l'UGP sur la recommandation émise le 31 janvier et le 3 février 2011

⁵¹ Entretien avec le représentant de Carina et Vatosoa en date du 9 mai 2012

⁵² D'après la rédaction originale de l'Article 8 du modèle de contrat de consultant : *Activités interdites au Consultant*

⁵³ Entretien avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 11 mai 2012

F.1.4. Les fournisseurs Mamy, Haingoarivao, Fitiavana et Maria (Groupe B-2010) ont soumis des documents d'offre qui n'avaient pas été préparés par chacun d'eux.

47. Le BIG a établi que les documents d'offre soumis pour le compte des soumissionnaires retenus Mamy and Haingoarivao, ainsi que pour le compte des fournisseurs non retenus Fitiavana et Maria (ensemble dénommés Groupe B-2010), n'avaient pas été préparés de manière indépendante. Les contrats des fournisseurs retenus, représentant une valeur totale de 148.249 dollars US⁵⁴ ont été imputés sur les subventions sponsorisées par le Fonds mondial avec 33.903 dollars US de trop par rapport aux prix du marché des biens achetés. Des informations détaillées sur la manière dont le BIG a calculé les montants surfacturés figurent en Annexe 4.

48. Comme démontré dans le Schéma 14 en Annexe 3, des erreurs identiques ont été commises dans les lettres de couverture et les mêmes modifications de rédaction ont été apportées au modèle de l'UGP dans les documents soumis par les fournisseurs retenus Mamy, Haingoarivao and Fitiavana. Le BIG note que les formulaires soumis diffèrent du modèle de demande de devis fourni par l'UGP en version papier à tous les fournisseurs ayant été invités à soumettre leurs offres.

49. Les bordereaux des prix qui ont été soumis par Mamy, Haingoarivao et Fitiavana utilisent le même modèle et des intitulés très proches (voir Schéma 15 en Annexe 3).

50. Des tampons identiques de forme ovale et ronde ont été utilisés sur les documents d'offre soumis par Fitiavana et Maria (voir Schéma 16 en Annexe 3).

F.1.4.1 Fitiavana

51. La représentante de Fitiavana a indiqué au BIG qu'elle « n'avait jamais utilisé un tampon de forme elliptique, mais qu'elle avait utilisé un tampon de forme ronde et un tampon de forme triangulaire sur lequel figurait le nom de Fitiavana » et qu'il était « impossible que quelqu'un d'autre ait pu utiliser son tampon⁵⁵ ». Malgré plusieurs tentatives de la part du BIG pour obtenir des copies de documents revêtus du tampon Fitiavana (aux fins de comparaison), ces documents n'ont pas été fournis par la représentante de Fitiavana.

52. Le manque de cohérence dans les déclarations faites au BIG par sa représentante compromet la crédibilité de Fitiavana. Par exemple, la représentante de Fitiavana a d'abord indiqué à l'équipe du BIG qu'elle avait entendu parler de l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 via « une annonce dans le journal⁵⁶ ». Or, l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 a été organisé au moyen d'une consultation restreinte de fournisseurs invités à soumissionner par l'Unité d'approvisionnement de l'UGP. Aucune preuve que des annonces aient été placées sur des panneaux d'affichage ou dans des journaux n'a été identifiée. Puis, la représentante de Fitiavana a indiqué au BIG que c'était la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP qui l'avait appelée et qui l'avait invitée à soumettre une offre⁵⁷.

53. De plus, au cours de l'examen de documents supplémentaires relatifs à l'appel d'offres restreint pour la campagne CAID 2010, le BIG a constaté (see Schéma 17 in Annexe 3) que la demande de clarifications préparée par UGP le 31 août 2010 pour Fitiavana portait la signature de la représentante de Maria.

F.1.4.2 Maria

54. Dans son entretien avec le BIG, la représentante de Maria a indiqué qu'elle s'était contentée de « signer les documents soumis à l'UGP, sans même les lire ». Selon elle, c'est un

⁵⁴ 323.887.500 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission de l'offre du 20 août 2010

⁵⁵ Entretien avec la représentante de Fitiavana en date du 10 juillet 2012

⁵⁶ Entretien avec la représentante de Fitiavana en date du 10 juillet 2012

⁵⁷ Entretien avec la représentante de Fitiavana en date du 10 juillet 2012

autre fournisseur, une société détenue par sa tante, qui avait préparé les documents d'offre. La représentante de Maria a été expliquée qu'il avait été procédé ainsi parce que sa tante avec plus d'expérience en matière de réponses à des appels d'offres⁵⁸.

55. La tante de la représentante de Maria (sic) a confirmé au BIG qu'elle avait effectivement préparé les documents soumis pour le compte de la société détenue par sa nièce, la représentante de Maria. En revanche, la tante de la représentante de Maria n'a vraisemblablement pas fait de suggestion quant aux propositions de prix incluses dans l'offre de Maria et n'a vraisemblablement pas non plus tamponné les papiers envoyés à l'UGP⁵⁹.

56. La tante de la représentante de ce fournisseur a également indiqué au BIG qu'elle avait appris qu'un appel d'offres était organisé par l'UGP via « un panneau d'affichage au Ministère de la Santé Publique malgache⁶⁰ ». Or, comme noté ci-dessus, l'UGP a contacté les fournisseurs prospectifs par téléphone, et aucune publicité n'a été faite à aucun moment relativement à l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010⁶¹.

F.1.4.3 Mamy

57. Malgré de nombreuses tentatives, aucun représentant de Mamy n'a pu être joint par l'équipe du BIG jusqu'au 30 juillet 2012 lorsque un représentant du BIG a visité les locaux qui étaient indiqués comme étant le siège du fournisseur dans les dossiers de l'UGP. Lorsque le représentant du BIG a mentionné le nom du propriétaire de Mamy au concierge de l'immeuble, une femme est descendue dans l'entrée. Lorsque le représentant du BIG s'est présenté, cette femme a refusé de parler davantage.

F.1.4.4 Haingoarivao

58. Les tentatives répétées du BIG de joindre un représentant d'Haingoarivao sont restées infructueuses⁶².

F.1.5. Les prix offerts par les soumissionnaires ont été gonflés

59. L'UGP a reçu dix offres dans le cadre de l'attribution des contrats CAID 2010⁶³ qu'elle a examinées via la Commission d'Évaluation des Offres et le Comité Technique d'Examen des Propositions⁶⁴. Des contrats pour différents lots, représentant un total de 646.598 dollars US⁶⁵, ont été attribués à sept fournisseurs le 11 octobre 2010, parmi lesquels des contrats représentant un total de 640.146 dollars US⁶⁶ attribués à six fournisseurs (Sitraka, Claudine, Jacquie, Carina, Mamy et Haingoarivao) ont été compromis par les irrégularités en matière d'achats mentionnées ci-dessus⁶⁷.

60. En 2011, un appel d'offres national ouvert pour l'achat d'essentiellement les mêmes matériels que pour la campagne CAIF 2010 a été lancé. Sur les onze fournisseurs qui avaient

⁵⁸ Entretien avec la représentante de Maria en date du 11 juillet 2012

⁵⁹ Entretien avec la tante de la représentante de Maria (sic) en date du 13 juillet 2012

⁶⁰ Entretien avec la tante de la représentante de Maria (sic) en date du 13 juillet 2012

⁶¹ Entretien avec la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le Sous-Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP et les assistants de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date des 4 et 7 mai 2012

⁶² Il n'y a aucune indication selon laquelle ce fournisseur réside ou exerce une activité à l'adresse fournie à l'UGP dans les documents d'offre. Le numéro de téléphone de ce fournisseur dont dispose l'UGP a été répondu par une personne niant toute relation avec le fournisseur. Cette personne a indiqué au BIG qu'elle était en possession de ce numéro depuis plus de trois ans.

⁶³ Tous les fournisseurs invités, à l'exception d'un seul, Valisoa, ont soumis leurs offres.

⁶⁴ La Commission d'Évaluation des Offres a ouvert les enveloppes contenant les offres reçues le 20 août 2010. Conformément aux procédures de l'UGP, le Comité Technique d'Examen des Propositions a évalué les offres avant de remettre son rapport d'évaluation à la Commission d'Évaluation des Offres pour validation. La Commission d'Évaluation des Offres a émis ses recommandations relatives aux attributions de marchés le 15 septembre 2010.

⁶⁵ 1.412.655.000 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission de l'offre du 20 août 2010

⁶⁶ 1.398.558.000 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission de l'offre du 20 août 2010

⁶⁷ Le BIG constate que le septième fournisseur, Voahanginirina, n'a été impliqué dans aucun des groupes de fournisseurs collusifs identifiés

été invités à soumissionner dans le cadre de l'appel d'offres 2010, un seul, Carina, a soumis une offre dans le cadre de l'appel d'offres 2011⁶⁸.

61. Une comparaison des offres reçues en 2010 et 2011 dans le cadre des appels d'offres CAID a révélé une divergence sérieuse dans les prix de certains produits (voir Schéma 4). Ce phénomène se retrouve dans les prix de 15 produits pour lesquels une offre a été soumise au titre de l'appel d'offres. Par exemple, l'UGP a payé 22,29 dollars US par unité pour des bottes de pluie en 2010, par rapport à 7,09 dollars US en 2011 pour des bottes similaires. De même, l'UGP a payé 11,44 dollars US pour un imperméable en 2010, comparé à 2,98 dollars US en 2011.

Schéma 4: Différence de prix entre les produits achetés en 2010 et en 2011⁶⁹

Description des biens (en français et en anglais)	Prix payé par produit en octobre 2010, en dollars US ⁷⁰	Prix payé par produit en septembre 2011, en dollars US ⁷¹
Combinaison (<i>overall</i>)	16,48	10,67
Masque ou cache poussière (<i>dust mask or cover</i>)	0,41 – 0,43	0,04
Chaussettes en coton (<i>cotton socks</i>)	3,62	2,98
Bottes de pluie (<i>rain boots</i>)	22,29	7,09
Casque avec visière (<i>helmet with eyeshade</i>)	9,84	4,96
Imperméable (<i>Raincoat</i>)	11,44	2,98
Savon de ménage, 150 g (<i>laundry soap, 150 g</i>)	0,55	0,32
Seau en plastique, 15 l (<i>plastic bucket, 15 l</i>)	2,11	1,61
Seau en plastique, 8 l (<i>plastic bucket, 8 l</i>)	1,37	-
Cuvette en plastique (<i>plastic bowl</i>)	2,75	-
Serviette de toilette (<i>towel</i>)	2,98	1,98
Entonnoir (<i>funnel</i>)	2,75	-
Passoire (<i>collander</i>)	1,37	-
Sac au dos en bandoulière (<i>backpack slung</i>)	1,6	1,14
Gants de travail, revêtement élastomère (nitrile sur support textile) (<i>work gloves, elastomer coated (nitrile/textile backed)</i>)	23,8	18,85

62. Comparés aux prix des biens achetés en 2011, les prix nettement plus élevés qui ont été facturés pour les biens dans l'appel d'offres CAID 2010 sont particulièrement remarquables dans la mesure où, entre août 2010 (quand les fournisseurs ont soumissionné dans le cadre de l'appel d'offres 2010) et juillet 2011 (quand les fournisseurs ont soumissionné dans le cadre de l'appel d'offres 2010), Madagascar a connu une inflation cumulative de 8,64%⁷². Prenant en considération le contexte politique dans lequel l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 a eu lieu, le BIG a également enquêté auprès des acteurs du marché, tels que les fournisseurs interrogés et le LFA⁷³, à propos des fluctuations de prix entre 2010 et 2012 et a appris de ces acteurs du marché que les prix avaient connu une hausse constante pendant cette période. Le BIG considère donc que le fait que les fournisseurs n'aient pas soumissionné de manière indépendante dans le cadre de l'appel d'offres pour la campagne 2010 a entraîné le gonflement des prix offerts par ces derniers.

63. Outre la comparaison entre les prix offerts dans le cadre des appels d'offres pour les campagnes CAID 2010 et 2011, le BIG a évalué les prix payés par l'UGP en les comparant avec les prix facturés⁷⁴ par sept détaillants à Antananarive⁷⁵ et les prix payés par trois agences

⁶⁸ Documents relatifs à l'offre de Carina trouvés dans le dossier de l'UGP. Carina ne s'est vu attribuer aucun contrat dans le cadre de la campagne CAID 2011

⁶⁹ Les prix 2010 des produits comparables pour les offres retenues, ainsi que pour les offres non retenues, ont été supérieurs aux prix offerts au titre de la campagne CAID 2011. L'analyse de la surévaluation par le BIG a révélé que les produits attribués à la société Voahanginirina, chiffons jaunes et pinces coupantes, n'avaient pas été surévalués par rapport aux prix moyens du marché. Le BIG a également constaté que ce fournisseur, Voahanginirina, n'avait pas été impliqué dans l'un quelconque des groupes de fournisseurs coupables de collusion identifiés.

⁷⁰ Sur la base du taux de change à la date de la soumission de l'offre le 20 août 2010

⁷¹ Sur la base du taux de change à la date de la signature du contrat avec la plupart des fournisseurs le 15 septembre 2011

⁷² Selon les indices de prix à la consommation publiés par la Banque Centrale de Madagascar: www.banque-centrale.mg

⁷³ Entretien avec le LFA et le Responsable du LFA le 11 mai 2012

⁷⁴ Les produits concernés utilisés pour des besoins de la comparaison de prix sont ceux présentant les mêmes spécifications techniques que les produits achetés dans le cadre de la campagne CAID 2010.

de développement à Antananarive pour des produits similaires⁷⁶. Le détail de cette analyse figure en Annexe 4.

64. Si la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP a indiqué au BIG qu'elle avait pensé, au cours de l'évaluation des offres, que les prix facturés étaient supérieurs aux prix du marché, le BIG souligne qu'au moment d'évaluer les offres, elle n'avait pas remis en question le caractère raisonnable de ces prix⁷⁷.

65. Après que les fournisseurs ont soumis leurs offres, la Commission d'Évaluation des Offres de l'UGP a également omis de remarquer que les prix offerts excédaient les prix du marché⁷⁸.

66. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, qui n'a accès à aucune information autre que la recommandation de la Commission d'Évaluation des Offres, a vérifié que les conditions de procédure avaient été inscrites de manière appropriée sur les documents correspondants et avaient été respectées dans le cadre des attributions de contrats⁷⁹.

F.1.6. Rôle du LFA

67. Le LFA a indiqué au BIG qu'elle était en charge de vérifier que les prix des produits non médicaux achetés via des fonds du Fonds mondial sont raisonnables. Le LFA se souvient avoir vu les documents d'appels d'offres de la campagne CAIF 2010 mais ne se souvient pas avoir remarqué de divergence de prix ou autre⁸⁰. Le LFA était satisfait de la façon dont l'UGP avait respecté les procédures concernées et a validé les documents d'offre soumis par l'UGP.⁸¹ Le LFA a fourni ses commentaires sur le projet de rapport d'enquête du BIG, ces commentaires sont exposés en Annexe 2.

F.1.7. Dépense non-conforme

F.1.7.1. Droit aux remboursements du Fonds mondial

68. L'Article 27 (b) des Conditions Générales du Fonds mondial (CG) de l'accord subvention stipule qu'en cas de violation par le RP de l'une des stipulations de cet accord de subvention, le RP est tenu de rembourser au Fonds mondial tout crédit de subvention décaissé⁸².

69. Sur la base de l'ensemble des éléments de preuve exposés dans les présentes, le BIG considère que s'agissant de l'appel d'offres pour les équipements CAID, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP n'a pas respecté les CG de l'accord de subvention entre le Fonds mondial et l'UGP, en particulier les Articles 9 et 18 (a) i, v, vi⁸³, s'agissant de la subvention MGA-910-G17-M.

70. Le BIG considère qu'en n'empêchant pas les *pratiques collusoires* inappropriées entre soumissionnaires et en s'abstenant de divulguer ses liens de famille avec les fournisseurs Carina et Vatosoa, la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP n'a également

⁷⁵ Ces détaillants sont : Mr. Bricolage, Batimax, Sanifer, Batpro, Score, Shoprite et autres. Il s'agit des points de vente dans lesquels les fournisseurs qui ont participé à la campagne CAID 2010 sont susceptibles d'avoir acheté les produits eux-mêmes, dans la mesure où les délais ne permettaient pas d'importer les produits de l'étranger.

⁷⁶ A l'issue de la crise politique qui a commencé en 2009, les financements par dons ont été réduits de manière significative et ces produits ont figuré parmi les quelques produits achetés à Madagascar par des agences de développement autrement que pour le compte du Fonds mondial en 2010.

⁷⁷ Entretien avec le Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP en date du 4 mai 2012

⁷⁸ Procès-verbal de la Commission d'Évaluation des Offres en date du 15 septembre 2010

⁷⁹ Entretien avec la Responsable de l'UGP en date du 4 mai 2012. Pour plus d'informations et une description des procédures de passation de marchés de l'UGP, voir le paragraphe F.1.1 du présent rapport.

⁸⁰ Entretien avec le LFA en date du 14 août 2012

⁸¹ Entretien avec le LFA et le Responsable du LFA en date du 30 août 2012

⁸² CG de l'accord de subvention MGA-910-G17-M entre l'UGP et le Fonds mondial

⁸³ CG de l'accord de subvention MGA-910-G17-M entre l'UGP et le Fonds mondial

pas respecté les CG de l'accord de subvention ci-dessus, en particulier les Articles 21 (b) iv, v, vi; 21 (c) i, ii; and 21 (d)⁸⁴.

F.1.7.2. Agissements de fournisseurs contrevenant au Code de Conduite des Fournisseurs

71. Le Code de Conduite des Fournisseurs exige de l'ensemble des soumissionnaires, fournisseurs, mandataires, intermédiaires, consultants et contractants (les « Fournisseurs »), y compris tous les affiliés, dirigeants, employés, sous-traitants, mandataires et intermédiaires des Fournisseurs (chacun d'entre eux un « Représentant de Fournisseur »), qu'ils observent le standard de déontologie le plus élevé dans l'exercice d'activités financées par le Fonds mondial en matière de fourniture de biens et/ou de services au Fonds mondial ou à tout bénéficiaire de financement provenant du Fonds mondial, y compris les RP, les SR, les autres bénéficiaires, les CCM, les agents délégués à la passation des marchés et les acheteurs de première ligne⁸⁵.

72. Les manquements au Code de Conduite des Fournisseurs peuvent donner lieu à une décision de sanction du Fonds mondial à l'encontre du Fournisseur et/ou du Représentant de Fournisseur impliqué, de suspension des décaissements aux bénéficiaires de la subvention ou d'annulation du financement⁸⁶.

73. Le BIG a constaté que plusieurs entités ayant soumissionné dans le cadre de l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 n'avaient pas respecté une ou plusieurs dispositions du Code de Conduite des Fournisseurs, en particulier les Articles 7, 8, 9, 10, 11, 13, 17 et 24⁸⁷.

F.1.7.3. Calcul des dépenses non-conformes

74. Sur la base de ce qui précède, le BIG a établi que, sur la valeur totale de 646.598 dollars US⁸⁸ que représentent les contrats compris dans l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 financée via les subventions NSA et Round 7 attribuées à l'UGP, les dépenses non-conformes résultant de l'attribution à six des sept fournisseurs retenus de contrats entachés d'irrégularités en matière d'achats, se sont élevées à un total de 640.146 dollars US⁸⁹. Sur ce montant et selon la meilleure évaluation possible du BIG, l'UGP a surpayé environ 329.609 dollars US pour les produits livrés, soit 104%, de plus que les prix du marché. Des informations détaillées sur la manière dont le BIG a calculé les montants qui ont été surfacturés figurent en Annexes 4 et 5.

F.2. Contrats conclus à la suite d'un appel d'offres national restreint de l'UGP en 2009 présentant des irrégularités et comportant des prix excessifs pratiqués par les fournisseurs

75. S'agissant de l'appel d'offres national restreint pour l'achat de fournitures et d'équipements pour la campagne CAID 2009 (organisée via trois procédures d'appel d'offres simultanées et financée au titre de la subvention Round 7 attribuée à l'UGP⁹⁰), le BIG a constaté que :

(a) quatre « groupes » de fournisseurs (impliquant au total 15 fournisseurs et ci-après dénommés Groupe A-2009, Groupe B-2009, Groupe C-2009 et Groupe D-2009) s'étaient

⁸⁴ CG de l'accord de subvention MGA-910-G17-M entre l'UGP et le Fonds mondial

⁸⁵ Article 5 du Code de Conduite des Fournisseurs approuvé le 15 décembre 2009 lors de la Réunion de l'Equipe de Direction du Fonds mondial de Lutte contre le SADI, la Tuberculose et le Paludisme.

Ce Code de Conduite des Fournisseurs s'applique à la subvention NSA (MGA-910-G17-M) attribuée à l'UGP, à partir de laquelle des contrats compromis par des irrégularités en matière d'achats et attribués à six fournisseurs (Sitiraka, Claudine, Jacquie, Carina, Mamy et Haingoarivao) ont été partiellement financés.

⁸⁶ Article 6 du Code de Conduite des Fournisseurs

⁸⁷ Code de Conduite des Fournisseurs

⁸⁸ 1.412.655.000 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission des offres du 20 août 2010

⁸⁹ 1.398.558.000 MGA sur la base du taux de change à la date de soumission des offres du 20 août 2010

⁹⁰ Subvention MDG-708-G09-M

concernés et avaient soumis des documents d'offre préparés en concertation les uns avec les autres ;

- (b) une collusion à une telle échelle n'aurait pas pu se produire si la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP n'avait pas été entièrement ou partiellement au courant ;
- (c) par conséquent, le processus d'appel d'offres n'avait pas été concurrentiel, entraînant l'attribution de contrats financés via la subvention du Fonds mondial et compromis par les irrégularités ci-dessus mentionnées pour un total de 203.454 dollars US⁹¹. Sur ce montant et selon la meilleure estimation du BIG possible, 53.328 dollars semblent avoir été facturés au-delà des prix du marché des produits achetés⁹².

76. Le BIG est parvenu aux conclusions ci-dessus sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuve, qui incluent : la participation, dans cet appel d'offres, de certains fournisseurs qui étaient également impliqués dans des irrégularités découvertes dans le cadre de la campagne CAID 2010 et la présence de mêmes erreurs et d'autres éléments identiques dans l'ensemble des offres soumises par les 15 fournisseurs ayant soumissionné à l'appel d'offres et les informations fournies au BIG par un fournisseur non retenu.

F.2.1. Contexte

77. Après que le BIG lui a exposé les irrégularités identifiées relativement à l'appel d'offres pour la campagne CAID 2009, le Responsable de l'UGP a alerté le BIG sur l'appel d'offres restreint organisé en 2009 et financé via la subvention Round 7 attribuée à l'UGP. Il a déclaré que sur la base des conclusions du BIG, il semblait qu'il y ait eu de sérieux problèmes concernant les procédures d'appel d'offres 2010⁹³

78. En juin 2009, l'UGP a souscrit à trois marchés d'une valeur totale de 203.454 dollars US⁹⁴ pour l'achat de matériels nécessaires à la campagne CAID 2009 (appels d'offres CAID 2009)⁹⁵. Des procédures d'appel d'offres national restreint ont été mises en oeuvre⁹⁶.

79. Les fournisseurs ont soumis leurs offres respectivement les 17 et 18 juin 2009⁹⁷. Sur la base de l'évaluation du Comité Technique d'Examen des Propositions, la Commission d'Evaluation des Offres a recommandé l'attribution de cinq contrats comme suit :

(a) Au titre de la première procédure d'appel d'offres :

- Contrat pour la livraison de combinaisons d'un montant de 89.694 dollars US⁹⁸ attribué à Andriamampierika ;

(b) Au titre de la deuxième procédure d'appel d'offres :

- contrat pour la livraison d'imperméables et de casques avec visière d'un montant de 43.015⁹⁹ dollars US attribué à Nirina ;
- contrat pour la livraison de chaussettes d'un montant de 18.163 dollars US¹⁰⁰ attribué à Tahina ; et

⁹¹ 393.164.450 MGA sur la base du taux de change aux dates de soumission des offres des 17-18 juin 2009

⁹² Le détail du calcul du prix du marché figure en Annexe 4.

⁹³ Entretien avec le Responsable de l'UGP le 4 mai 2012

⁹⁴ 393.164.450 MGA sur la base du taux de change moyen pour les dates de soumission des 17 et 18 juin 2009

⁹⁵ L'Unité d'approvisionnement de l'UGP a invité six fournisseurs à participer au premier appel d'offres (José, Andriamampierika, Herman, Haingoarivao, Miharisoa et Andrianarisoa), six fournisseurs à participer au deuxième appel d'offres (parmi lesquels cinq ont répondu (Nirina, Sahondra Nirina, Jeanne, Tahina et Landy Vola)) et cinq fournisseurs à participer au troisième appel d'offres (parmi lesquels quatre fournisseurs ont soumis une offre (Rasoarimanga, Marie Marthe, Sambatra et Alain)).

⁹⁶ Le Plan PSM de l'UGP pour la subvention Round 7 (Phase 1) prévoit que les marchés d'achat pour les campagnes CAID doivent être passés via une procédure d'appel d'offres restreint (« consultation de fournisseurs nationaux »).

⁹⁷ Procès-verbal de réunion de la Commission d'Evaluation des Offres

⁹⁸ 173.328.750 MGA sur la base du taux de change moyen pour les dates de soumission des 17 et 18 juin 2009

⁹⁹ 81.801.600 MGA sur la base du taux de change moyen pour les dates de soumission des 17 et 18 juin 2009

¹⁰⁰ 35.100.000 MGA sur la base du taux de change moyen pour les dates de soumission des 17 et 18 juin 2009

- contrat pour la livraison de bottes de pluie d'un montant de 8.694 dollars US¹⁰¹ attribué à Landy Vola ;

(c) Au titre de la troisième procédure d'appel d'offres :

- contrat pour la livraison de savons, seaux, cuvettes, serviettes, torchons, sac à dos, entonnoirs et passoires d'un montant de 43.888 dollars US¹⁰² attribué à Rasoarimanga.

F.2.2. Collusion entre fournisseurs

80. Le BIG a mis à jour des éléments identiques dans les documents émanant de tous les fournisseurs pour chacun des appels d'offres CAID 2009 et a conclu, sur cette base et sur la base d'autres éléments de preuve, que ces offres n'avaient pas été préparées indépendamment les unes des autres.

F.2.2.1. Irrégularités constatées dans le cadre du premier appel d'offres CAID 2009 et du troisième appel d'offres CAID 2009

81. Les offres de l'ensemble des six fournisseurs (José, Andriamampierika, Herman, Haingoarivao, Miharisoa et Andrianarisoa), ou Groupe A-2009, ayant soumissionné au titre du premier des appels d'offres CAID 2009 pour la fourniture de combinaisons présentaient des erreurs identiques¹⁰³. Haingoarivao était le fournisseur qui faisait également partie du Groupe B-2010 de fournisseurs dans la campagne CAID 2010. Malgré les tentatives répétées du BIG, ses représentants sont restés injoignables (voir paragraphe F.1.4.4).

82. De même, les offres de l'ensemble des quatre fournisseurs (Rasoarimanga, Marie Marthe, Sambatra et Alain) ou Groupe B-2009 ayant soumissionné au titre du troisième des appels d'offres CAID 2009 présentaient des erreurs identiques¹⁰⁴.

83. Le représentant de Mamy, le fournisseur qui faisait partie du groupe B-2010 des fournisseurs dans l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010, avait représenté d'autres fournisseurs dans le premier des appels d'offres CAID 2009. Le représentant de Mamy a signé l'acte de réception des documents d'appel d'offres pour le compte de Miharisoa¹⁰⁵ et apparaissait comme le représentant de José dans la session d'ouverture de l'appel d'offres¹⁰⁶. Ainsi, si Mamy n'avait soumissionné dans le cadre d'aucun appel d'offres CAID 2009, le propriétaire de Mamy a soumis des offres pour deux fournisseurs différents (qui faisaient partie du Groupe A-2009).

84. De fausses offres ont été préparées pour le compte d'entités n'ayant pas pris part à l'appel d'offres. Andrianarisoa (qui faisait partie du Groupe A-2009) fait partie des entreprises qui n'avaient pas été sélectionnées au cours de la première procédure d'appel d'offres pour la livraison de combinaisons. Le BIG a contacté sa représentante qui a déclaré que sa société ne fournissait que des services liés à la construction et n'avait jamais soumis d'offre en vue de livrer des combinaisons à l'UGP¹⁰⁷. Ceci est confirmé dans son email figurant dans le Schéma 18 en Annexe 3. La représentante d'Andrianarisoa a également indiqué qu'elle pensait que le représentant d'Andriamampierika (qui faisait également partie du Groupe A-2009) s'était servi de son nom sans l'en informer¹⁰⁸.

85. Sur la base de ce qui précède, le BIG a conclu, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves, que les offres soumises au nom des soumissionnaires dans le cadre de la première et de la troisième des procédures d'appels d'offres CAID 2009 n'avaient pas été préparées indépendamment les unes des autres.

¹⁰¹ 16.800.000 MGA sur la base du taux de change moyen pour les dates de soumission des 17 et 18 juin 2009

¹⁰² 84.810.700 MGA sur la base du taux de change moyen pour les dates de soumission des 17 et 18 juin 2009

¹⁰³ Offres de José, Andriamampierika, Herman, Haingoarivao, Miharisoa et Andrianarisoa

¹⁰⁴ Offres de Rasoarimanga, Marie Marthe, Sambatra et Alain

¹⁰⁵ Registre de distribution des documents d'offres de l'UGP au titre du premier des appels d'offres CAID 2009

¹⁰⁶ Procès-verbal de réunion de la Commission d'Évaluation des Offres du 17 juin 2009

¹⁰⁷ Entretien avec la représentante d'Andrianarisoa en date du 25 octobre 2012

¹⁰⁸ Entretien avec la représentante d'Andrianarisoa en date du 25 octobre 2012

F.2.2.2. Irrégularités constatées dans le cadre du deuxième des appels d'offres CAID 2009

86. Deux « groupes » de fournisseurs (Groupe C-2009 : Nirina, Sahondra Nirina et Jeanne; et groupe D-2009 : Tahina et Landy Vola) dans le cadre du deuxième des appels d'offres CAID 2009 présentaient des éléments identiques dans les documents d'offre soumis, entre les offres de chaque « groupe » (voir Schémas 19 et 20 en Annexe 3).¹⁰⁹

87. Dans le cadre du deuxième appel d'offres, le fournisseur Nirina (qui faisait partie du Groupe C-2009) s'est vu attribuer un contrat d'une valeur de 43.015 dollars US¹¹⁰ pour la livraison d'imperméables et de casques à visière. Comme indiqué dans le paragraphe F.1 du présent rapport, Nirina est détenue par la mère du propriétaire de Sitraka¹¹¹ (qui fait partie du Groupe A-2010), dont le BIG considère qu'elle a agi de connivence avec d'autres fournisseurs (Groupe A-2010) en 2010 et qu'elle a bénéficié de mesures de faveur de la part de la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP. Selon la meilleure estimation possible du BIG, les produits livrés par Sitraka dans le cadre de l'appel d'offres pour la campagne CAID 2010 ont été surfacturés de 243.607 dollars US par rapport aux prix du marché. De même, Nirina a facturé 4.036 dollars US au-delà des prix du marché pour les produits livrés au titre de l'appel d'offres CAID 2009. Des informations détaillées sur la manière dont le BIG a calculé les montants facturés au-delà des prix du marché figurent en Annexe 4.

88. L'offre de Nirina présentait les mêmes erreurs que celles contenues dans les offres soumises au nom de deux autres fournisseurs (Sahondra Nirina et Jeanne, appartenant tous les deux au Groupe C-2009). Ces erreurs ne provenaient pas du modèle d'offre remis par l'UGP aux fournisseurs (voir Schéma 19 en Annexe 3).

89. Sur la base de ce qui précède, le BIG a conclu, sur la base d'une prépondérance d'éléments de preuves, que les offres soumises au nom des soumissionnaires dans le cadre de la deuxième des procédures d'appels d'offres CAID 2009 n'avaient pas été préparées indépendamment les unes des autres.

F.2.3. Dépenses non conformes

90. Sur la base de ce qui précède et en vertu de l'Article 27 (b) de l'accord de subvention¹¹², le BIG conclut que les dépenses non conformes, résultant de l'attribution de contrats compromis par des irrégularités en matière d'achats, à 15 fournisseurs retenus dans le cadre de l'appel d'offres pour la campagne CAID 2009 financée via la subvention Round 7 attribuée à l'UGP, ont représenté un total de 203.454 dollars US.¹¹³ Sur ce montant et selon la meilleure estimation possible du BIG, l'UGP a payé environ 53.328 dollars US, soit 36%, de trop par rapport aux prix du marché pour les produits livrés. Des informations détaillées sur la manière dont le BIG a calculé les montants facturés au-delà des prix du marché figurent en Annexes 4 et 6.

¹⁰⁹ Offres de Nirina, Sahondra Nirina, Jeanne, Tahina et Landy Vola

¹¹⁰ 84.810.700 MGA sur la base de la moyenne des taux de change aux dates de soumission des offres des 17 et 18 juin 2009

¹¹¹ Selon ses propres déclarations, la représentante de Nirina et de Sitraka (qui est également la propriétaire de Nirina) qui a été interrogée par le BIG, supervise les activités de l'entreprise de sa fille (Sitraka) et l'assiste activement dans le développement de ses activités.

¹¹² CG à l'accord de subvention M-708-G09-M entre l'UGP et le Fonds mondial

¹¹³ 393.164.450 MGA sur la base de la moyenne des taux de change aux dates de soumission des offres des 17 et 18 juin 2009

F.3. SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés, a imputé un montant supérieur au montant convenu sur la subvention NSA attribuée à Pact.

F.3.1. Contexte

91. Afin de renforcer les capacités de la chaîne de distribution médicaments à Madagascar, le Fonds mondial a exigé de certains des récipiendaires de ses fonds qu'ils utilisent SALAMA, une association à but non lucrative mise en place en tant que dépôt médical central par le Ministère de la Santé Publique malgache,¹¹⁴ en tant qu'agent délégué à la passation des marchés pour l'achat de produits de santé¹¹⁵.

92. L'accord de subvention NSA conclu entre Pact et le Fonds mondial stipulait que Pact engageait SALAMA en tant qu'agent délégué à la passation des marchés pour ses achats de produits de santé¹¹⁶. En avril 2012¹¹⁷, Pact avait conclu trois contrats séparés avec SALAMA pour l'achat de biens financés via la subvention du Fonds mondial attribuée à Pact :

- (i) contrat du 23 novembre 2011 (tel qu'amendé le 23 février 2012) pour l'achat, le stockage et la livraison de matériels de laboratoire pour un montant total de 270.643 dollars US¹¹⁸;
- (ii) contrat du 27 mars 2012 pour l'achat et la livraison de 91.125 doses d'ACT, y compris la livraison pour un montant de 18.055 dollars US¹¹⁹ ; et
- (iii) contrat du 10 avril 2012 pour l'achat et la livraison de 27.900 tests de diagnostic rapide (TDR) pour un montant de 29.029 dollars US¹²⁰.

93. Si le BIG n'a pas trouvé de signaux d'alerte dans les marchés souscrits par SALAMA au titre de sa propre subvention (sauf le problème décrit au paragraphe F.4)¹²¹, le BIG a constaté que les achats de matériels de laboratoire et de TDR susmentionnés par SALAMA pour le compte de Pact financés via la subvention du Fonds mondial¹²² présentaient des anomalies significatives, notamment une hausse des prix et des conditions contractuelles préférentielles. Plus précisément, le BIG a constaté que :

- (a) Dans deux des trois contrats passés avec Pact, SALAMA avait bénéficié de conditions contractuelles préférentielles, dans la mesure où ces contrats ne contenaient pas certaines clauses types relatives à la passation concurrentielle et transparente de marchés au prix le moins élevé possible¹²³.

¹¹⁴ Pour plus d'informations, voir : www.salama.mg

¹¹⁵ Pour plus d'informations, voir Paragraphe C.8. de l'Annexe A de l'accord de subvention MGA-910-G19-M entre le Fonds mondial et Pact

¹¹⁶ Aux termes du paragraphe C. 8. de l'Annexe A de l'accord de subvention MGA- 910-G19-M signé le 28 septembre 2010 : « *Le Récipiendaire Principal s'engage à procéder à l'achat de produits de santé via SALAMA ou alternativement via un autre agent délégué à la passation des marchés sélectionné conformément aux termes et conditions du présent Accord. Dans le cas où le Récipiendaire Principal souhaiterait engager un agent délégué à la passation des marchés autre que SALAMA, le Récipiendaire Principal devra fournir au Fonds mondial des éléments de preuve acceptables, selon le Fonds mondial, du point de vue du fond et de la forme, après examen par l'Agent Local du Fond, de ce que le processus de sélection de l'agent délégué à la passation des marchés a été mené conformément aux termes et conditions du présent Accord* ».

¹¹⁷ Au moment où le BIG a examiné les dossiers relatifs aux marchés d'achats de SALAMA

¹¹⁸ 589.584.528 MGA sur la base du taux de change au 23 février 2012

¹¹⁹ 38.496.160 MGA sur la base du taux de change au 27 mars 2012

¹²⁰ 61.457.467 MGA sur la base du taux de change au 10 avril 2012

¹²¹ Le BIG a examiné les archives comptables électroniques de SALAMA et a identifié un total de plus de 1,7 millions de dollars US en dépenses résultant des appels d'offres. Ces dépenses avaient essentiellement trait à l'achat d'équipements de laboratoire, d'équipements de bureau, de véhicules et à l'élaboration et l'impression de documents. Sur ce montant, plus d'1 million de dollars US représentait des achats au bénéfice des quatre RS de SALAMA. Le BIG a examiné les dossiers d'appels d'offres relatifs à ces achats, ainsi que ceux relatifs à un nouveau marché d'achat 0,6 million de dollars US, pour lequel aucune dépense n'avait été engagée à la date de l'examen, et, dans l'ensemble, a constaté que les dossiers eux-mêmes et les processus d'appels d'offres y afférents auxquels il a été procédé, étaient appropriés.

¹²² Financé via l'accord de subvention MGA-910-G19-M

¹²³ Contrats de Pact des 27 mars et 10 avril 2012 avec SALAMA

- (b) SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact, a initialement tenté de facturer 967.499 dollars US¹²⁴, soit 22%, de plus que ses coûts d'achat prévus (coûts d'acquisition prévus et commission de gestion de 10%¹²⁵) pour l'achat d'équipements de laboratoire et de matériels de support¹²⁶ ;
- (c) SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés, a fini par conclure un contrat avec Pact comportant la facturation de 65.893 dollars US¹²⁷ soit 32%, de plus que ses coûts d'achat effectifs (coûts d'acquisition prévus et commission de gestion de 10%) sur une valeur totale de contrat de 270.643 dollars US pour l'achat d'équipements de laboratoire et de matériels de support ;
- (d) SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact, a facturé à ce dernier 8.571 dollars US¹²⁸, soit 42%, de plus que les coûts d'approvisionnement effectifs (coûts d'acquisition et commission de gestion et de transport, dont il est estimé qu'ils représentent environ 1/6^{ème} du budget de Pact pour cet achat¹²⁹) sur une valeur de contrat totale de 29.029 dollars US¹³⁰ pour l'achat et la livraison de TDR ; et
- (e) Les responsables de Pact ont exercé une surveillance insuffisante sur le processus de passation des marchés avec SALAMA, ce qui a facilité les surfacturations par SALAMA. Pact a pris des mesures correctives dès qu'il a été informé des irrégularités. Voir paragraphe F.3.2.7.

F.3.2. Achat de matériels de laboratoire

F.3.2.1. Contexte

94. En mai 2011, l'ancien Responsable de Pact a contacté le Responsable de SALAMA pour demander l'assistance de SALAMA dans le cadre d'un marché urgent de matériels et d'équipements de laboratoire à la demande de l'un des RP de Pact, le Programme National de Lutte contre le Paludisme (ou *National Program to Fight Malaria* - PNLP)¹³¹. Le 9 août 2011, Pact a soumis le cahier des charges techniques et les quantités pour l'achat de 134 différents types de matériels de laboratoire et a demandé à SALAMA de présenter à Pact « sa meilleure offre »¹³². SALAMA s'est exécutée en sollicitant des offres de la part de plusieurs fournisseurs de matériels de laboratoire, puis a évalué les offres reçues. Ni Pact, ni PNLP n'ont été informés de la teneur des communications entre SALAMA et les fournisseurs et il n'existe aucune preuve que l'un quelconque des fournisseurs ait assisté à l'une quelconque des réunions d'évaluation des offres tenues par SALAMA¹³³.

F.3.2.2. Proposition de prix initiale de SALAMA à Pact

95. Le 20 septembre 2011, SALAMA a soumis à Pact sa première offre pour l'achat d'équipements de laboratoire d'une valeur totale estimée à 5.348.585 dollars US¹³⁴. Le BIG a procédé à une analyse comparative détaillée des prix unitaires des différents éléments des offres reçues par SALAMA et des prix unitaires offerts à Pact. Le BIG a constaté que les prix

¹²⁴ 1.942.167.532 MGA sur la base du taux de change au 20 septembre 2011, date de la première offre de SALAMA à Pact

¹²⁵ SALAMA et le LFA ont fourni au BIG la présentation interne de SALAMA mentionnant l'« accord » entre SALAMA et Pact qui prévoit que SALAMA est en droit de recevoir une commission de gestion de 10% en qualité d'agent délégué à la passation des marchés de Pact à la livraison des produits à Antananarive. La présentation SALAMA incluant la commission de gestion agréée représente le seul document sur lequel ce point était mentionné par écrit.

¹²⁶ Financé via l'accord de subvention MGA-910-G19-M

¹²⁷ 143.546.485 MGA sur la base du taux de change au 23 février 2012

¹²⁸ 18.120.269 MGA sur la base du taux de change au 10 avril 2012

¹²⁹ La commission de gestion et de transport pour ce marché a été communiquée de manière continue dans des échanges entre Pact et SALAMA (emails des 21 et 28 mars 2012) et a été calculée comme représentant 1/6^{ème} du budget de Pact pour ce marché.

¹³⁰ 61.457.467 MGA sur la base du taux de change au 10 avril 2012

¹³¹ Echange d'emails entre l'ancien responsable de Pact et le Responsable de SALAMA en date du 27 mai 2011

¹³² Courrier de l'ancien responsable de Pact adressé au Responsable de SALAMA en date du 9 août 2011

¹³³ Offres adressées à SALAMA par des fournisseurs récupérées dans les dossiers de SALAMA. Une fois les offres reçues, elles ont été ouvertes par SALAMA le 7 septembre 2011 dans une réunion à huis-clos en dehors de la présence de l'un quelconque des fournisseurs, de Pact ou de PNLP.

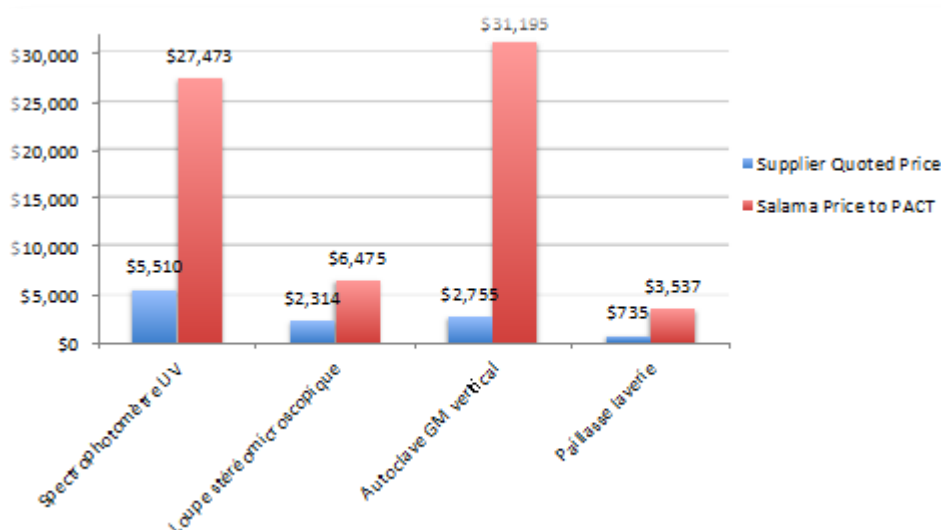
¹³⁴ 10.736.802.434 MGA sur la base du taux de change au 20 septembre 2011

offerts par SALAMA à Pact étaient basés sur les prix d'offres *les plus élevés* qui avaient été reçus, plus une marge de 10%¹³⁵.

96. Par exemple, comme détaillé dans le Schéma 21 en Annexe 3, SALAMA a reçu quatre offres pour l'achat d'un Spectrophotomètre UV, la moins élevée émanant de MTLAB, pour 8.675.509 MGA, la deuxième moins élevée provenant de Fimed (le fournisseur auprès duquel le Spectrophotomètre UV a finalement été acheté), pour 12.000.000 MGA, et la plus élevée émanant de Medical International, pour 54.396.000 MGA. SALAMA a offert à Pact un prix de 59.835.600 MGA, ce qui représente le devis le plus élevé émanant d'un fournisseur, plus 10% de ce montant. De même, le devis le moins élevé pour les multimètres électriques s'élevait à 180.000 MGA, tandis que le plus élevé était de 2.132.000 MGA. SALAMA a offert à Pact un prix de 2.345.200 MGA, ce qui représente l'offre de prix la plus élevée, plus 10% de ce montant.

97. En basant ses estimations de prix adressées à Pact sur les plus élevées des offres reçues, et non sur les offres les plus basses, le montant de devis global de SALAMA de 5.348.585 dollars US excédait de 967.499 dollars US, soit de 22%, ce qu'il aurait dû être. Le schéma 5 ci-dessus détaille un échantillon de produits inclus dans le devis de SALAMA et souligne la différence entre les prix offerts à SALAMA par les fournisseurs et les prix offerts par SALAMA à Pact.

Schéma 5 : Exemples de divergences entre les prix offerts par les fournisseurs et les prix offerts par SALAMA à Pact dans la première offre de SALAMA (en dollars US)



F.3.2.3. Deuxième proposition de prix de SALAMA à Pact

98. Pact a rejeté la proposition de prix initiale de SALAMA détaillée ci-dessus, car celle-ci était supérieure au budget pour l'achat de matériels de laboratoire dont disposait Pact. A la suite de ce rejet, SALAMA a modifié sa proposition et ajusté les quantités de certains produits et a purement et simplement éliminé d'autres produits. La deuxième offre de SALAMA, préparée le 10 novembre 2011, s'élevait à 872.631 dollars US¹³⁶.

99. Dans son offre modifiée et moins élevée adressée à Pact, SALAMA a réduit le nombre d'unités à fournir au lieu de réduire l'un quelconque des prix des unités. En particulier, le nombre d'unités a été réduit de 140 à 7 boîtes pour deux produits spécifiques : Microtubes en barrettes (4xP/960) et Capuchons pour tubes en barrettes (4*p/960) (voir Schéma 22 en

¹³⁵ Communication interne entre le Responsable de SALAMA et le Responsable des Finances n°2 de SALAMA découverte par le BIG dans les dossiers de SALAMA

¹³⁶ 1.841.644.265 MGA sur la base du taux de change au 10 novembre 2011 (Offre Matériels et Equipements de Laboratoire Pact – Nouvelle Offre remise le 10 novembre 2011)

Annexe 3). Ces deux produits représentaient plus de 3,7 millions de dollars US¹³⁷ dans l'offre initiale de SALAMA et ont constitué l'essentiel de la baisse ayant fait passer l'offre initiale de 5,3 millions de dollars US à l'offre amendée de 872.631 dollars US. Ces produits sont des cordes composés de 8 micro-tubes en plastique connectés (ou fioles) avec capuchons (see Schéma 23 en Annexe 3). L'offre initiale de SALAMA prévoyait 140 boîtes de micro-tubes, contenant chacune 250 cordes ou 8 fioles et 140 boîtes de capuchons pour ces tubes. Le prix unitaire d'une boîte de 250 tubes affiché dans le devis était de 15.765 dollars US¹³⁸ et le prix unitaire d'une boîte de capuchons affiché dans le devis était de 11.178 dollars US¹³⁹. Afin d'illustrer combien ces produits étaient surévalués dans l'offre initiale, le BIG a recherché quels étaient leurs prix actuels et a constaté que plusieurs fournisseurs internationaux proposaient cette combinaison de produits pour environ 100 dollars US pour 125 bandes (135 fois moins cher que l'offre de SALAMA). Pact a complètement retiré ces deux produits du contrat final entre Pact et SALAMA.

F.3.2.4. Propositions de prix finales de SALAMA à Pact

100. Le prix d'offre offert par SALAMA a à nouveau changé plusieurs fois, passant de 872.631 dollars US¹⁴⁰, le 10 novembre 2011, à 334.649 dollars US¹⁴¹, le 11 novembre 2011, et à 324.618 dollars US¹⁴² dans le contrat signé entre Pact et SALAMA le 23 novembre 2011. Le champ d'application du contrat a été réduit et la valeur du contrat s'élevait à 270.643 dollars US le 23 février 2012¹⁴³. Ces modifications successives des prix d'offres ont été réalisées au moyen d'ajustements de quantités et d'ajustement de prix unitaires.

101. Le BIG a également procédé à une comparaison produit par produit entre les prix facturés *in fine* par SALAMA à Pact dans le contrat amendé le 23 février 2012 et les prix facturés par les fournisseurs de SALAMA. Comme déjà noté, l'offre initiale de SALAMA de 5.348.585 dollars US était basée sur les prix d'offre les plus élevés proposés par les fournisseurs, plus une commission de gestion de 10%. Dans son devis final à Pact, SALAMA a réduit certains de ses prix unitaires mais l'a fait sur la base du *deuxième prix* le plus élevé reçu plus 10%, plutôt que sur la base des prix offerts les moins élevés. A noter que dans la plupart des cas, SALAMA a elle-même fini par acquérir des biens auprès des fournisseurs les mieux-disants.

102. Par exemple (voir Schéma 24 en Annexe 3), SALAMA a reçu trois offres pour le produit « 1.5 – Testeur de Résistance de Pilule ». Les montants des offres reçues s'élevaient à 21.235.000 MGA, 10.600.000 MGA et 7.800.000 MGA. Dans son offre initiale à Pact, SALAMA a proposé un montant de 23.358.500 MGA, représentant l'offre la plus élevée plus 10%. Dans son offre finale, SALAMA a proposé un montant de 11.660.000 MGA, représentant le deuxième prix d'offre le plus élevé (10.600.000 MGA de la part de Maexi Trading), plus 10%. Si SALAMA a offert le deuxième prix le plus élevé, plus 10% dans son contrat avec Pact, en réalité, SALAMA a acheté le testeur auprès du fournisseur le mieux-disant, Fimed, pour un montant de 7.800.000 MGA. Par conséquent, SALAMA a facturé Pact 39% de plus que le prix payé par SALAMA pour ce produit spécifique, plus la commission de gestion de 10%.

¹³⁷ MGA 7.959.223.272 MGA sur la base du taux de change au 20 septembre 2011

¹³⁸ MGA 33.264.231 MGA sur la base du taux de change au 20 septembre 2011

¹³⁹ MGA 23.587.363 MGA sur la base du taux de change au 20 septembre 2011

¹⁴⁰ 1.841.644.265 MGA sur la base du taux de change au 10 novembre 2011 (Offre Matériels et Equipements de Laboratoire Pact – Nouvelle Offre remise le 10 novembre 2011)

¹⁴¹ 708.017.682 MGA sur la base du taux de change au 11 novembre 2011 (courrier du Responsable de SALAMA à l'ancien responsable de Pact en date du 11 novembre 2011)

¹⁴² 685.505.907 MGA sur la base du taux de change au 23 novembre 2011 (contrat entre Pact et SALAMA signé le 23 novembre 2011)

¹⁴³ 589.584.528 MGA sur la base du taux de change au 23 février 2012

F.3.2.5. Estimation des montants facturés en sus des coûts d'acquisition et la commission de gestion

103. Le BIG remarque que le contrat entre Pact et SALAMA ne prévoit rien s'agissant de la rémunération due à SALAMA en contrepartie de ses services d'achat. Le BIG a examiné des documents internes au siège de SALAMA qui révèlent l'existence d'un accord informel entre les deux entités selon lequel SALAMA recevrait une commission de 10% en contrepartie de ses services¹⁴⁴. Malgré cet accord, le BIG a constaté qu'*in fine*, le contrat de SALAMA avec Pact prévoyait de facturer à Pact 65.893 dollars US, soit 32%, de plus que les coûts d'acquisition de SALAMA plus la commission de gestion convenue de 10%. L'Annexe 7 inclut un tableau détaillé des prix de chaque article couvert par le contrat.

104. En outre, un document interne de SALAMA (voir Schéma 25 en Annexe 3) identifié par le BIG comprend un calcul du montant facturé qui suggère que SALAMA était pleinement conscient de son intention de facturer à Pact une commission de 36% au lieu d'une commission de 10%.

105. Interrogée sur la raison pour laquelle SALAMA avait facturé à Pact une commission significativement plus élevée que le montant convenu de 10% de la valeur du contrat pour l'achat et la livraison d'équipements de laboratoires, le Responsable de SALAMA a répondu qu'il était difficile de trouver des fournisseurs à Madagascar et qu'il était encore plus difficile de prédire les prix des produits à la date de leur livraison aux clients. Selon lui, si une erreur d'estimation était commise, SALAMA « pouvait se retrouver avec une perte »¹⁴⁵. Le Responsable a déclaré que SALAMA avait initialement prévu de facturer des prix beaucoup plus élevés¹⁴⁶ pour les produits livrés à Pact. Selon ses déclarations, parce qu'il existait une divergence importante entre les prix du marché et les prix proposés par SALAMA, le Responsable a demandé à ce que les prix soient revus. Interrogé par le BIG sur la raison pour laquelle il n'avait pas informé Pact des prix moins élevés que SALAMA avait finalement payés aux fournisseurs pour les produits livrés, ainsi que sur le fait qu'il n'avait pas remboursé le montant facturé à Pact excédant la commission de 10%, le Responsable a admis avoir mal agi¹⁴⁷. Il a également assumé la responsabilité¹⁴⁸, pour le compte de SALAMA, du remboursement des montants surfacturés¹⁴⁹.

F.3.2.6. SALAMA n'a pas respecté les stipulations de son contrat avec Pact, n'a pas respecté les stipulations de l'accord de subvention avec le Fonds mondial et n'a pas respecté les dispositions du Code de Conduite des Fournisseurs.

SALAMA et son Responsable n'ont pas respecté les obligations du contrat entre SALAMA et Pact et n'ont pas respecté le Code de Conduite des Fournisseurs

106. Le BIG a considéré que SALAMA n'avait pas respecté l'Article 8 du contrat entre Pact et SALAMA. L'Article 8 stipule : « *SALAMA devra, entre autres, respecter les principes et les règles du Fonds mondial relatives aux achats, y compris : (a) le respect de toute mesure de contrôle de la qualité, (b) l'achat de biens au prix le moins élevé possible et (c) la mise en oeuvre de procédures d'appels d'offres ouvertes et transparentes [...]*¹⁵⁰ ».

¹⁴⁴ SALAMA et le LFA ont fourni au BIG la présentation interne de SALAMA mentionnant l'« accord » entre SALAMA et Pact qui prévoit que SALAMA est en droit de recevoir une commission de gestion de 10% en qualité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact à la livraison des produits à Antananarive. La présentation SALAMA incluant la commission de gestion agréée constitue le seul document sur lequel ce point était mentionné par écrit.

¹⁴⁵ Entretien avec le Responsable de SALAMA en date du 10 mai 2012

¹⁴⁶ Tel que mentionné dans les emails décrits plus haut dans le texte du rapport

¹⁴⁷ Entretien avec le Responsable de SALAMA en date du 10 mai 2012

¹⁴⁸ Le Responsable de SALAMA s'est engagée à cet égard vis-à-vis du BIG par écrit au cours de l'entretien du 10 mai 2012.

¹⁴⁹ Entretien avec le Responsable du Programme de SALAMA en date du 10 mai 2012

¹⁵⁰ Contrat de Pact avec SALAMA pour l'achat, le stockage et la livraison de matériels de laboratoire (signé le 23 novembre 2011 et amendé le 23 février 2012)

107. En outre, le BIG constate que SALAMA, en tant qu'agent délégué à la passation des marchés pour Pact, n'a pas respecté les dispositions du Code de Conduite pour les Fournisseurs, en particulier l'Article 8¹⁵¹.

Le Responsable du Programme de SALAMA n'a pas respecté le Code de Conduite des Fournisseurs

108. Le Responsable du Programme de SALAMA a indiqué au BIG que l'Unité d'approvisionnement de SALAMA était en charge des achats et qu'il « n'interfèrerait pas avec leur travail »¹⁵². Il a considéré que les prix initialement proposés par SALAMA pour l'achat de matériels de laboratoire étaient exorbitants¹⁵³. Cependant, le Responsable du Programme de SALAMA a choisi de ne pas approfondir cette question, parce que d'après lui, celle-ci relevait de la compétence du Responsable de SALAMA. Selon ses propres déclarations, le Responsable du Programme de SALAMA savait que SALAMA avait l'intention de surfacturer Pact, mais a pourtant décidé de ne pas agir. Le BIG considère que le Responsable du Programme de SALAMA n'a pas respecté les dispositions du Code de Conduite des Fournisseurs, en particulier l'Article 19¹⁵⁴.

F.3.2.7. Surveillance insuffisante et nouvelles mesures correctives engagées par Pact

109. Selon BIG, les responsables de Pact n'ont pas exercé une surveillance suffisante sur le processus initial de passation de marché avec SALAMA, ce qui a facilité les surfacturations pratiquées par SALAMA. Pact n'a pas examiné comment les prix offerts par SALAMA avaient été effectivement calculés et n'a pas demandé à SALAMA de fournir les prix sous-jacents offerts par les fournisseurs pour les produits devant être effectivement achetés. Le BIG considère qu'à cet égard, Pact n'a pas respecté les CG de l'accord de subvention entre le Fonds mondial et Pact relatif à la subvention MGA-910-G19-M, en particulier les Articles 9 ; 18 (a) vi ; et 19 (f)¹⁵⁵.

110. Pact a engagé des mesures correctives dès qu'il a eu connaissance des irrégularités. En mai 2012, après avoir reçu un courrier des douanes malgaches divulguant les prix sous-jacents des produits acquis via SALAMA, Pact a noté une différence significative entre ces prix et ceux auxquels Pact avait contracté¹⁵⁶.

111. Le 5 juin 2012, le Responsable de Pact a écrit au Responsable de SALAMA pour lui demander des clarifications à propos des différences de prix¹⁵⁷. As la suite de ce courrier, le 27 juin 2012, le contrat entre Pact et SALAMA pour l'achat de matériels de laboratoire¹⁵⁸ a été à nouveau amendé en abaissant sa valeur de 64.038 dollars US¹⁵⁹. Par conséquent, les montants surfacturés par SALAMA ont été partiellement réduits de ce montant.

F.3.3. Achat de TDR par Pact via SALAMA

F.3.3.1. Contexte

112. Dans un courrier daté du 7 mars 2012, Pact a contacté SALAMA, pour le compte de PNLP, pour se renseigner sur l'achat de 24.080 tests de diagnostic rapide (« TDR ») dans le cadre du programme NSA¹⁶⁰. Ce courrier précisait que Pact demandait à SALAMA de lui adresser sa meilleure offre pour l'achat de ces TDR.

¹⁵¹ Code de Conduite des Fournisseurs

¹⁵² Entretien avec le Responsable du Programme de SALAMA en date du 10 mai 2012

¹⁵³ Entretien avec le Responsable du Programme de SALAMA en date du 10 mai 2012

¹⁵⁴ Code de Conduite des Fournisseurs

¹⁵⁵ CG de l'accord de subvention MGA-910-G19-M entre Pact et le Fonds mondial

¹⁵⁶ Selon Pact, comme indiqué au BIG, le fait que le Fonds mondial ait demandé à Pact de se tourner vers SALAMA pour les achats de produits de santé constituait une forme d'assurance contre le risque.

¹⁵⁷ Courrier du Responsable de Pact adressé au Responsable de SALAMA en date du 5 juin 2012

¹⁵⁸ Signé le 23 novembre 2011 et amendé le 23 février 2012

¹⁵⁹ 138.802.901 MGA sur la base du taux de change au 27 juin 2012

¹⁶⁰ Courrier du Responsable de Pact adressé au représentant de SALAMA en date du 7 mars 2012

113. Les archives relatives au contrat fournies par SALAMA comprennent un projet de contrat entre Pact et SALAMA daté du 22 mars 2012, soit un jour après que Pact a divulgué son budget global pour cet achat, relatif à la livraison de 24.080 TDR¹⁶¹. Le prix mentionné dans ce projet de contrat est égal au budget divulgué, soit 60.681.626 MGA ou USD 28.320 dollars US¹⁶².

114. Le 10 avril 2012, Pact et SALAMA ont signé un contrat pour la livraison de 27.900 TDR, pour 29.029 dollars US¹⁶³.

115. Les documents inclus dans les dossiers relatifs aux achats fournis par SALAMA indiquent que SALAMA avait précédemment acheté 472.000 TDR, fin 2011, auprès d'une société basée aux Etats-Unis, Access Bio, au prix unitaire de 0,56 dollars US. Un autre document interne date du 30 mars 2012 indique que ce prix avait constitué la référence pour calculer le prix de vente des TDR à Pact. La note manuscrite figurant sur le document ci-dessous indique : « Pour calcul des prix de vente « DDP » pour le contrat SALAMA-PACT » (voir Schéma 26 en Annexe 3)¹⁶⁴.

116. Bien que SALAMA ait déjà acheté des TDR en stock d'Access Bio à un prix unitaire de 0,56, il n'existe aucune preuve que SALAMA ait communiqué ce prix à Pact. Les preuves démontrent que SALAMA a maximisé ses bénéfices dans le cadre de cet achat.

F.3.3.2. Estimation des montants facturés au-delà du coût du d'achat convenu

117. Le BIG considère que, sur le prix total du contrat de 29.029 dollars US pour l'achat de TDR via la subvention NSA attribuée à Pact, SALAMA a facturé 8.571 dollars US, soit 42%, de plus que le coût des biens et de la commission de gestion et de transport de SALAMA (laquelle, selon des échanges entre Pact et SALAMA, a été estimée représenter environ 1/6^{ème} du budget de Pact pour ce marché)¹⁶⁵.

Schéma 6: Estimation des montants facturés par SALAMA au dessus des coûts d'acquisition et de la commission de gestion et de transport pour l'achat et la livraison de 27.900 TDR

Description des biens	Nombre d'unités	Prix fournisseur par unité (en dollars US)	Total prix fournisseur (en dollars US)	Commission de gestion et de transport (en dollars US) ¹⁶⁶	Prix appliqué par SALAMA à Pact (en dollars US) ¹⁶⁷	Marge de surfacturation (en dollars US)
A	B	C	D=BxC	E	F	H=F-D-E
TDR	27.900	0,56	15.624	4.834	29.029	8.571

118. A ce jour, SALAMA n'avait pas ajusté le montant facturé à la subvention NSA sponsorisée du Fonds mondial attribuée à Pact.

F.3.3.3. Autres stipulations contractuelles pertinentes

119. Le BIG a revu le projet de contrat du 22 mars 2012 et le contrat final du 10 avril 2012 entre Pact et SALAMA et a noté plusieurs changements. Premièrement, deux items

¹⁶¹ E-mails de Pact adressés à SALAMA (datés des 21 et 28 mars 2012). Selon les représentants de Pact interrogés par le BIG, les RP des subventions NSA n'ont aucun secret les uns pour les autres s'agissant de leurs budgets respectifs, dans la mesure où ces budgets ont été discutés ouvertement dans le cadre de la conclusion par les RP de leurs contrats de subvention avec le Fonds mondial.

¹⁶² 60.681.626 MGA sur la base du taux de change au 22 mars 2012

¹⁶³ 61.457.467 MGA sur la base du taux de change au 10 avril 2012

¹⁶⁴ Dossiers de SALAMA relatifs aux achats pour la livraison de TDR à Pact

¹⁶⁵ La commission de gestion et de transport pour ce marché a été communiquée de manière continue dans des échanges entre Pact et SALAMA (emails des 21 et 28 mars 2012) et a été calculée comme représentant 1/6^{ème} du budget de Pact pour ce marché.

¹⁶⁶ D'après la facture de SALAMA à Pact: 10.233.067 MGA (sur la base du taux de change au 10 avril 2012)

¹⁶⁷ 61.457.467 MGA sur la base du taux de change au 10 avril 2012

originellement listés sous l' « Article 8 – Obligations de SALAMA » ont été retiré du contrat final – à savoir, (1) « *l'achat de biens au prix le moins élevé possible* » et (2) « *la mise en œuvre de procédures transparentes et concurrentielles* ». Lors de son entretien avec BIG, le Responsable du Programme n° 2 de Pact a souligné qu'il était possible que ces clauses aient été retirées par SALAMA dans le contrat final parce que l'achat avait été effectué dans l'urgence¹⁶⁸.

120. De même, deux modalités qui étaient originellement incluses dans le projet de contrat sous l'Article 12 « *Conditions du Contrat* » ont également été supprimées dans la version finale : (1) pénalité de 1% par jour sur les livraisons en retard et (2) droit de Pact d'annuler toute livraison en retard¹⁶⁹.

F.3.3.4. Réponse de SALAMA au BIG

121. Dans ses commentaires sur le projet de rapport d'enquête du BIG, SALAMA a affirmé que les conclusions du BIG étaient basées sur le coût historique des TDR précédemment achetés par SALAMA [à la suite d'un appel d'offres international], et que, compte tenu de l'urgence d'apporter une réponse aux situations épidémiques à Madagascar, SALAMA avait eu besoin d'acheter localement les TDR devant être livrés à Pact. SALAMA a indiqué que le prix des TDR facturés à Pact était égal au prix facturé par le fournisseur, plus la commission de transport indiquée par Pact. Il n'y avait donc pas eu de surfacturation¹⁷⁰. Le BIG a demandé à SALAMA d'apporter la preuve du coût facturé par le fournisseur. Le Responsable de SALAMA a fourni une copie du devis émanant de la société Fimed (le représentant local d'Access Bio à Madagascar), daté du 26 mars 2012, proposant 24.080 TDR pour 1.836 MGA, soit 0,86 dollars US¹⁷¹ par test¹⁷². Si SALAMA avait acheté les TDR auprès du fournisseur local à ce prix, le coût facturé à Pact n'aurait fait l'objet d'aucune surfacturation. Considérant qu'il ne s'agissait que d'un devis, le BIG a demandé à SALAMA d'apporter la preuve du paiement ou de la livraison par ce fournisseur.

122. En réponse à cette demande, le Responsable de SALAMA a fourni un historique détaillé de cet achat. Il a confirmé que SALAMA avait utilisé son ancien stock de TDR (qui était conservé par un autre RP, AIM) pour fournir les TDR à Pact, compte tenu de l'urgence à l'époque. [Respectivement les TDR achetés auprès d'Access Bio à la fin 2011 pour 0,56 dollars US par test]. Cependant, le stock qui avait été utilisé devait être remplacé. Le Responsable de SALAMA a indiqué que jusqu'à la réception du projet de rapport d'enquête du BIG [en septembre 2013], son Bureau n'avait pas été au courant que la Division Gestion des Achats et des Stocks de SALAMA n'avait pas passé commande à l'époque pour remplacer ces TDR. Le 19 septembre 2013, le Responsable de SALAMA a demandé des explications aux Responsables de cette Division, lesquels ont confirmé que l'absence de commande pour remplacer les TDR était due au changement de direction au sein de la Division à cette époque, tout en se demandant en même temps comment il était possible que le Responsable en charge du stock à remplacer n'ait pas remarqué l'écart dans le stock pendant tout ce temps [entre avril 2012 et septembre 2013]. Le Responsable de SALAMA a indiqué que son Bureau devait corriger cette situation et a immédiatement passé commande à la société Fimed sur la base du devis de cette dernière daté du 26 mars 2012. Le 16 septembre 2013, le Responsable de SALAMA a émis un bon de commande pour 27.900 TDR pour 1.836 MGA, soit 0,83 dollars US¹⁷³ par test (23.199 dollars US au total). 17.000 de ces TDR ont été reçus par SALAMA le 9 octobre 2013. Selon le Responsable de SALAMA, le reste devait être reçu dans les jours suivants et la totalité des TDR serait remise à PNLP. Le Responsable de SALAMA a ajouté que le retard dans le remplacement du stock avait été causé, d'une part, par le manque

¹⁶⁸ Entretien avec le Responsable du Programme n°2 de Pact en date du 8 juin 2012

¹⁶⁹ Projet de contrat du 22 mars 2012 et contrat final du 10 avril 2012 entre Pact et SALAMA

¹⁷⁰ Commentaires de SALAMA (19 septembre 2013) sur le projet de rapport d'enquête du BIG

¹⁷¹ 1.836 MGA sur la base du taux de change au 26 mars 2012

¹⁷² Email du Responsable de SALAMA adressé au BIG (8 octobre 2013)

¹⁷³ 1.836 MGA sur la base du taux de change au 16 septembre 2013

de coordination au sein de la Division de SALAMA concernée et, d'autre part, par l'absence de suivi de la part de Pact et de PNL¹⁷⁴.

123. Tout en tenant compte des explications fournies par le Responsable de SALAMA, le BIG note que les TDR livrés par SALAMA à Pact en avril 2012 provenaient du stock précédent de SALAMA qui avait été acheté à un prix inférieur, ce qui a donné lieu à la surfacturation à Pact mentionnée au paragraphe F.3.3.2 ci-dessus, ce que le BIG considère comme constituant une dépense non conforme. Le BIG considère également que, compte tenu du délai pendant lequel le stock n'a pas été remplacé, la décision d'achat de remplacer ce stock aurait dû être prise compte tenu de l'état du stock à l'époque et de la situation du marché, afin de bénéficier d'économies d'échelle, au lieu de reprendre et de valider un devis qui datait de 18 mois.

F.4. Livraison de médicaments par l'ADI non conforme aux lignes directrices du Fonds mondial en matière d'assurance ; et inaction de SALAMA et de LFA

F.4.1. Contexte

124. En janvier 2011, SALAMA a lancé un appel d'offres pour l'achat des médicaments anti-paludisme Sulfadoxine + Pyriméthamine [500mg + 25mg]. A la date du lancement de l'appel d'offres, REMEDICA, un fabricant de médicaments basé à Chypre, était le seul fabricant de Sulfadoxine + Pyriméthamine [500mg + 25mg] figurant sur la liste des fabricants de produits de la « Liste de produits A ou B » du Fonds mondial, de sorte que SALAMA a accepté l'offre de la Fondation ADI (ADI) de fournir 410 bouteilles contenant chacune 1.000 plaquettes du médicament¹⁷⁵ fabriquées par REMEDICA pour un montant total de 17.068 dollars US¹⁷⁶.

125. Alors qu'elle avait soumissionné sous la marque REMEDICA et avait fourni des échantillons de médicaments REMEDICA avec son offre, l'ADI, *in fine*, a livré les médicaments fabriqués par un autre fabricant, la société basée en Chine, Guilin Pharmaceuticals (Guilin). SALAMA n'a pas été informée par l'ADI de ce changement de fabricant¹⁷⁷. SALAMA a découvert cette erreur après réception des produits dans le pays et à la suite de l'erreur d'enregistrement de cette livraison dans le système RPQ¹⁷⁸, et a immédiatement demandé une explication à son fournisseur l'ADI et au LFA¹⁷⁹. Ni l'ADI, ni le LFA n'ont répondu à la demande d'explications SALAMA¹⁸⁰.

126. SALAMA avait commandé des médicaments pré-qualifiés (Liste A) par l'OMS ; à la place, elle a reçu des médicaments produits par Guilin qui, à l'époque, figurait sur la « Liste des Produits en cours d'Examen par le Groupe d'Expert (ERP) ». L'utilisation des produits provenant des fabricants figurant sur cette liste n'est autorisée que pour une période de temps limitée et ces produits sont soumis à des tests de contrôle qualité effectués par le Fonds mondial¹⁸¹. Ces tests n'ont jamais été réalisés sur les médicaments Guilin ayant été livrés dans le cadre de ce marché¹⁸².

¹⁷⁴ E-mail du Responsable de SALAMA adressé au BIG (9 octobre 2013)

¹⁷⁵ Sur la liste des pré-qualifiés ou Liste A de l'OMS des produits approuvés du Fonds mondial

¹⁷⁶ En avril 2011, SALAMA a informé l'ADI par email de l'attribution du contrat.

¹⁷⁷ Entretiens du BIG avec les représentants d'ADI, y compris le Responsable de l'ADI en date du 4 septembre 2012

¹⁷⁸ Pour plus d'informations sur le système d'Information sur les Prix et la Qualité du Fonds mondial, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/pqr/>

¹⁷⁹ Courriers envoyés à SALAMA aux LFA en date du 10 août 2011 et à l'ADI en date du 30 août 2011

¹⁸⁰ Entretiens avec des représentants de la Fondation ADI, y compris le Responsable de l'ADI en date du 4 septembre 2012 et avec les représentants des LFA en date du 30 août 2012 ; email des LFA adressé à SALAMA en date du 15 juillet 2011

¹⁸¹ Lignes directrices du Fonds mondial sur les critères d'assurance qualité. Pour plus d'informations, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/quality/pharmaceutical/>

¹⁸² Entretien avec le Responsable des Achats de SALAMA en date du 19 juin 2012 ; entretien avec le Responsable du Programme de SALAMA en date du 20 juin 2012

127. Le système d'Information sur les Prix et la Qualité (PQR) du Fonds mondial a enregistré de façon erronée les médicaments fournis par la Fondation ADI comme des médicaments REMEDICA¹⁸³.

128. En outre, le prix payé par l'ADI pour ces médicaments ainsi fournis était moins élevé de 5.269 dollars US que la valeur de contrat de 17.068 dollars US versée à l'ADI par SALAMA à partir de la subvention NSA pour l'achat et la fourniture de médicaments anti-paludisme produits par un fabricant pré-agrée par le Fonds mondial¹⁸⁴.

F.4.2. Politiques du Fonds mondial en matière d'assurance qualité et d'information sur les prix et la qualité

129. Selon les règles du Fonds mondial en matière d'Assurance Qualité pour les Produits de Santé, les médicaments anti-paludismes achetés à l'aide des subventions du Fonds mondial doivent : (i) soit être préqualifiés par le Programme de Préqualification de l'OMS (Liste A)¹⁸⁵ ou autorisés pour leur utilisation par une Autorité de Réglementation des Médicaments Rigoureuse (Liste B)¹⁸⁶ ; (ii) soit être recommandés pour leur utilisation par le Groupe d'Experts (ERP)¹⁸⁷. L'ERP est un organisme consultatif indépendant composé d'experts techniques externes dont le rôle est d'examiner, à la demande du Fonds mondial, les risques et les bénéfices potentiels associés à l'utilisation de produits pharmaceutiques finis¹⁸⁸ qui ne figurent pas encore sur la Liste A ou la Liste B¹⁸⁹.

130. Si un RP souhaite acheter des médicaments ne figurant ni sur la Liste A ni sur la Liste B, des crédits de subvention peuvent être utilisés pour acheter des produits qui ont été revus par l'ERP pendant une période limitée des 12 mois. Une liste de tous les produits pharmaceutiques finis ayant été recommandés par l'ERP est disponible sur le site internet du Fonds mondial. Lorsqu'il procède à l'achat d'un produit recommandé par l'ERP, le RP doit envoyer un « formulaire de notification » au Fonds mondial et peut procéder à l'achat dès réception d'une lettre de « non opposition » adressée par le Fonds mondial¹⁹⁰. Un laboratoire indépendant engagé par le Fonds mondial doit conduire des tests de contrôle de la qualité sur le produit en question. Si les tests sont positifs, le Fonds mondial adresse une lettre finale, qui inclut le rapport de résultats des tests, au RP et au fabricant approuvant l'expédition du produit¹⁹¹.

131. Aux termes de l'Article 31 de la Politique d'Assurance Qualité pour les Produits Pharmaceutiques du Fonds mondial : « *Lorsqu'un RP achète un Produit Pharmaceutique*

¹⁸³ <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/pqr/>

¹⁸⁴ Entretien avec le Responsable de l'ADI en date du 4 septembre 2012 ; email de l'ADI adressé au BIG en date du 28 septembre 2012

¹⁸⁵ Catégorisés par le Fonds mondial en tant que Produits de la « Liste A » – ces produits ont déjà été préqualifiés par le Programme de Préqualification de l'OMS: <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/quality/pharmaceutical/#General>

¹⁸⁶ Catégorisés par le Fonds mondial en tant que Produits de la « Liste B » – ces produits ont déjà été approuvés ou autorisés pour leur utilisation par une autorité de réglementation des médicaments rigoureuse (un membre, un observateur ou un associé de la CIH) ; Autorité de Réglementation des Médicaments Rigoureuse (SRA) désigne une autorité réglementaire qui est : (a) un membre de la CIH (tel qu'indiqué sur son site internet) ; ou (b) un Observateur de la CIH, c'est à dire l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) telle que représentée par Swiss Medic, Health Canada et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) (tel que pouvant être mis à jour le cas échéant) ; ou (c) une autorité réglementaire associée à un membre de la CIH en vertu d'un contrat de reconnaissance mutuelle juridiquement contraignant, y compris l'Australie, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (tel que pouvant être mis à jour le cas échéant). Pour plus d'informations sur la CIH (Conférence internationale sur l'harmonisation des exigences techniques pour l'enregistrement des médicaments à usage humain (CIH), voir <http://www.ich.org/>

¹⁸⁷ Article 7 de la Politique d'Assurance Qualité pour les Produits Pharmaceutiques du Fonds mondial (telle qu'amendée et rééditée le 14 décembre 2010)

¹⁸⁸ Produit Pharmaceutique Fini (PPF) est un médicament sous sa forme galénique finie après avoir été soumis à toutes les étapes de fabrication, y compris le conditionnement et l'étiquetage finaux. Article 2 de la Politique d'Assurance Qualité pour les Produits Pharmaceutiques du Fonds mondial.

¹⁸⁹ Voir également l'Article 19 (a) des Conditions Générales applicables aux contrats de subvention entre le Fonds mondial et les RP.

¹⁹⁰ Pour plus d'informations, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/quality/pharmaceutical/>

¹⁹¹ Tests et résultats QC pré-expédition, pour plus d'informations, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/quality/pharmaceutical/>

Fini (PPF)¹⁹² recommandé pour utilisation par l'ERP, le Fonds mondial prend les dispositions nécessaires pour soumettre des échantillons aléatoires du PPF à des tests de contrôle de la qualité, conformément aux recommandations de l'ERP et avant la livraison de ce PPF par le fabricant au RP ou à tout autre récipiendaire désigné ».

F.4.3. Changement de fabricant et reporting PQR éronné

F.4.3.1. Le rôle de SALAMA

132. Bien qu'elle n'ait pas été informée officiellement par l'ADI à propos du changement de fabricant, SALAMA a manqué les occasions suivantes d'identifier la divergence.

133. Le 31 mai 2011, l'ADI a envoyé un email au Responsable des Achats de SALAMA joignant un Certificat d'Origine émis par la Chambre de Commerce néerlandaise et indiquant¹⁹³ la République Populaire de Chine – et non Chypre – comme le pays d'origine du médicament¹⁹⁴. La Responsable des Achats de SALAMA a indiqué au BIG qu'elle ne lisait pas ce type d'emails et qu'elle en déléguait la lecture à ses assistants¹⁹⁵.

134. L'Agence de Médicament de Madagascar (« AMM »), l'agence malgache qui s'assure de la qualité des médicaments importés dans le pays, a différé l'émission de la déclaration de douanes relative à cette commande spécifique de médicaments jusqu'à la réception d'une facture officielle¹⁹⁶. Ainsi, le 6 juin 2011, SALAMA a demandé à l'ADI et a obtenu de l'ADI une copie de la facture (la même que la facture présentée dans le Schéma 27 en Annexe 3) mentionnant le nom, Guilin, et la localisation du fabricant de médicaments, la Chine. Le Responsable des Achats de SALAMA a indiqué au BIG qu'elle n'avait pas vu cette facture avant août 2011, après qu'elle a entré les informations and le système PGR du Fonds mondial¹⁹⁷.

135. Des représentants de SALAMA et de PNLP ont tenu une réunion du Comité de Réception le 22 juin 2011 afin d'approuver à titre définitif le médicament. Le Comité n'a rien remarqué à propos du changement de fabricant (voir Schéma 28 en Annexe 3).

136. Le Responsable du Programme de SALAMA a indiqué au BIG qu'il n'avait regardé que les dates d'expiration des médicaments livrés et la question de savoir s'ils respectaient les standards de qualité. Interrogé sur la manière dont ce standard de qualité pouvait être défini si aucune documentation y afférente n'était examinée, le Responsable du Programme a déclaré au BIG qu'il ne se souvenait pas des circonstances de ce dossier précis. Il a également affirmé que la revue des assurances relatives au standard de qualité relevait de la compétence des représentants du PNLP siégeant au Comité de Réception. Le Responsable du Programme a ensuite ajouté que le fait de ne pas avoir remarqué le changement de fabricant sur la documentation accompagnant la livraison était imputable à SALAMA¹⁹⁸.

137. La Responsable des Achats de SALAMA a indiqué au BIG qu'elle n'avait regardé l'offre de l'ADI à SALAMA qu'au moment d'entrer les informations dans le système PGR du Fonds mondial, une base de données publiques permettant de collecter les informations de la part des RP concernant les achats de produits de santé-clés¹⁹⁹. Ce n'est qu'au moment de compiler

¹⁹² Produit Pharmaceutique Fini (FPP) désigne un médicament sous sa forme galénique finie après avoir été soumis à toutes les étapes de fabrication, y compris le conditionnement et l'étiquetage finaux. Article 2 de la Politique d'Assurance Qualité pour les Produits Pharmaceutiques du Fonds mondial.

¹⁹³ Via la facture jointe à l'échange d'emails entre l'ADI et SALAMA

¹⁹⁴ Email disponible dans les dossiers du BIG

¹⁹⁵ Entretien avec le Responsable des Achats de SALAMA en date du 19 juin 2012

¹⁹⁶ La facture en question envoyée par l'ADI à SALAMA est datée 26 mai 2011 ; échange d'emails entre l'ADI et SALAMA en date du 6 juin 2011

¹⁹⁷ Entretien avec le Responsable des Achats de SALAMA en date du 19 juin 2012

¹⁹⁸ Entretien avec le Responsable du Programme de SALAMA en date du 20 juin 2012

¹⁹⁹ Le PQR est destiné à aider le Fonds mondial à contrôler l'adhésion à sa Politique d'Assurance Qualité, à améliorer la transparence et à communiquer les informations de marché aux RP, ainsi qu'à aider le Fonds mondial et ses partenaires à mieux comprendre et influencer le marché des produits pharmaceutiques. Pour plus d'informations, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/pqr/>

les éléments pour l'examen et la vérification par les LFA que le Responsable des Achats de SALAMA a noté la différence de fabricant²⁰⁰.

138. Le 10 août 2011, SALAMA a informé par écrit le LFA que SALAMA avait enregistré des informations erronées dans le système PQR en lui demandant son avis sur la façon de procéder. Selon le Responsable du Programme de SALAMA et le Responsable des Achats de SALAMA, en informant ainsi le LFA, SALAMA avait rempli son obligation d'informer le Fonds mondial eu égard à l'erreur de livraison et aux informations erronées enregistrées dans le système PQR²⁰¹. Le LFA n'a pas répondu à SALAMA ou informé le Fonds mondial²⁰².

139. Le 30 août 2011, SALAMA a écrit à l'ADI pour lui demander de confirmer si le médicament produit figurait sur la liste du Fonds mondial des produits approuvés comme l'exige le cahier d'appel d'offres de SALAMA. L'ADI n'a pas répondu à cette demande²⁰³.

140. Malgré plusieurs tentatives pour clarifier la situation avec l'ADI et le LFA, SALAMA n'a pas directement contacté le Fonds mondial sur cette question. De plus, au lieu de faire mettre le chargement non-conforme en quarantaine, de le retourner au fournisseur et d'exiger la livraison de médicaments conformes²⁰⁴, SALAMA a, entre le 25 novembre 2011 et le 6 janvier 2012, distribué aux utilisateurs finaux les médicaments reçus via PNLP²⁰⁵.

F.4.3.2. Le Rôle de l'ADI

141. La vérification insuffisante par l'employé de l'ADI de l'identité du fabricant qui avait été enregistrée dans le système de gestion des fournisseurs de l'ADI a entraîné l'erreur de commande. Le système informatique de l'ADI sélectionne automatiquement, pour un appel d'offres donné²⁰⁶, « le fournisseur préféré pour le produit requis ». Il revient ensuite au département responsable de la passation des marchés de vérifier l'information et de procéder aux modifications nécessaires dans le système²⁰⁷. Le prix payé pour les médicaments fabriqués par REMEDICA s'est élevé à 5.269 dollars US de plus que ce que l'ADI a payé *in fine* à Guilin²⁰⁸.

142. Le 28 septembre 2012, afin d'éviter que des erreurs similaires se reproduisent et de remédier dans la mesure du possible aux conséquences existantes, l'ADI a informé le BIG qu'elle rembourserait les 5.269 dollars US imputés par erreur sur la subvention NSA subvention et qu'elle mettrait en place une équipe spécifique et nommerait un point de contact pour traiter les demandes relatives aux subventions du Fonds mondial. De plus, l'ADI est en train d'examiner la possibilité de fournir, via son nouveau système de traitement des commandes, une solution davantage automatisée pour les demandes relatives aux subventions du Fonds mondial permettant la recherche de combinaisons produit/fournisseur adéquates au moment de la passation des commandes²⁰⁹.

²⁰⁰ Entretien avec le Responsable des Achats de SALAMA en date du 19 juin 2012

²⁰¹ Entretien avec le Responsable du Programme de SALAMA en date du 20 juin 2012 et avec le Responsable des Achats de SALAMA en date du 19 juin 2012. SALAMA avait l'obligation d'informer le Fonds mondial en vertu de l'Article 23 de la Politique d'Assurance Qualité pour les Produits Pharmaceutiques du Fonds mondial : *les RPS sont responsables du contrôle de la fourniture par les fournisseurs s'agissant de la qualité des produits et de la chaîne de livraison et doivent soumettre des informations au Fonds mondial sur les performances des fournisseurs, telles que définies par le Fonds mondial*. Source: <http://www.theglobLFAund.org/en/procurement/quality/pharmaceutical/#General>. La politique du Fonds mondial dispose également que *le Fonds mondial est seulement responsable du contrôle de la qualité des produits examinés par l'ERP et pour lesquels une notification a été reçue*.

²⁰² Entretien avec le Responsable du LFA en date du 30 août 2012

²⁰³ Email de l'ADI adressé au BIG en date du 28 septembre 2012 ; également précédemment confirmé par le Responsable de l'ADI le 4 septembre 2012

²⁰⁴ Le 19 juin 2012, le Responsable des Achats de SALAMA informé le BIG que telles étaient les exigences procédurales internes de SALAMA en cas de réception de produits non-conformes.

²⁰⁵ SALAMA a fourni au BIG des copies de listes montrant à quel moment les médicaments avaient remis au PNLP.

²⁰⁶ Entretiens avec les représentants de l'ADI en date du 4 septembre 2012

²⁰⁷ Entretiens avec les représentants de l'ADI, y compris avec le Responsable de l'ADI en date du 4 septembre 2012 et l'ancien employé de l'ADI qui était précédemment chargé d'entrer les informations dans le système de gestion des fournisseurs en date du 10 septembre 2012

²⁰⁸ Selon le calcul fourni par l'ADI ; emails de l'ADI adressés au BIG en date du 28 septembre 2012

²⁰⁹ Email de l'ADI adressé au BIG en date du 28 septembre 2012

F.4.3.3. Le Rôle du LFA

143. La Responsable du LFA a initialement indiqué au BIG qu'elle ne se souvenait pas avoir été mise au courant de quelconques problèmes s'agissant de l'achat fait par SALAMA auprès d'ADI et qu'elle ne se souvenait pas précisément avoir lu la lettre de SALAMA en date du 10 août 2011 demandant conseil au LFA²¹⁰. La Responsable a également indiqué que son équipe était responsable de la vérification, sur la base des documents fournis – tels que factures et bons de commande – de l'exactitude des informations enregistrées dans le système PQR. Elle a également déclaré que SALAMA avait fourni au LFA des documents indiquant le fournisseur REMEDICA, un fournisseur de la Liste A, en tant que fabricant des produits pharmaceutiques et que, par conséquent, elle n'avait pas le sentiment que le LFA avait violé ses obligations s'agissant de l'exactitude du *reporting* PQR²¹¹. Interrogée sur ses souvenirs concernant l'achat de l'ADI, la Responsable LFA s'est souvenue avoir lu la lettre de SALAMA envoyée le 10 août 2011 et a expliqué que ce courrier était arrivé à un moment où l'équipe du LFA était particulièrement occupée et que c'était la raison pour laquelle elle avait choisi de ne pas y accorder d'intérêt²¹².

144. Le LFA a informé le BIG du protocole mis en place avec les RP aux termes duquel si les PR ne reçoivent pas de réponse à leurs questions dans les 72 heures de leur information du LFA, lesdits RP sont invités à renvoyer lesdites questions (voir Schéma 29 en Annexe 3).²¹³

145. Le rôle du LFA peut être résumé de la manière la plus générale possible comme consistant à surveiller de manière indépendante la performance du programme dans le pays et de l'utilisation responsable des fonds²¹⁴. En l'espèce, le RP a explicitement informé le LFA de l'erreur commise par le RP dans le traitement de l'information PQR et a demandé conseil au LFA sur la façon de rectifier le problème. Il semble que le LFA ait d'emblée ignoré la question.

146. A cet égard, le BIG considère qu'en ne prenant aucune mesure au vu des informations portées à sa connaissance par SALAMA, le LFA n'a pas agi en conformité avec ses responsabilités de supervision et s'est abstenu de réagir face à des incohérences avérées par rapport à la Politique d'Assurance Qualité. Cette situation est explicitement visée dans l'Article 29 de la Politique d'Assurance Qualité pour les Produits Pharmaceutiques du Fonds mondial aux termes duquel : « *Le Fonds mondial demandera aux Agents Locaux du Fonds de vérifier si les RP ont respecté les processus décrits aux rubriques 25 et 26*²¹⁵ ».

147. Le fait que le LFA n'ait pas fourni les garanties incorporées dans les procédures relatives à l'assurance de la qualité et au PGR a contribué de manière significative au maintien d'une faille dans les données PQR du Fonds mondial, lesquelles données ont mentionné par erreur REMEDICA comme fournisseur.

148. De l'avis du BIG, le LFA n'a pas respecté les principes et les lignes directrices applicables aux services des LFA édictés par le Fonds mondial (y compris tels qu'exposés dans le *Manuel LFA* du Fonds mondial) sur cette question²¹⁶. Le LFA a fourni ses commentaires sur le projet de rapport d'enquête du BIG, lesquels sont exposés en Annexe 2.

²¹⁰ Entretien avec le Responsable du LFA en date du 14 août 2012

²¹¹ Email envoyé par le Responsable du LFA au BIG en date du 24 août 2012

²¹² Entretien avec le Responsable du LFA et le Responsable du LFA en date du 30 août 2012

²¹³ Email envoyé par le Responsable du LFA au BIG en date du 24 août 2012 ; réponse du LFA à SALAMA en date du 15 juillet 2011

²¹⁴ Pour plus d'informations, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/lfa/>

²¹⁵ Les rubriques citées concernent les Produits Pharmaceutiques Finis et disposent :

Rubrique 25 : En collaboration avec les ANRM (l'Autorité Nationale de Réglementation des Médicaments est l'autorité de réglementation des médicaments officielle d'un pays), les RP doivent s'assurer que des échantillons aléatoires de PPF sont prélevés à différents stades de la chaîne d'approvisionnement – de la réception initiales des PPF dans le pays à la livraison aux utilisateurs finaux/patients – afin de contrôler la qualité desdits PPF (y compris en procédant à des tests de contrôle de la qualité).

Rubrique 26 : Ces échantillons doivent être envoyés aux laboratoires des ANRM, aux laboratoires reconnus par les ANRM, aux laboratoires préqualifiés par l'OMS ou au(x) laboratoire(s) sous contrat avec le Fonds mondial, pour être soumis à des tests de contrôle de la qualité.

²¹⁶ Pour plus d'informations, voir : <http://www.theglobLFAund.org/en/lfa/>

G. Conclusions

149. L'enquête du BIG a conclu que des dépenses d'un montant total de 1.160.340 dollars US avaient été engagées d'une manière non conforme aux contrats de subvention entre le Fonds mondial et les différents RP (UGP, Pact et SALAMA). Sur ce montant, 462.670 dollars US²¹⁷ ont été imputés sur les subventions du Fonds mondial au-delà des prix du marché du fait des agissements constatés et décrits dans ce rapport.

G.1. Irrégularités commises et prix excessifs pratiqués par certains fournisseurs dans le cadre d'achats de l'UGP en 2009 et 2010

150. *Certaines pratiques collusoires et anti-concurrentielles* de la part d'un certain nombre de fournisseurs tiers, et dont la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP était pleinement ou partiellement au courant, (ainsi que le fait que cette Responsable n'ait pas divulgué à temps ses liens de famille avec l'un des fournisseurs) ont entraîné l'imputation, sur les subventions NSA et Round 7 attribuées à l'UGP, de dépenses non-conformes à hauteur de 843.600 dollars US (203.454 dollars US en 2009 et 640.146 dollars US en 2010). Selon la meilleure évaluation possible du BIG, 382.937 dollars US de ce montant (53.328 dollars US en 2009 et 329.609 dollars US en 2010) ont été facturés au-delà des prix du marché par les fournisseurs.

151. La Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP n'a pas respecté les CG de l'accord de subvention entre le Fonds mondial et l'UGP relatif à la subvention NSA, en particulier les Articles 9, 18 (a) i, v, vi, 21 (b) iv, v, vi, 21 (c) i, ii et 21 (d).

152. Les fournisseurs qui ont soumissionné dans le cadre de leurs appels d'offres respectifs n'ont pas respecté une ou plusieurs dispositions du Code de Conduite des Fournisseurs, en particulier les Articles 7, 8, 9, 10, 11, 13, 17 et 24.

G.2. Surfacturation de produits de santé par SALAMA dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact

153. SALAMA, dans sa capacité d'agent délégué à la passation des marchés pour Pact, a facturé au-delà de ses coûts d'achat pour des matériels de laboratoire et des TDR payés à l'aide de la subvention NSA attribuée à Pact, entraînant des dépenses non-conformes à hauteur de 299.672 dollars US (270.643 dollars US pour les équipements de laboratoire et 29.029 dollars US pour les TDR). Sur ce montant, 74.464 dollars US (65.893 dollars US pour les équipements de laboratoire et 8.571 dollars US pour les TDR) ont constitué des surfacturations. S'agissant des équipements de laboratoire, SALAMA avait initialement tenté de surfacturer Pact d'un montant plus élevé, à hauteur de 967.499 dollars US.

154. Le Responsable de SALAMA n'a pas respecté les stipulations du contrat entre Pact et SALAMA relatif à l'achat de matériels de laboratoire, en particulier l'Article 8, ainsi que les dispositions du Code de Conduite des Fournisseurs, en particulier l'Article 8. En outre, le Responsable du Programme de SALAMA n'a pas respecté les dispositions du Code de Conduite des Fournisseurs, en particulier l'Article 19.

155. Pact n'a pas exercé un contrôle suffisant sur le processus de passation du contrat avec SALAMA et n'a ainsi pas respecté les CG de l'accord de subvention entre Fonds mondial et Pact relatif à la subvention NSA, en particulier les Articles 9, 18 (a) vi et 19 (f). Après avoir été informé des irrégularités, Pact a pris des mesures correctives et a recouvré une partie du montant de 64.038 dollars auprès de SALAMA.

²¹⁷ Ce montant est égal à 4% des 12,2 millions de dollars US de crédits de subvention examinés par le BIG.

G.3. Livraison de médicaments non conforme aux lignes directrices du Fonds mondial en matière d'assurance qualité

156. A cause de l'erreur d'un employé de l'ADI, l'ADI a livré à SALAMA des médicaments anti-paludisme non conformes entraînant l'imputation, sur la subvention NSA attribuée à SALAMA, de dépenses non conformes à hauteur de 17.068 dollars. Sur ce montant, l'ADI a facturé 5.269 dollars US au-delà des coûts des médicaments et s'est engagée à rembourser ce montant.

157. Alors même qu'elle avait découvert cette divergence, SALAMA a distribué ces médicaments à des utilisateurs finaux, contournant ainsi les exigences du Fonds mondial en matière de conduite de tests.

158. L'ADI et le LFA ont tous les deux été alertés par SALAMA, mais se sont abstenus de prendre de mesures correctives à l'époque. Par conséquent, le BIG conclut que le LFA n'a pas respecté les principes et les lignes directrices applicables aux services du LFA édictés par le Fonds mondial (y compris tels que contenues dans le *Manuel LFA*) dans le traitement de l'information rapportée par SALAMA.

H. Recommandations

159. Sur la base des constatations et des conclusions de la présente enquête, le BIG émet les recommandations suivantes :

1. Le Secrétariat devrait s'efforcer de recouvrer, auprès de toutes les parties responsables, les dépenses de crédits de subvention du Fonds mondial qui n'ont pas été effectuées en conformité avec les termes des contrats relatifs au programme de subvention, conformément aux droits et obligations légales applicables, devrait s'assurer que lesdites entités répondent de leurs pratiques de gestion des subventions et devrait prendre les mesures de gestion appropriées pour s'assurer que les individus responsables, notamment le Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP, le Responsable de SALAMA et le Responsable du Programme de SALAMA, répondent de leurs actions. Le Secrétariat devrait considérer si oui ou non la Responsable de l'Unité d'approvisionnement de l'UGP devrait continuer à être associée à la gestion de crédits de subventions.
2. Le Directeur Exécutif devrait déterminer en ce qui concerne les sanctions appropriées pour les fournisseurs de l'UGP impliqués dans le truquage des offres ou dans d'autres *pratiques collusoires et anti-concurrentielles*, tels que relevés dans le présent rapport.²¹⁸
3. Les Equipes Pays du Secrétariat devraient se servir des leçons tirées de la présente enquête et réfléchir à des mesures adéquates de limitation des risques qui soient applicables aux marchés de valeur élevée dans des situations d'urgence et/ou qui ne suivent pas une procédure d'appel d'offres ouverte. Au minimum, dans ces cas, un examen diligent des documents d'appel d'offres et des offres correspondantes soumises par les fournisseurs devrait être conduit par le LFA, avec une attention particulière portée à la détection des signaux d'alarme annonçant une fraude potentielle en matière d'achats.
4. Les Equipes Pays du Secrétariat devraient mettre en œuvre des principes transparents en matière de rémunération des agents délégués à la passation des marchés et des autres intermédiaires pour les bénéficiaires de subventions. Cette rémunération devrait être suivie soit par l'Equipe Pays directement, soit via le LFA.
5. Le Secrétariat devrait examiner les questions relatives à la performance des LFA soulignées dans ce rapport et prendre les mesures appropriées vis-à-vis des LFA concernés. Le Secrétariat devrait s'assurer que tous les LFA adoptent une approche fondée sur les risques pour leur revue des dépenses, impliquant la sélection d'échantillons représentatifs au sein de chaque poste de coûts budgétaire ; ceci devrait inclure la revue des dépenses des SR et des rapports par programme lorsque ceci est important. Le Secrétariat devrait également s'assurer que les exigences en matière de gestion du personnel et de compétences des équipes telles que précisées dans le manuel LFA) font l'objet d'un suivi (par exemple par l'équipe *hub* des LFA), et que les exceptions dans ce domaine sont rapidement corrigées.

²¹⁸ Le BIG a déterminé qu'il existe des preuves substantielles et crédibles qui créent une suspicion raisonnable d'une violation du Code de Conduite des Fournisseurs, y compris mais sans s'y limiter *des pratiques de corruption, frauduleuses, collusoires, anti-concurrentielles ou coercitives* mises en œuvre dans le cadre de la compétition pour obtenir un marché financé par le Fonds mondial ou de l'exécution d'un marché financé par le Fonds mondial.

I. Acronymes

CTA	Traitements Combinés à base d'Artémisinine
AIM	Association Intercoopération Madagascar
AMF	Initiative pour les Médicaments Antipaludisme à des Prix Abordables
AMM	Agence du Médicament de Madagascar
CCC	Communication sur le Changement des Comportements
CAID	Campagne d'Aspersion Intra Domiciliaire
CCM	Instance de Coordination Nationale
CRM	Croix Rouge Malgache
AELE	Association Européenne de Libre-Echange
GE	Groupe d'Experts
GPF	Gestionnaire de Portefeuille du Fonds
PPF	Produit Pharmaceutique Fini
FG	Fonds mondial de Lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme
CIH	Conférence internationale sur l'harmonisation des exigences techniques pour l'enregistrement des médicaments à usage humain (CIH)
ADI	Association pour le Développement International
TPI	Traitement Préventif Intermittent
PIDR	Aspersion Intra Domiciliaire Résiduelle
LFA	Agents Locaux du Fonds
S&E	Suivi et Evaluation
AM	Ariary Malgache
ONG	Organisation Non Gouvernementale
NIF	Numéro d'Immatriculation Fiscale
NSA	« <i>National Strategy Application</i> »
BIG	Bureau de l'Inspecteur Général
PNLP	Programme National de Lutte contre le Paludisme
PQR	Système d'Information sur les Prix et la Qualité
RP	Réципиентаire Principal
PSM	Gestion des Achats et des Stocks
TDR	Tests de Diagnostic Rapide
SAF	Sampan'Asa Fampandrosona ny Fiangonana Jesosy Kristy eto
FJKM	Madagascar
SALAMA	Centrale d'Achats de Médicaments et de Matériel Médical
SR	Sous-Réципиентаires
ARME	Agence de Réglementation des Médicaments Rigoureuse
STAT	Numéro Statistique
CG	Conditions Générales
TB	Tuberculose
UGP	Unité de Gestion des Projets d'Appui au Secteur de Santé
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USD	Dollars des Etats-Unis
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
VPP	Achat Groupé Volontaire
OMS	Organisation Mondiale de la Santé