



Rapport d'enquête

Subventions du Fonds Mondial à la République démocratique du Congo

Manipulation des appels d'offres et surestimation
des dépenses engagées dans le cadre de la
subvention liée au paludisme

GF-OIG-19-006
14 mars 2019
Genève, Suisse

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

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

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) protège les actifs, les investissements, la réputation et la viabilité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour accélérer la fin des épidémies de VIH, de tuberculose et de paludisme. Au travers d'audits, d'enquêtes et d'activités de consultance, le Bureau de l'Inspecteur général encourage les bonnes pratiques, limite les risques et fait état des actes répréhensibles dans un souci de transparence et d'exhaustivité.

Créé en 2005, le Bureau de l'Inspecteur général est une unité indépendante du Fonds mondial, mais qui en fait néanmoins partie intégrante. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité d'audit et d'éthique, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial. Il exerce ses activités conformément aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Nous contacter

Le Fonds mondial est d'avis que chaque dollar compte et mène une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la fraude, de la corruption et du gaspillage, empêchant les ressources de parvenir à ceux qui en ont besoin. Si vous soupçonnez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes soutenus par le Fonds mondial, signalez-les au Bureau de l'Inspecteur général, aux coordonnées indiquées ci-après. Par exemple, les actes répréhensibles suivants doivent être signalés : vol d'argent ou de médicaments, utilisation de crédits du Fonds mondial ou d'autres actifs à des fins personnelles, fausse facture, organisation de formations factices, contrefaçon de médicaments, irrégularités au niveau des procédures d'appels d'offres, subornations et pots-de-vin, conflits d'intérêt, violation de droits de l'Homme, etc.

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, espagnol, français et russe.

Courrier postal :
Bureau de l'Inspecteur général
Le Fonds mondial
Global Health Campus
Chemin du Pommier 40
Le Grand-Saconnex, CH-1218
Genève, Suisse

Courriel
ispeakoutnow@theglobalfund.org

Ligne téléphonique gratuite :
+1 704 541 6918

Messagerie téléphonique 24 h/24 :
+41 22 341 5258

Pour tout supplément d'information
www.theglobalfund.org/oig

Rapport d'audit

Les audits du Bureau de l'Inspecteur général examinent les systèmes et les procédures du Fonds mondial et des pays, aux fins d'identifier les risques susceptibles de compromettre la capacité de l'institution à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Les audits couvrent généralement trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et le suivi stratégique. Ils visent globalement à améliorer l'efficacité du Fonds, en vue de garantir l'impact optimal des crédits qui lui sont confiés.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du Bureau de l'Inspecteur général visent à poursuivre la mission et les objectifs du Fonds mondial, au moyen d'engagements à valeur ajoutée, en faisant appel aux compétences professionnelles des vérificateurs et des enquêteurs du BIG. Le Conseil d'administration, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander un rapport consultatif spécifique à tout moment. En concertation avec le demandeur, le Bureau de l'Inspecteur général peut décider de publier ce rapport.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général examinent des allégations d'actes répréhensibles qui se seraient produits, ou des informations relatives à des fraudes ou des abus susceptibles d'entraver la capacité du Fonds mondial à éliminer les trois épidémies, conformément à sa mission. Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Ses conclusions s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, des conclusions raisonnables pouvant parfois être tirées de faits établis.

Table des matières

1.	Résumé.....	4
1.1.	Résumé des faits.....	4
1.2.	Principales constatations du Bureau de l'Inspecteur général.....	4
1.3.	Mesures déjà prises	5
1.4.	Résumé des actions convenues de la Direction.....	6
2.	Contexte	7
2.1.	Contexte du pays	7
2.2.	Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays.....	7
2.3.	Subventions du Fonds mondial dans le pays	8
2.4.	Les trois maladies.....	9
3.	Aperçu de l'enquête.....	10
3.1.	Genèse et portée de l'enquête.....	10
3.2.	Types d'actes répréhensibles identifiés.....	10
3.3.	Dépenses non conformes	11
3.4.	Montant recouvrable proposé	11
4.	Constatations	12
4.1.	Le directeur de PSI en RDC a approuvé des conditions spéciales et des écarts dans les appels d'offres, qui ont facilité la manipulation, entraînant l'établissement de contrats surestimés.....	12
4.2.	La procédure d'appels d'offres restreints pour la sélection de transporteurs a facilité la création d'un système anticoncurrentiel de rotation des soumissions ayant entraîné des surestimations importantes.	15
4.3.	La gouvernance et le suivi stratégique inefficaces du siège de PSI ont facilité les irrégularités des agents financiers.	17
4.4.	La structure décentralisée de PSI a entraîné un manque de visibilité et de contrôle sur la mise en œuvre des programmes en RDC.	19
4.5.	L'accord-cadre de garantie entre PSI et le Fonds mondial était insuffisant et réduisait la capacité des deux parties à identifier les risques de manière volontariste.	21
5.	Tableau des actions convenues	23
	Annexe A : Méthodologie.....	24
	Annexe B : Résumé des pertes financières	26
	Annexe C : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête.....	27
	1. PSI.....	27
	2. Ets Lofils	29
	3. Ets Badjembe	29
	4. Ets Nzuka et Fils	29

1. Résumé

1.1. Résumé des faits

Des hauts dirigeants nommés par Population Services International (PSI), le récipiendaire principal de la subvention du Fonds mondial à la République démocratique du Congo liée au paludisme, ont manipulé les appels d'offres locaux relatifs aux campagnes de distribution à grande échelle de moustiquaires menées par PSI. Ces manipulations visaient également les contrats de transport gérés par les agents financiers locaux recrutés par PSI. Ces pratiques ont entraîné des surestimations systémiques et importantes des contrats de transport, de stockage et de dédouanement, et une perte financière pour le Fonds mondial estimée à 7 386 066 dollars US. Suite à l'enquête, PSI a reconnu la perte et a entièrement remboursé le Fonds mondial. Cet acte répréhensible a été facilité par la faible gouvernance interne de PSI et le manque de suivi de ses activités en RDC. Le Fonds mondial s'en remettait aux contrôles internes de PSI et ne les évaluait pas, de manière qu'il lui était difficile de déceler ces irrégularités au moment des faits. Il réévalue actuellement le cadre de garantie établi avec PSI afin de clarifier la répartition des responsabilités entre les fournisseurs de garantie et d'évaluer périodiquement l'efficacité des contrôles internes de PSI.

1.2. Principales constatations du Bureau de l'Inspecteur général

Entre 2015 et 2017, une manipulation systémique des dépenses liées aux achats et aux stocks au moyen de mesures collusoires et d'une surestimation des prix, ont affecté la subvention du Fonds liée au paludisme. Ces irrégularités incluent des restrictions et des écarts dans les procédures d'appel d'offres, établis/approuvés par les dirigeants locaux nommés par PSI en RDC. En conséquence, PSI et ses agents financiers ont établi des contrats largement surestimés pour des services de transport routier infranational, de stockage et de dédouanement.

Partant des signalements de possibles fraudes identifiées par PSI lors de son audit interne, l'enquête du Bureau de l'Inspecteur général portant sur les coûts de gestion des achats et des stocks a identifié une perte financière globale estimée à 7,36 millions de dollars US sur 38,15 millions de dollars US dépensés au total dans ce domaine (voir annexe B). Le Bureau a également identifié une perte de 29 710 dollars US liée à des dépenses de communication.



Les dépenses engagées par le bureau de PSI en RDC à des fins de transport révèlent une surestimation des prix de 29 % selon les estimations, ce qui représente une perte financière de 2 millions de dollars US.



PSI a recruté des agents financiers en RDC et a défini les conditions générales de leurs contrats de manière à émettre des appels d'offres restreints pour des services de transport, limitant ainsi la concurrence. Au terme d'une vérification indépendante des prix, le Bureau de l'Inspecteur général constate que les agents financiers ont signé des contrats surestimés de 38 % au regard des prix du marché, ce qui représente une perte financière de 4 millions de dollars US.



Les contrats de PSI relatifs au stockage en RDC sont également surestimés. Aucun document n'indique par quel moyen les prestataires ont été sélectionnés. Selon une vérification indépendante des prix, ces services ont été surestimés de 21 % en moyenne, équivalant à une surfacturation globale de 0,63 million de dollars US.



PSI a payé des frais de dédouanement 20 % supérieurs aux prix du marché pour chaque conteneur de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée, représentant une perte financière de 0,59 million de dollars US. Les agents de dédouanement ont été recrutés au terme d'appels d'offres restreints ou dans le cadre de contrats exclusifs, et ont été payés sans fournir de pièces justificatives adéquates.

Plusieurs facteurs ont contribué à la perte financière résultant des achats locaux supervisés par les dirigeants de PSI en RDC. Les critères d'évaluation des offres approuvés par le directeur des

opérations de PSI en RDC ont facilité la manipulation des appels d'offres. En conséquence, les offres les moins chères ont été éliminées selon des critères subjectifs et incohérents, et les appels visaient des intervenants nationaux, contrairement aux politiques d'achat de PSI qui exigent des appels d'offres internationaux.

Bien que les agents financiers aient été recrutés aux fins de gérer les risques fiduciaires associés à la gestion de la trésorerie dans les provinces reculées du pays, ils étaient également chargés d'émettre les appels d'offres locaux pour les services de transport. Les conditions générales de leurs contrats avaient été définies de manière à leur permettre de lancer des appels d'offres restreints. Ces contrats avaient été approuvés par le représentant de PSI pour la RDC, qui était également responsable des opérations à l'échelle nationale.

Le siège de PSI ne possède pas de gouvernance solide et de mesures d'atténuation des risques visant à gérer et superviser les activités des agents financiers. Le siège de PSI a décentralisé la gestion du portefeuille en RDC et s'en remet pleinement aux dirigeants déployés dans le pays, ce qui nuit à la visibilité des risques fiduciaires clés depuis le siège. Bien que plusieurs équipes du siège de PSI aient relevé des soupçons de fraudes, PSI ne possède pas de cadre complet en matière de recours hiérarchique et de responsabilité pouvant les traiter.

Conformément à l'accord-cadre établi entre le Fonds mondial et PSI, le Fonds s'appuie sur les garanties apportées par PSI et ses auditeurs externes, et n'évalue pas indépendamment l'efficacité des contrôles internes de PSI. Cela a réduit la visibilité du Fonds et sa capacité à déceler les restrictions et les écarts au niveau des appels d'offres ayant entraîné une surestimation des dépenses.

L'agent local du Fonds était tenu d'examiner les critères des appels d'offres locaux, afin d'en garantir la neutralité et la nature non restrictive, mais il n'a pas relevé les conditions restrictives des documents. Son mandat ne prévoyait pas de comparaison des critères d'achats locaux avec les politiques et procédures du siège de PSI, de sorte que les écarts aux exigences du siège sont passés inaperçus.

L'évaluation des risques liés à la subvention du Fonds mondial n'était pas appropriée. Elle considérait les agents financiers recrutés par PSI comme un facteur d'atténuation des risques, sans prévoir d'examen indépendant de leurs rôles, responsabilités et résultats. Elle s'appuyait en particulier sur le rapport d'une évaluation d'un des quatre agents financiers menée par PSI au début de la subvention.

1.3. Mesures déjà prises

Depuis le début de l'enquête, en plus du remboursement intégral du montant surestimé identifié, PSI a renvoyé les dirigeants responsables des actes répréhensibles liés au programme en RDC. Il a également pris plusieurs mesures visant à atténuer les risques liés aux autres subventions du Fonds mondial dont il a la charge, notamment :

- le regroupement de la gestion des subventions du Fonds mondial au sein d'une seule équipe de l'Unité de gestion du Fonds mondial et l'établissement de rapports hiérarchiques fonctionnels, notamment entre l'Unité de gestion et le département Finances, et entre les personnels du bureau de pays chargés des audits internes et des finances et leurs homologues au siège ;
- l'établissement d'un cadre de gestion et d'une procédure d'examen des risques au niveau du pays, à partir de données transversales, sous l'impulsion de la direction exécutive de PSI ;
- la mise en place d'un enregistrement des transactions par activité afin d'améliorer le suivi budgétaire ; et

- l'application des recommandations visant à améliorer les mécanismes de contrôle de gestion de PSI, issues d'un examen du Conseil d'administration portant sur la gouvernance et la redevabilité.

Au vu des risques élevés liés aux achats et aux stocks dans le pays, le Fonds mondial a créé en 2016 un Département dédié à la chaîne d'approvisionnement. Début 2018, il a également mis en place un module de gestion intégrée des risques, visant à renforcer le cadre du Fonds mondial en matière de garantie et de gestion intégrées des risques. Le module comprend un outil structuré et rationalisé permettant aux équipes de pays d'évaluer la capacité des maîtres d'œuvre ; d'identifier, suivre et gérer les risques et les mesures d'atténuation ; et dans le même temps, d'accroître l'accessibilité et l'exploitabilité des données relatives aux risques.

1.4. Résumé des actions convenues de la Direction

Compte tenu des mesures déjà prises par PSI et le Fonds mondial, le Bureau de l'Inspecteur général et le Secrétariat du Fonds mondial ont établi des mesures spécifiques supplémentaires, présentées à la section 5. En résumé, le Secrétariat s'assure des éléments ci-après :

- Le Secrétariat évalue la conception et l'efficacité de la nouvelle Unité de gestion du Fonds mondial établie par PSI pour prévenir la récurrence de risques similaires.
- Le Secrétariat statue sur la conduite inappropriée du fournisseur, conformément à la politique applicable en cas de conduite inappropriée des fournisseurs et aux procédures du Comité de sanctions du Fonds mondial.
- Le Secrétariat du Fonds mondial actualise ses directives relatives aux audits des subventions, afin de garantir que le mandat des auditeurs comprend un examen des contrôles visant les agents tiers recrutés par les bénéficiaires principaux, notamment des conditions générales de leurs contrats et du respect des dispositions y afférentes.
- Suite à une évaluation de l'efficacité des contrôles internes de PSI, le Fonds mondial réévalue l'accord-cadre établi avec celui-ci, afin de clarifier le périmètre des responsabilités de chaque prestataire de garantie. Le Fonds mondial examine les mécanismes de garantie établis avec les autres organisations non gouvernementales internationales afin de déterminer si leurs modalités et/ou accords-cadres respectifs doivent être modifiés.

Parallèlement aux mesures ci-avant établies par le Secrétariat, le Bureau de l'Inspecteur général vérifie que les conclusions de l'enquête ont été communiquées aux autorités congolaises chargées de l'application de la loi, en vue d'une possible procédure pénale visant les auteurs de la fraude identifiée dans le présent rapport.

2. Contexte

2.1. Contexte du pays

D'une superficie dépassant 2,3 millions de kilomètres carrés, la République démocratique du Congo (RDC) est le deuxième pays d'Afrique par la taille et le douzième plus grand pays du monde. Ses terres abondantes adaptées à l'agriculture et ses réserves de minéraux et de métaux précieux les plus vastes du continent africain lui confèrent un fort potentiel économique. Cependant, malgré une amélioration annuelle de la croissance du PIB depuis 2016¹, environ 90,5 % de la population du pays, estimée à 81,34 millions d'habitants, sont considérés comme des « travailleurs pauvres », vivant avec moins de 3,10 dollars US/jour².

La RDC est un contexte d'intervention difficile dont la faiblesse des infrastructures complique fortement la conception et la mise en œuvre de programmes de santé efficaces. Malgré ce contexte difficile, les programmes du Fonds mondial ont généré des résultats encourageants dans le pays. Ainsi, entre 2015 et 2017, le Fonds mondial a mené des campagnes de distribution à grande échelle de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée (MIILD) dans 16 des 25 provinces du pays par l'entremise de son maître d'œuvre PSI, et distribué 35,6 millions de moustiquaires sur l'ensemble du territoire dans le cadre de la couverture sanitaire universelle.

Autrefois, le système de santé de la RDC était réputé en Afrique. Cependant, des décennies de conflits ayant entraîné des difficultés politiques et économiques en ont fait l'un des pays d'intervention les plus compliqués en matière de fournitures de services de santé³. Le système de santé du pays comporte quatre niveaux, dont 516 zones de santé, 65 districts de santé administratifs répartis dans les 26 provinces (chacune possédant un Département de santé provincial), et un ministère de la Santé central, au niveau du gouvernement fédéral. Cependant, les financements publics ne sont pas disponibles dans toutes les régions administratives ; les gouvernements étrangers et les programmes d'aide internationaux finançant une part importante des dépenses de santé du pays. Ce système fragmenté contribue à l'inadéquation de la chaîne d'approvisionnement⁴. L'aide humanitaire est concentrée dans les zones urbaines où résident 44 % environ de la population⁵.

La fourniture de services de santé en dehors des zones les plus peuplées est très problématique. Seulement quatre des 26 capitales provinciales sont accessibles par la route depuis la capitale Kinshasa, et la moitié du pays reste inaccessible par route ou par rail⁶. Les deux tiers du pays utilisent principalement le transport fluvial en raison des milliers de kilomètres de voies navigables⁷.

2.2. Catégorie de différenciation aux fins des enquêtes de pays

Le Fonds mondial a classé les pays dont il soutient des programmes en trois catégories de portefeuille : ciblé, essentiel et à fort impact. Ces catégories sont essentiellement définies par la hauteur de la somme allouée, la charge de morbidité et l'impact sur la mission du Fonds mondial visant à éliminer les trois épidémies.

Les pays peuvent également être classés dans deux catégories transversales :

¹ La Banque mondiale <https://data.worldbank.org/country/congo-dem-rep>

² Indices du développement humain du PNUD – Congo (République démocratique). <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COD>

³ USAID. République démocratique du Congo – Santé mondiale. 27 février 2018. <https://www.usaid.gov/democratic-republic-congo/global-health>

⁴ Naughton, B., Abramson, R., Wang, A. and Kwan-Gett, T. "DRC Survey: An Overview of Demographics, Health and Financial Services in the Democratic Republic of Congo." Rapport succinct à la Fondation Bill et Melinda Gates. 29 mars 2017. http://uwstartcenter.org/wp-content/uploads/2017/05/START-Center_DRC-Survey_Final.pdf

⁵ Indices du développement humain du PNUD – Congo (République démocratique). <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/COD>

⁶ Naughton, B., Abramson, R., Wang, A. and Kwan-Gett, T. "DRC Survey: An Overview of Demographics, Health and Financial Services in the Democratic Republic of Congo." Rapport succinct à la Fondation Bill et Melinda Gates. 29 mars 2017. http://uwstartcenter.org/wp-content/uploads/2017/05/START-Center_DRC-Survey_Final.pdf

⁷ PWC. « Democratic Republic of Congo. » <https://www.pwc.com/gx/en/transportation-logistics/publications/africa-infrastructure-investment/assets/drc.pdf>

1. Les contextes d'intervention difficiles sont des pays ou régions caractérisés par une faible gouvernance, un faible accès aux services de santé et des crises d'origine humaine ou naturelle.
2. La seconde catégorie, la politique de sauvegarde supplémentaire, comprend un ensemble de mesures pouvant être établies par le Fonds mondial aux fins de renforcer les contrôles financiers et le suivi stratégique dans les environnements présentant des risques particulièrement élevés.

La République démocratique du Congo est un pays :

- Ciblé : petits portefeuilles, faible charge de morbidité, risque faible
- Essentiel : portefeuilles importants, charge de morbidité élevée, risque élevé
- À fort impact : très grands portefeuilles, charge de morbidité stratégique pour la mission du Fonds mondial**
- Contexte d'intervention difficile***
- Politique de sauvegarde supplémentaire***

2.3. Subventions du Fonds mondial dans le pays

Depuis 2003, l'année marquant le début de son partenariat avec la RDC, le Fonds mondial a décaissé 1,61 milliard de dollars US au pays en faveur de programmes de lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme⁸.

La présente enquête vise la subvention du Fonds mondial COD-M-PSI liée au paludisme, ayant vocation à garantir l'accès de la population congolaise à des services efficaces de lutte contre la maladie, mise en œuvre par PSI. La subvention était active du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017. PSI n'est plus bénéficiaire principal de subventions du Fonds mondial en RDC.

Pour la période de mise en œuvre 2018/2020, le Fonds mondial possède cinq subventions actives dans le pays, d'un budget total de 542 961 124 dollars US⁹ alloués à la lutte contre les trois maladies. Ce budget comprend 117 501 431 dollars US alloués aux programmes nationaux et un soutien à deux bénéficiaires principaux issus de la société civile, chargés de mettre en œuvre un portefeuille doté d'une enveloppe de 425 459 693 dollars US :

- Catholic Organization for Relief and Development Aid, Congo (Cordaid), une ONG internationale basée à La Haye et implantée en RDC depuis les années 1970. Cordaid gère actuellement une subvention tuberculose/VIH d'une enveloppe de 149,7 millions de dollars US ;
- Église du Christ au Congo / Santé Rurale (Sanru), une ONG locale fondée à Kinshasa en 1981. Sanru gère actuellement une subvention liée au paludisme d'un budget de 275,7 millions de dollars US.

Sur la période de mise en œuvre 2015/2017, des financements du Fonds mondial en RDC ont également été confiés à deux organisations de la société civile :

- Population Services International (PSI), une ONG internationale basée à Washington DC et présente en RDC depuis 1987. PSI a géré une subvention de 173,5 millions de dollars US ; et

⁸ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>. Consulté le 11 février 2019.

⁹ GOS. Consulté le 11 février 2019

- Caritas Congo, une ONG locale fondée à Kinshasa en 1960, qui a géré une subvention de 38,96 millions de dollars US.

2.4. Les trois maladies



VIH/sida : La RDC est confrontée à une épidémie généralisée de VIH, concentrée par endroits, où elle touche les populations-clés, notamment les professionnels du sexe, les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes et les consommateurs de drogues injectables. Le pays a obtenu des avancées importantes face à la maladie, comme l'indique la réduction du nombre de nouvelles infections à VIH et de décès liés au sida¹⁰.

390 000 personnes vivant avec le VIH¹¹

214 000 personnes sous antirétroviraux¹²

Prévalence du VIH chez les adultes : **0,7 %**¹³



Paludisme : La RDC concentre 10 % de la charge mondiale de morbidité liée au paludisme, le deuxième taux le plus élevé au monde. Avec le Nigéria, la RDC concentre plus de 35 % des décès liés au paludisme dans le monde selon les estimations¹⁴. La quasi-totalité de la population (97 %) vit dans des zones de transmission stable et est exposée à la maladie¹⁵. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est en constante baisse.

7 250 000 moustiquaires imprégnées d'insecticide distribuées en 2017¹⁶

Incidence palustre/1 000 habitants exposés au risque (2015) : 246¹⁷



Tuberculose : La RDC fait partie des vingt pays les plus fortement touchés par la tuberculose, la coinfection tuberculose/VIH et la tuberculose multirésistante. Le programme national de lutte contre la tuberculose est efficace ; il enregistre un taux de réussite du traitement de 89 %¹⁸.

Incidence estimée de la tuberculose : 323/100 000 (2016)¹⁹

200 000 personnes tuberculeuses prises en charge en 2017²⁰

¹⁰ <http://aidsinfo.unaids.org/>

¹¹ <http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/democraticrepublicofthecongo>

¹² <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>

¹³ <http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/democraticrepublicofthecongo>

¹⁴ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>

¹⁵ OMS, Rapport 2017 sur le paludisme dans le monde. <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259492/9789241565523-eng.pdf;jsessionid=82BE178BF4DCFAC687450C8B3C42930D?sequence=1>

¹⁶ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>

¹⁷ https://www.pmi.gov/docs/default-source/default-document-library/country-profiles/drc_profile.pdf?sfvrsn=20

¹⁸ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>

¹⁹ <https://www.cdc.gov/globalhivtb/where-we-work/drc.pdf>

²⁰ <https://www.theglobalfund.org/en/portfolio/country/?loc=COD&k=8821256b-ea63-4407-adbf-3ddf43878055>

3. Aperçu de l'enquête

3.1. Genèse et portée de l'enquête

Janvier 2015 : Début des actes répréhensibles

Mai 2017 : Bureau informé des faits

Source de l'alerte :

- Secrétariat
- Réциpiendaire principal**
- Sous-réциpiendaire
- Agent local du Fonds
- Lanceur d'alerte anonyme
- Référence d'audit
- Autre

En mars-avril 2017, un audit interne de Population Services International (PSI) a identifié des irrégularités au niveau des appels d'offres de son bureau en RDC relatifs à des services de transport. PSI a signalé les soupçons de fraude au Bureau de l'Inspecteur général en mai 2017.

Au terme d'une enquête ultérieure, PSI a identifié des fraudes potentielles dans 20 % des appels d'offres liés à des services de transport émis par PSI-RDC, et des manipulations des achats dans 88 % des contrats de transport signés par les agents financiers. Le rapport d'enquête, que PSI a transmis au Bureau le 12 avril 2018, relève également une surestimation des coûts dans les contrats de stockage.

À la lumière des conclusions provisoires de PSI, le Bureau a ouvert une enquête en mai 2017 aux fins de déterminer l'ampleur totale des pertes potentielles pour les subventions du Fonds mondial. Il a dépêché une mission en RDC et examiné 32 % du total des transactions relatives à la gestion des achats et des stocks (38,15 millions de dollars US) enregistrées dans le système comptable du siège de PSI pendant la période de mise en œuvre de la subvention, de janvier 2015 à décembre 2017.

L'échantillon du Bureau visait des appels d'offres émis par PSI en RDC et ses agents financiers pour des services de transport routier, aérien et fluvial ; de stockage ; et de dédouanement. Le Bureau a également examiné une partie des dépenses en communication.

PSI a pleinement coopéré avec l'enquête du Bureau et lui a notamment transmis ses documents de travail et la méthodologie utilisée pour arriver aux conclusions de son enquête.

3.2. Types d'actes répréhensibles identifiés

- Coercition
- Collusion**
- Corruption
- Fraude
- Pratiques abusives**
- Questions liées aux droits de l'Homme
- Non-conformité aux accords de subvention**
- Problème lié aux produits

3.3. Dépenses non conformes

23 699 783 dollars US : L'enquête du Bureau de l'Inspecteur général a relevé des dépenses non conformes d'un montant de 23,7 millions de dollars US résultant d'irrégularités au niveau des achats et d'une surestimation systémique des prix. Le Bureau de l'Inspecteur général a examiné les pertes financières, qu'il a estimées à 7 386 066 dollars US pour la subvention du Fonds mondial. La perte est notamment due à une surestimation des coûts de transport de 6 136 275 dollars US, des dépenses de stockage de 633 429 dollars US, et des dépenses de dédouanement de 586 651 dollars US (voir annexe B).

3.4. Montant recouvrable proposé

7 386 066 dollars US : Le Bureau de l'Inspecteur général propose de demander le recouvrement intégral de la perte financière, soit 7 386 066 dollars US. PSI a remboursé le montant intégral au Fonds mondial.

Précédents travaux pertinents du Bureau de l'Inspecteur général

GF-OIG-16-022
(21 septembre 2016) Rapport d'audit des subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo

GF-OIG-14-019 (24 octobre 2014)
Rapport d'enquête sur les subventions du Fonds mondial à la République démocratique du Congo

La portée de la présente enquête du Bureau de l'Inspecteur général se limitait aux dépenses engagées par PSI dans le cadre de la gestion des achats et des stocks, s'élevant à 38,15 millions de dollars US. L'enquête ne visait pas les autres dépenses de la subvention de PSI, atteignant 178 millions de dollars US au 31 décembre 2017 pour l'ensemble des postes budgétaires. Indépendamment de la présente enquête, le Bureau réalise également un audit des subventions à la RDC dans le cadre des activités inscrites à son programme pour 2018. L'audit vise notamment la subvention de PSI et s'appuie sur une démarche fondée sur les risques pour examiner un échantillon d'autres postes budgétaires sans lien avec la gestion des achats et des stocks. Cet audit devrait être achevé début 2019 et le rapport y afférent sera finalisé et publié dans la continuité.

4. Constatations

4.1. Le directeur de PSI en RDC a approuvé des conditions spéciales et des écarts dans les appels d'offres, qui ont facilité la manipulation, entraînant l'établissement de contrats surestimés.

Le directeur de PSI en RDC a approuvé des conditions spéciales restrictives et des écarts vis-à-vis des politiques internes en matière d'achats, sans obtenir l'accord préalable du siège. En conséquence, dès le début de la mise en œuvre de la subvention, les soumissionnaires présentant les prix les plus faibles ont été systématiquement écartés de la procédure d'évaluation des offres, et les contrats ont été attribués aux soumissionnaires offrant les prix les plus forts sans justifications raisonnables, infligeant au Fonds mondial une perte financière de **2 095 020 dollars US** dans les contrats de transport routier signés par le bureau de PSI en RDC.

Conditions spéciales et écarts approuvés par la direction de PSI en RDC

Le directeur des opérations en RDC a approuvé des conditions spéciales ou des écarts dans les critères des appels d'offres, qui ont facilité la manipulation de la procédure d'évaluation des offres, comme résumé ci-après :

- *Offres nationales et non pas internationales*

PSI en RDC a attribué tous les contrats de plus de 100 000 dollars US dans le cadre d'appels d'offres nationaux ou de passations de marché à un fournisseur unique. Cette pratique est contraire à la politique du siège de PSI, qui requiert des appels d'offres internationaux pour les contrats de plus de 100 000 dollars US. S'il n'est pas possible d'émettre d'appel d'offres international en raison de la dynamique du marché, le représentant de PSI dans le pays est tenu d'obtenir l'autorisation de lancer un appel d'offres national auprès du directeur régional de PSI et du directeur des achats au siège de PSI. Or, aucun des appels d'offres de PSI en RDC dont la valeur excédait 100 000 dollars US n'était accompagné de documents confirmant l'approbation préalable du siège.

- *Soumission d'offres dans des enveloppes anonymes (sans nom)*

Dans les critères de ses appels d'offres, PSI en RDC demandait notamment aux soumissionnaires de fournir leurs offres dans des enveloppes anonymes (sans nom), ce qui est contraire aux procédures du siège. PSI a éliminé de nombreux soumissionnaires prétendument pour cette raison dans le cadre de plusieurs appels d'offres, sans qu'aucune vérification ultérieure n'ait été menée afin de déterminer si ces soumissionnaires avaient présenté leurs offres dans des enveloppes anonymes ou pas. Le Bureau de l'Inspecteur général note qu'un dossier anonyme facilite en outre l'altération des offres, une enveloppe sans nom étant plus simple à remplacer.

- *Non-séparation des offres techniques et financières*

Les critères de réponse aux appels d'offres de PSI n'exigent pas de présenter deux dossiers scellés distincts pour les offres techniques et financières, ce qui est contraire aux politiques du siège en matière d'achats. En conséquence, le comité d'évaluation des offres de PSI en RDC avait accès simultanément aux propositions techniques et financières. Cette pratique a facilité la manipulation de la procédure de sélection et entraîné l'élimination de multiples soumissionnaires proposant les coûts les plus faibles aux deux premières étapes de l'évaluation (l'analyse préliminaire et l'analyse technique).

- *Nombre minimal de véhicules requis non précisé dans les appels d'offres*

L'appel d'offres de PSI en RDC demandait aux soumissionnaires d'indiquer les véhicules dont ils disposaient, sans préciser le nombre minimal de véhicules requis aux fins du contrat. Des soumissionnaires pouvaient ainsi être rejetés sous prétexte qu'ils ne possédaient pas suffisamment de véhicules, alors même qu'ils proposaient de meilleurs prix.

- *Obligation de présenter les attestations certifiées d'identification et d'immatriculation*

L'appel d'offres de PSI en RDC indiquait que les soumissionnaires devaient fournir une copie certifiée ou notariée de leur identité nationale et de leur immatriculation nationale. De nombreux soumissionnaires ont fourni des photocopies des attestations au lieu des originaux. Plutôt que de clarifier ses exigences dans les appels d'offres suivants ou de demander les originaux des copies notariées à ces fournisseurs, le bureau de PSI en RDC les a éliminés, alors qu'ils proposaient de meilleurs prix.

Surestimation des contrats de transport routier

Le Bureau de l'Inspecteur général a évalué vingt offres de transport routier en comparant les prix payés aux fournisseurs sélectionnés avec les taux offerts par les prestataires qui auraient pu être sélectionnés s'ils n'avaient pas été éliminés par les conditions spéciales et les écarts décrits ci-avant. Au terme de cette comparaison, le Bureau a identifié une surestimation de **29 %** du coût total des contrats, d'une valeur de 3,07 millions de dollars US (voir annexe B).

En raison de la nature systémique de ses constatations, le Bureau de l'Inspecteur général a extrapolé le pourcentage ci-avant à l'ensemble des contrats de transport signés par PSI en RDC, soit 7,26 millions de dollars US au total, concluant à une surestimation globale de **2 095 020 dollars US**.

Surestimation des coûts de dédouanement

PSI en RDC a recruté des agents de dédouanement dans le cadre d'appels d'offres restreints ou de passations de marché à un fournisseur unique, et les a rétribués sans recevoir les pièces justificatives adéquates. Le Bureau de l'Inspecteur général a comparé les frais de dédouanement payés par PSI en RDC avec ceux engagés par un autre bénéficiaire principal du Fonds mondial dans le pays pour l'importation de moustiquaires, et constate que PSI a payé le dédouanement de chaque conteneur de moustiquaires 19,6 % plus cher. À la lumière de ces conclusions, le Bureau a calculé une surestimation de **586 651 dollars US** sur un total de 2,99 millions de dollars US de frais de dédouanement.

Surestimation des coûts de stockage

Les dépenses de stockage engagées par PSI en RDC ont également été surestimées. PSI n'a publié aucune annonce pour la location des entrepôts et aucune documentation n'indique comment les fournisseurs ont été sélectionnés. Des informations tarifaires indépendantes sur le coût de stockage font état d'une surestimation de **21 %** des dépenses totales examinées par le Bureau. Cela représente une perte financière globale de **633 429 dollars US** pour le Fonds mondial, sur 2,97 millions de dollars US engagés au total par PSI en RDC à des fins de stockage.

Surestimation d'un contrat de communication

PSI en RDC a rejeté une offre plus avantageuse pour un contrat de communication, en faveur d'un autre prestataire plus onéreux qui proposait une échéance anormalement courte. Par la suite, le fournisseur sélectionné a retardé l'exécution du contrat, sans subir de pénalités. Cela a entraîné une surfacturation de **29 710 dollars US**.

Surestimation des coûts de transport aérien et fluvial

Au terme d'une analyse de 6,1 millions de dollars US de dépenses liées au transport aérien et fluvial engagées par PSI en RDC, le Bureau de l'Inspecteur général relève une perte financière de **25 989 dollars US** suite à la sélection de fournisseurs plus onéreux. Cependant, il ne note pas de surestimation systémique ou de manipulation des procédures d'achats pour les services de transport aérien et fluvial, comme ce fut le cas pour le transport routier.

Autres irrégularités dans les contrats de transport

- *Absence de plan logistique allouant les itinéraires aux prestataires les plus avantageux*

PSI en RDC n'a pas alloué les zones de transport aux soumissionnaires selon un plan logistique ou une analyse de la planification, afin d'obtenir le meilleur coût-efficacité, de sorte que les soumissionnaires qualifiés offrant les meilleurs prix n'étaient pas toujours chargés des itinéraires les plus coûteux. Dans un cas, l'analyse du Bureau révèle que la procédure d'allocation des zones (qui n'attribuait pas aux prestataires qualifiés les itinéraires les plus coûteux) a augmenté le prix d'une offre de 26 %.

- *Absence d'évaluation de l'adéquation des sous-traitants*

La majorité des fournisseurs recrutés par PSI en RDC ont partiellement ou intégralement sous-traité leurs contrats de transport à des transporteurs dont le nom n'a pas été communiqué. PSI en RDC stipule dans ses appels d'offres que les sous-traitances doivent être approuvées au préalable par ses soins. Or, aucune documentation n'indique que PSI a été informé de ces sous-traitances ou a évalué la capacité des prestataires à assurer la distribution des moustiquaires.

En réponse aux constatations du Bureau, PSI a indiqué que la nomination du directeur des opérations en RDC, qui avait auparavant travaillé au siège, faisait partie de ses mesures d'atténuation des risques. Le mandat du directeur des opérations consistait à garantir l'application des contrôles internes établis, à prendre des mesures visant à minimiser les fraudes, et à renforcer les capacités du bureau de PSI en RDC.

PSI a remboursé au Fonds mondial l'intégralité de la perte financière identifiée par le Bureau de l'Inspecteur général et a également créé une Unité de gestion du Fonds mondial en son siège. À ces fins, PSI a établi des rapports hiérarchiques fonctionnels entre son Unité de gestion et le service Finances ; et entre les personnels du bureau de pays chargés des audits internes et des finances et leurs homologues au siège.

Action convenue de la Direction n° 1

Le Secrétariat du Fonds mondial évalue la conception et l'efficacité des contrôles internes mis en œuvre par PSI à travers la nouvelle Unité de gestion du Fonds mondial et les rapports hiérarchiques fonctionnels et administratifs y afférents, afin de prévenir la récurrence de risques similaires.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques, Département chargé des finances et de l'administration

Date cible : 30 septembre 2019

Catégorie : Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

4.2. La procédure d'appels d'offres restreints pour la sélection de transporteurs a facilité la création d'un système anticoncurrentiel de rotation des soumissions ayant entraîné des surestimations importantes.

PSI en DRC a recruté quatre agents financiers²¹, chargés de gérer le paiement des dépenses relatives à la mise en œuvre des campagnes de distribution à grande échelle de moustiquaires dans plusieurs provinces du pays. Ces agents devaient atténuer les risques fiduciaires associés à la gestion des paiements en espèces dans les zones reculées du pays. Cependant, deux des quatre agents financiers ne se contentaient pas de gérer les paiements ; PSI en RDC les a également autorisés à lancer des appels d'offres auprès de transporteurs dans leurs zones respectives.

Les contrats des agents financiers étaient signés et approuvés par le représentant de PSI en RDC. Les dispositions de ces contrats leur imposaient d'émettre des appels d'offres restreints. Les noms des transporteurs préférés visés par les appels d'offres restreints ont été fournis aux agents sous la supervision du directeur des opérations de PSI en RDC.

En conséquence, les deux agents financiers ont fait appel à un groupe restreint de fournisseurs selon un système anticoncurrentiel de rotation des soumissions, de manière répétée et systématique. Cela a entraîné une concurrence déloyale, une surestimation importante des prix proposés par les fournisseurs, et une perte financière globale pour le Fonds mondial de **4 millions de dollars US** sur les contrats de transport routier signés par les agents financiers.

Selon l'examen du Bureau d'un échantillon de contrats de transport établis par les agents financiers, d'une valeur cumulée de 2,44 millions de dollars US, 1,22 million de dollars US ont été attribués à deux fournisseurs, les Ets Lofils et les Ets Nzuka et Fils, et le restant à cinq autres fournisseurs.

Certains fournisseurs étaient liés les uns aux autres. Parfois ils étaient représentés par une seule et même personne et dans d'autres cas, leurs bureaux partageaient la même adresse, utilisant des pratiques non transparentes et déloyales, contrairement aux exigences du Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial. Par exemple :

- les Ets Lofils étaient liés aux Ets Nzuka et Fils, et ils utilisaient le même employé ;
- les Ets Nzuka et Fils étaient sis à la même adresse que les Ets Badjembe et les Ets MTK et Fils, deux autres prestataires auxquels les agents financiers avaient fait appel aux fins de plusieurs contrats ; et
- les Ets Badjembe utilisaient des camions enregistrés par d'autres fournisseurs, dont les Ets Lofils, les Ets Nzuka et Fils et les Ets MTK et Fils.

Suite aux conclusions du Bureau, trois des quatre fournisseurs, les Ets Lofils, les Ets Nzuka et Fils, et les Ets Badjembe, ont fourni des explications et ont nié tout acte répréhensible (voir annexe C).

Au terme d'une vérification indépendante des prix comparant les prix facturés à PSI avec les prix proposés par des fournisseurs ayant répondu à des appels d'offres lancés par d'autres bénéficiaires principaux du Fonds mondial en RDC, le Bureau a déterminé un prix moyen pour chaque province visée par la distribution de moustiquaires et l'a comparé aux prix des fournisseurs sélectionnés par les agents financiers pour les mêmes provinces.

Au terme d'un examen comparatif des transactions s'élevant à 2,44 millions de dollars US, le Bureau constate une surestimation des prix de **38,5 %**. En extrapolant ce pourcentage au montant total des contrats de transport signés par les agents financiers, soit 7,98 millions de dollars US, il conclut à une perte financière globale de **4 millions de dollars US** pour le Fonds mondial.

²¹ Les agents financiers recrutés par PSI en RDC avaient un rôle spécifique et unique comparé aux agents financiers recommandés et recrutés aux fins des programmes soutenus par le Fonds mondial. Dans le cadre d'une subvention représentative du Fonds mondial, l'agent financier est chargé de gérer et contrôler les modalités bancaires et financières, et de garantir la conformité à l'ensemble des exigences financières du Fonds mondial.

PSI a remboursé au Fonds mondial l'intégralité de la perte financière identifiée par le Bureau de l'Inspecteur général.

Action convenue de la Direction n° 2

À la lumière des conclusions du présent rapport, le Secrétariat statue sur la conduite inappropriée du fournisseur, conformément à la politique applicable en cas de conduite inappropriée des fournisseurs et aux procédures du Comité de sanctions du Fonds mondial.

Titulaire : Directeur de la Division de la gestion des subventions

Date cible : 30 septembre 2019

Catégorie : Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

4.3. La gouvernance et le suivi stratégique inefficaces du siège de PSI ont facilité les irrégularités des agents financiers.

Le siège de PSI ne possédait pas de gouvernance et de suivi stratégique efficaces des activités et des résultats des agents financiers. Il examinait les conditions générales des contrats signés avec les agents financiers et vérifiait leurs factures avant de les régler, mais il n'a pas relevé la nature restrictive de leurs dispositions contractuelles, notamment celles relatives aux appels d'offres restreints pour les services de transport.

Entre 2015 et 2017, PSI a signé de multiples contrats avec des agents financiers dans le cadre de plusieurs campagnes de distribution à grande échelle de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée. Selon le siège de PSI, le recrutement d'agents financiers visait notamment à atténuer les risques fiduciaires élevés liés à la gestion de la trésorerie dans les provinces du pays.

Bien que les agents financiers ne mettent pas en œuvre les activités programmatiques, leurs rôles et responsabilités étaient pour le reste similaires à ceux des sous-réциpiendaires du Fonds mondial. Par exemple, deux des quatre agents géraient la facturation et recrutaient également les sous-traitants et les fournisseurs.

Les réциpiendaires principaux du Fonds mondial sont tenus de mettre en œuvre et d'administrer des mécanismes de gouvernance et de suivi stratégique solides à l'encontre des sous-réциpiendaires, mais le siège de PSI n'en faisait pas de même avec ses agents financiers.

PSI ne soumettait pas les agents financiers à ses politiques et procédures administratives. Ceux-ci étaient uniquement tenus de satisfaire aux conditions générales annexées à leurs contrats. De plus, les agents financiers ont parfois été recrutés au terme d'appels d'offres nationaux, ce qui est contraire aux politiques d'achats du siège de PSI, qui exige des appels d'offres internationaux pour les contrats de plus de 100 000 dollars US.

L'équipe des achats du siège de PSI a indiqué avoir approuvé les contrats des agents financiers et avoir examiné les appels à propositions pour le recrutement ad hoc d'agents financiers. Or, ces examens n'ont pas relevé d'écarts dans les conditions générales des contrats des agents financiers, notamment l'absence d'obligation de satisfaire aux politiques et procédures de PSI.

Le siège de PSI n'a pas mené d'examen indépendant des activités des agents financiers au moyen d'audits ou de vérifications ponctuelles, et n'a pas cherché à identifier volontairement de lacunes dans la conception ou l'exécution de leurs contrats.

Le siège de PSI a versé la plupart des paiements aux agents financiers. Il recevait les résumés des dépenses transmises par les agents, ainsi que les factures et les autorisations de paiement de son bureau en RDC. Il a indiqué qu'il confiait à son bureau en RDC la vérification des justificatifs des factures.

Dans sa réponse aux conclusions du Bureau de l'Inspecteur général, PSI a indiqué que les agents financiers étaient des fournisseurs recrutés en qualité de prestataires de services, pas en tant que sous-réциpiendaires, et qu'il avait établi des contrôles de suivi stratégique visant à valider la documentation fournie par les agents, mais que ceux-ci n'avaient pas été dûment appliqués.

Action convenue de la Direction n° 3

Le Secrétariat du Fonds mondial actualise ses directives relatives aux audits des subventions, afin de garantir que le mandat des auditeurs comprend un examen des contrôles visant les agents tiers recrutés par les bénéficiaires principaux (notamment les agents financiers).

Au travers de la procédure d'audit externe des subventions, le Fonds mondial examine les conditions générales des contrats de ces agents, notamment le respect des dispositions y afférentes, en particulier si le Secrétariat du Fonds mondial considère que ces agents ont vocation à atténuer les risques fiduciaires.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques, Département chargé des finances et de l'administration

Date cible : 31 décembre 2019

Catégorie : Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

4.4. La structure décentralisée de PSI a entraîné un manque de visibilité et de contrôle sur la mise en œuvre des programmes en RDC.

Sans connaissance appropriée du contexte de la RDC, le siège de PSI s'est largement appuyé sur la direction de son bureau en RDC. Cela étant, il n'était pas en mesure de contester les décisions des dirigeants en RDC ou de traiter de manière volontariste les faiblesses potentielles relatives aux appels d'offres et à l'exécution des contrats locaux liés aux achats et aux stocks.

Pour les questions liées aux achats, le siège de PSI s'appuyait sur son directeur des opérations en RDC, qui était membre de l'équipe chargée des achats au siège avant d'être muté en RDC en 2015. Cela réduisait la visibilité et les contrôles du siège sur les opérations dans le pays.

Du fait de sa structure décentralisée, le siège de PSI déléguait la planification et la mise en œuvre des activités d'achat et de stockage dans le pays à son unité locale chargée des achats, chapeauté par le directeur des opérations en RDC. Le siège de PSI est très peu intervenu dans la conception de procédures d'appels d'offres adaptées au contexte du pays, par exemple des modes de transport locaux, des lots à transporter, ou encore la planification des mesures d'atténuation des risques en cas de retard de livraison des moustiquaires par les fabricants.

Le siège de PSI n'a pas établi de cadre de responsabilité et de recours hiérarchique pour ses activités en RDC. Bien que des équipes au siège de PSI (notamment l'équipe d'appui aux programmes, l'équipe d'appui aux finances sur le terrain et l'équipe chargée des achats) aient individuellement identifié des signaux d'alertes lors de leurs examens des activités en RDC, le siège n'a pas coordonné de démarche unifiée aux fins d'étudier ces questions sans délai.

La direction du siège de PSI a par ailleurs indiqué avoir reçu après les faits des informations stratégiques et des demandes d'écarts à sa politique, envoyées par sa direction en RDC, qui n'a pas transmis les informations au siège de sa propre initiative.

Le système comptable utilisé localement par les équipes en RDC n'était pas intégré dans le système du siège. De ce fait, le siège n'avait pas de visibilité sur les procédures depuis l'achat jusqu'au paiement en RDC. Le système comptable local « QuickBooks » n'a pas été remplacé par un système professionnel qui serait accessible depuis le siège en temps réel. En conséquence, celui-ci devait charger mensuellement des extraits des livres de comptes locaux dans son propre système.

Cette procédure comportait de nombreuses limitations, et réduisait notamment l'accès du siège à certains champs de données des livres de compte en RDC. Par exemple, les livres de comptes en RDC étaient chargés par transaction, mais les bons de commande facturés localement et les contrats y afférents n'étaient ni créés, ni chargés dans le système comptable du siège de PSI. Cela limitait la capacité du siège à suivre en temps réel les bons de commande locaux et à les rapprocher avec les paiements locaux et internationaux, ou à identifier et signaler les exceptions telles que les manquements aux limites d'autorisation.

Bien que le siège de PSI tienne la direction de son bureau en RDC informée des retards de livraison de moustiquaires par les fabricants, il ne dirige pas les discussions visant à déterminer comment gérer les répercussions de ces retards sur la planification des achats et des stocks au niveau local, et n'y participe pas. Par exemple, suite à un retard de livraison de moustiquaires dans le pays, le transport fluvial initialement prévu a été remplacé au dernier moment par un transport aérien, entraînant un surcoût pour la subvention de 700 000 dollars US environ, que le Fonds mondial a approuvé par la suite.

PSI a indiqué que l'équipe d'appui régional et les équipes chargées des finances au siège examinaient mensuellement les activités de PSI en RDC et que c'est ce qui avait permis à l'équipe de direction de PSI d'identifier les irrégularités ayant motivé sa propre enquête. PSI a depuis établi une Unité de gestion du Fonds mondial au sein de son siège, notamment des rapports hiérarchiques fonctionnels entre l'Unité de gestion et le département Finances, et entre les personnels des bureaux de pays chargés des audits internes et des finances et leurs homologues au siège.

Action convenue de la Direction n° 1

Le Secrétariat du Fonds mondial évalue la conception et l'efficacité des contrôles internes mis en œuvre par PSI à travers la nouvelle Unité de gestion du Fonds mondial et les rapports hiérarchiques fonctionnels et administratifs y afférents, afin de prévenir la récurrence de risques similaires.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques, Département chargé des finances et de l'administration

Date cible : 30 septembre 2019

Catégorie : Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

4.5. L'accord-cadre de garantie entre PSI et le Fonds mondial était insuffisant et réduisait la capacité des deux parties à identifier les risques de manière volontariste.

Pendant la période de mise en œuvre de la subvention, le Fonds mondial s'est appuyé sur le cadre de garantie contenu dans l'accord-cadre établi avec PSI, qui répartit les importantes vérifications entre l'agent local du Fonds et les auditeurs externes de PSI.

Le Fonds mondial s'appuyait sur les contrôles internes conçus par PSI, sans en évaluer l'efficacité, et recevait de ce fait des garanties inappropriées sur les risques liés au portefeuille. L'accord-cadre n'exige pas de l'agent local du Fonds ou des auditeurs externes de PSI qu'ils évaluent l'efficacité des contrôles internes de PSI, et il manque de clarté dans certains domaines clés. Par exemple, il s'en remet aux auditeurs externes de PSI pour obtenir les garanties relatives aux transactions générées par le siège, sans préciser ce qui différencie une transaction générée par le siège de dépenses locales.

De ce fait, l'agent local du Fonds n'examinait pas les appels d'offres émis en RDC mais payés par le siège de PSI, ce qui réduisait la visibilité du Fonds mondial sur les appels d'offres émis par PSI en RDC. L'agent local du Fonds examinait les transactions émises et payées en RDC, et bien qu'il doive notamment vérifier si les spécifications techniques de chaque appel d'offres étaient neutres et non restrictives afin de garantir une concurrence loyale, il n'a pas relevé la nature restrictive des conditions spéciales des appels d'offres. De plus, la portée de l'examen ne comprenait pas de comparaison des critères d'achat locaux avec les politiques et procédures du siège de PSI, de sorte que les écarts aux exigences du siège sont passés inaperçus.

Les vérifications de l'auditeur externe de PSI visaient une partie des transactions surestimées, mais elles n'ont pas permis d'identifier les manquements aux procédures d'achat car elles se limitaient essentiellement à un examen financier et ne visaient pas l'adéquation des critères des appels d'offres.

Les auditeurs externes fournissent au Fonds mondial des opinions d'audit relatives à des subventions spécifiques. Dans ce cas, bien que le Secrétariat eût déjà identifié les risques élevés liés aux procédures d'approvisionnement dans le pays, il n'avait pas demandé aux auditeurs externes d'examiner les procédures internes stratégiques relatives à la chaîne d'approvisionnement locale.

Quand le Fonds mondial recommande à un maître d'œuvre de recruter un agent financier, il définit habituellement ses rôles et responsabilités conjointement avec le maître d'œuvre, notamment les conditions générales du recrutement. Il mène également des évaluations indépendantes et périodiques des agents. Or, ce ne fut pas le cas pour les agents financiers engagés par PSI, car le Fonds mondial n'avait pas recommandé leur recrutement. Il s'en est remis à l'évaluation des agents par PSI, et pour l'évaluation des risques, sur le rapport d'une évaluation d'un des agents financiers menée par PSI au début de la période de mise en œuvre de la subvention, au premier trimestre 2015.

Entre 2015 et 2017, PSI a signé plusieurs nouveaux contrats avec ses agents financiers. Cependant, le Fonds mondial n'a pas examiné leurs nouveaux mandats ou leurs résultats. Au cours des examens périodiques des rapports sur les résultats actuels et les demandes de décaissement (RA/DD) en 2015 et 2016, l'agent local du Fonds a examiné certaines transactions émises par les agents financiers de PSI, sans pour autant remettre en question la nature restrictive des critères d'appels d'offres stipulés dans les contrats des agents, et sans s'étonner de l'étendue des activités qui leur étaient confiées.

Bien que le Fonds mondial ne vérifie pas les mandats et les résultats des agents financiers, il a considéré pendant son évaluation des risques liés à la subvention que leur recrutement par PSI constituait un facteur d'atténuation des risques. Ainsi, l'évaluation des risques réalisée par le Fonds mondial n'était pas adéquate, en particulier pour la partie concernant l'étendue des travaux confiés aux agents financiers.

Au vu des risques élevés liés aux achats et aux stocks dans le pays, le Fonds mondial a créé en 2016 un Département dédié à la chaîne d'approvisionnement. Début 2018, il a également mis en place un module de gestion intégrée des risques, visant à renforcer encore le cadre de garantie et de gestion

intégrée des risques. Le module comprend un outil structuré et rationalisé permettant aux équipes de pays d'évaluer la capacité des maîtres d'œuvre ; d'identifier, suivre et gérer les risques et les mesures d'atténuation ; et dans le même temps, d'accroître l'accessibilité et l'exploitabilité des données relatives aux risques.

Action convenue de la Direction n° 4

À la lumière d'une évaluation de l'efficacité des contrôles internes de PSI dans le cadre de l'action convenue numéro 1, le Fonds mondial revoit l'accord-cadre établi avec PSI, aux fins de clarifier le périmètre des responsabilités de chaque fournisseur de garantie. À ces fins, il définit les critères déterminant la portée des vérifications leur incombant.

De plus, le Fonds mondial examine les modalités de garantie établies avec les autres organisations non gouvernementales internationales, afin de déterminer si leurs modalités et/ou accords-cadres respectifs doivent être modifiés et d'établir un plan de mise en œuvre des modifications identifiées, le cas échéant.

Titulaire : Directeur de la gestion des risques, Département de la gestion des risques

Date cible : 31 décembre 2020

Catégorie : Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

5. Tableau des actions convenues

Action convenue de la Direction	Date cible	Titulaire	Catégorie
<p>1. Le Secrétariat du Fonds mondial évalue la conception et l'efficacité des contrôles internes mis en œuvre par PSI à travers la nouvelle Unité de gestion du Fonds mondial et les rapports hiérarchiques fonctionnels et administratifs y afférents, afin de prévenir la récurrence de risques similaires.</p>	30 sep. 2019	Directeur de la gestion des risques, Département chargé des finances et de l'administration	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion
<p>2. À la lumière des conclusions du présent rapport, le Secrétariat statue sur la conduite inappropriée du fournisseur, conformément à la politique applicable en cas de conduite inappropriée des fournisseurs et aux procédures du Comité de sanctions du Fonds mondial</p>	30 sep. 2019	Directeur de la Division de la gestion des subventions	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion
<p>Le Secrétariat du Fonds mondial actualise ses directives relatives aux audits des subventions, afin de garantir que le mandat des auditeurs comprend un examen des contrôles visant les agents tiers recrutés par les bénéficiaires principaux.</p> <p>Au travers de la procédure d'audit externe des subventions, le Fonds mondial examine les conditions générales des contrats de ces agents, notamment le respect des dispositions y afférentes, en particulier si le Secrétariat du Fonds mondial considère que ces agents ont vocation à atténuer les risques fiduciaires.</p>	31 déc. 2019	Directeur de la gestion des risques, Département chargé des finances et de l'administration	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion
<p>À la lumière d'une évaluation de l'efficacité des contrôles internes de PSI dans le cadre de l'action convenue numéro 1, le Fonds mondial revoit l'accord-cadre établi avec PSI, aux fins de clarifier le périmètre des responsabilités de chaque fournisseur de garantie. À ces fins, il définit les critères déterminant la portée des vérifications leur incombant.</p> <p>De plus, le Fonds mondial examine les modalités de garantie établies avec les autres organisations non gouvernementales internationales, afin de déterminer si leurs modalités et/ou accords-cadres respectifs doivent être modifiés et d'établir un plan de mise en œuvre des modifications identifiées, le cas échéant.</p>	31 déc. 2020	Directeur de la gestion des risques, Département de la gestion des risques	Risques liés à la gouvernance, au suivi stratégique et à la gestion

Annexe A : Méthodologie

Motifs d'enquête : Les actes répréhensibles quels qu'ils soient présentent une menace pour la mission du Fonds Mondial visant à mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils érodent les systèmes de santé publique et ouvrent la voie aux atteintes aux droits humains, nuisant en fin de compte à la qualité et à la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ils détournent fonds, médicaments et autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitant de ce fait l'impact et nuisant à la confiance essentielle au modèle de partenariat multipartite sur lequel repose le Fonds mondial.

Objets d'enquête : Le Bureau de l'Inspecteur général est chargé d'enquêter sur les utilisations des crédits du Fonds mondial, qu'elles soient le fait du Secrétariat, des bénéficiaires des subventions ou de leurs fournisseurs. Ces enquêtes identifient des actes répréhensibles tels que des cas de fraude ou de corruption, et d'autres types d'enfreintes aux accords de subvention. La Politique du Fonds mondial relative à la lutte contre la fraude et la corruption²² présente toutes les pratiques interdites pouvant faire l'objet d'une enquête.

Les enquêtes du Bureau de l'Inspecteur général visent à :

- i) déterminer la nature spécifique et la portée des actes répréhensibles touchant les subventions du Fonds mondial ;
- ii) identifier les entités responsables de ces actes répréhensibles ;
- iii) déterminer le montant des crédits de subvention éventuellement visés par ces actes ; et
- iv) placer le Fonds mondial dans la meilleure position pour obtenir des recouvrements, et prendre des mesures correctives et préventives en identifiant les lieux où les fonds détournés ont été utilisés et les procédés employés à ces fins.

Le Bureau de l'Inspecteur général mène des enquêtes administratives et non pas pénales. Il incombe aux bénéficiaires d'apporter la preuve de leur conformité aux accords de subvention dans le cadre de l'utilisation des crédits des subventions. Les constatations du Bureau de l'Inspecteur général s'appuient sur des faits et les analyses y afférentes, des conclusions raisonnables pouvant parfois être tirées de faits établis. Les conclusions sont fondées sur une prépondérance d'éléments de preuve. Le Bureau de l'Inspecteur général prend en considération tous les éléments de preuve disponibles, y compris les éléments à charge et à décharge²³. En qualité d'organisme administratif, le Bureau de l'Inspecteur général est dépourvu de pouvoirs d'exécution des lois. Il ne peut pas prononcer des assignations ni engager des actions pénales. Par conséquent, sa capacité à obtenir des informations est limitée aux droits que lui confèrent les accords de subvention conclus entre le Fonds mondial, et à la bonne volonté des témoins et des autres parties intéressées de fournir des informations.

Le Bureau de l'Inspecteur général fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement responsables vis-à-vis du Fonds mondial de l'utilisation de tous les fonds de subvention, y compris des crédits décaissés aux sous-bénéficiaires et des factures payées aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs²⁴ et le Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds

²² (16.11.2017) https://www.theglobalfund.org/media/6960/core_combatfraudcorruption_policy_en.pdf

²³ Ces principes sont conformes aux Lignes directrices uniformes en matière d'enquête adoptées par la Conférence des enquêteurs internationaux, juin 2009, http://www.conf-int-investigators.org/?page_id=13, consultées le 1^{er} décembre 2017.

²⁴ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 déc. 2009), § 17-18,

https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf?u=636486806990000000, et Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), § 1.1 et 2.3,

https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf?u=636486807030000000.

Remarque : Les subventions sont généralement soumises aux conditions générales de l'accord de subvention du programme financé par le Fonds mondial ou au règlement sur les subventions (2014), qui comprend le Code de conduite des bénéficiaires et impose la conformité au Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent néanmoins varier selon les accords de subvention.

mondial décrivent d'autres principes auxquels les bénéficiaires et les fournisseurs doivent se conformer. Selon les directives du Fonds mondial sur l'établissement des budgets, une dépense est dite conforme si elle a été engagée dans le respect des dispositions énoncées dans l'accord de subvention applicable (ou préalablement approuvées par écrit par le Fonds mondial) et validée par le Secrétariat du Fonds mondial et/ou ses prestataires de garantie après examen des preuves documentaires.

Entités visées par nos enquêtes : Le Bureau de l'Inspecteur général enquête sur les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires, les instances de coordination nationale et les agents locaux du Fonds, les fournisseurs et les prestataires de services. Son mandat couvre également les activités du Secrétariat liées à l'utilisation des fonds²⁵. Bien que le Bureau de l'Inspecteur général n'ait généralement pas de relation directe avec les fournisseurs du Secrétariat ou des bénéficiaires, son mandat²⁶ couvre également leurs activités dès lors qu'elles sont relatives à la fourniture de biens et de services. Aux fins de remplir son mandat, le Bureau compte sur l'entière coopération des fournisseurs pour accéder aux documents et aux responsables²⁷.

Pénalités en cas d'identification de pratiques interdites : Si une enquête identifie des pratiques interdites, le Fonds mondial est en droit de demander le remboursement des fonds visés par l'enfreinte aux obligations contractuelles. Le Bureau de l'Inspecteur général est chargé d'établir des faits et ne détermine pas comment le Fonds mondial peut exercer ses droits. Il ne prend pas non plus de décisions judiciaires et ne prononce pas de sanctions²⁸. Le Secrétariat détermine les mesures de gestion à prendre ou les recours contractuels à mettre en œuvre au regard des conclusions de l'enquête.

Cependant, l'enquête détermine la valeur des dépenses non conformes, notamment le montant du recouvrement pouvant être demandé. À ces fins, il s'appuie sur les éléments ci-après :

- i) montants pour lesquels il n'existe pas de garantie raisonnable de livraison des biens ou des services (dépenses injustifiées, frauduleuses ou irrégulières sans garantie de livraison) ;
- ii) montants représentant des prix payés excessifs par rapport au prix de marché comparable pour de tels biens ou services ; ou
- iii) montants engagés à des fins ne relevant pas de la portée de la subvention, pour des biens et services non inscrits dans les plans de travail et budgets approuvés, ou dépenses supérieures aux budgets approuvés.

Mesures du Fonds mondial visant à prévenir de nouveaux actes répréhensibles : Au terme d'une enquête, le Bureau de l'Inspecteur général et le Secrétariat établissent des actions visant à atténuer les risques de pratiques interdites touchant le Fonds mondial et les activités de ses bénéficiaires. Le Bureau de l'Inspecteur général peut saisir les autorités nationales afin qu'elles poursuivent les délits ou autres infractions aux lois nationales et, le cas échéant, assiste lesdites autorités en fonction des besoins, pendant toute la durée de la procédure.

²⁵ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5, 9.6, 9.7 et 9.9,

https://www.theglobalfund.org/media/3028/oig_officeofinspectorgeneral_charter_fr.pdf?u=636488964470000000

²⁶ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 17.

²⁷ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19

²⁸ Acte constitutif du Bureau de l'Inspecteur général, § 8.1

Annexe B : Résumé des pertes financières

Catégorie de dépense (en dollars US)	Dépenses inscrites dans les livres de PSI	Montant examiné par le Bureau	Perte financière sur le montant examiné	% de perte financière sur le montant examiné	Montant non-conforme	Montant non-conforme à des fins d'extrapolation	Perte financière après extrapolation	Perte financière totale
Transport routier – Agent financier	10 425 553	2 441 077	940 149	38,5 %	10 425 553	7 984 476	3 075 117	4 015 266
Transport routier - PSI en RDC	7 259 526	3 069 007	885 682	28,9 %	7 259 526	4 190 519	1 209 338	2 095 020
Dédouanement	2 993 118	1 698 326	332 872	19,6 %	2 993 118	1 294 793	253 779	586 651
Stockage	2 965 887	242 617	51 816	21,4 %	2 965 887	2 723 271	581 613	633 429
Transport fluvial	1 386 538	527 520	15 775	3,0 %	15 775	0	0	15 775
Transport aérien	4 724 773	4 143 063	10 214	0,2 %	10 214	0	0	10 214
Autres dépenses	8 394 505	0	0	0,0 %	0	0	0	0
Sous-total	38 149 899	12 121 608	2 236 508	18,5 %	23 670 073	16 193 059	5 119 848	7 356 355
Communications		238 013	29 710	12,5 %	29 710	0	0	29 710
Total		12 359 620	2 266 218	18,3 %	23 699 783	16 193 059	5 119 848	7 386 066

Annexe C : Résumé des réponses des parties visées par l'enquête

1. PSI



1120 19th Street, NW
Suite 600
Washington, DC 20036
(202) 785-0072 | psi.org

October 26, 2018

[REDACTED]
Head of Investigations
The Global Fund

(via email)

Dear [REDACTED]

Thank you for sending the Letter of Findings on the OIG's investigation of Procurement and Supply Chain expenses of PSI in DRC. PSI greatly appreciates the opportunity to review these findings for factual accuracy and to review your calculation of the extrapolated financial impact of the fraud scheme. As neither [REDACTED] nor [REDACTED] are still employed by PSI, we have not been in contact with them to share the Letter of Findings.

PSI has reviewed the factual accuracy of the Letter of Findings and provides comments in the attached copy of the document, along with additional supporting documents referenced in our response.

In summary, our comments relate to the following aspects:

1. PSI recognized the inherently risky operating environment in DRC, and in fact [REDACTED] role in DRC was part of PSI's risk mitigation response. As the attached job description shows, the role of the Director of Operations was intended to ensure that internal controls were implemented as designed, to take steps to minimize fraud, and to build the capacity of local staff involved in the procurement and logistics process. See paragraphs 20, 80 and 91 in the Letter of Findings.
2. PSI's global procurement policy was revised in December 2016 to require that procurements above \$100K should be performed as an international public tender. Many of the tenders for the Fiduciary Agents were actioned prior to this revised policy. See paragraphs 36 and 76 in the Letter of Findings.
3. The \$1.67m of fees paid to [REDACTED] were not in fact customs duties but are fees for legally required pre-shipment verification that must be performed for all imports into the DRC. The fees charged to the Global Fund grant were paid to a third-party agent. See paragraph 51 and footnotes 39 and 40 in the Letter of Findings.
4. The Fiduciary Agents were vendors engaged as service providers rather than sub-recipients. They were not responsible for the implementation of activities. See paragraph 73 in the Letter of Findings.
5. PSI did design oversight controls to validate the documentation provided by the Fiduciary Agents; however, they were not implemented as designed. See paragraphs 74, 78 and 90 in the Letter of Findings.
6. PSI HQ regional support team and finance teams did perform monthly reviews of the PSI DRC operations, consistent with policy. Indeed, these reviews were how the PSI management team identified concerns that resulted the targeted GIA audit that resulted in the investigation. See paragraph 83 in the Letter of Findings.

7. PSI DRC's financial system, QuickBooks, did integrate with the PSI HQ accounting systems, through a monthly automated upload. See paragraph 85 in the Letter of Findings.

PSI takes its responsibility as a steward of the Global Fund's money seriously and will return funds once we reach agreement on the financial impact of this fraud scheme. In connection with this, as noted in the call between [REDACTED] on Tuesday October 23rd, during our review of your calculation of the financial impact we identified the following:

1. We understand there is a difference between how much PSI paid in customs clearance fees and the fees that the Global Fund has negotiated on SANRU's behalf, however, this difference cannot be attributed to the fraud scheme and as such should not be included in the extrapolation.
2. We noted that two transactions had been miscoded to the 7.2 cost grouping, the effect of which will reduce the base for the extrapolation.
3. In the calculation of the average pricing of the independent verification exercise, we noted that the calculation did not take into consideration all the bids received in Tshuapa/Mongala, Tshuapa, Kinshasa, Sankuru and Maindombe.

We look forward to hearing from you on the impact of these points on the calculated financial impact.

PSI proactively reviewed our approach to managing Global Fund awards, as well as our internal control environment, and implemented changes prior to receipt of your letter. In addition, since receipt of your Letter of Findings, we have taken the opportunity to identify further changes. We will detail these changes in the Agreed Management Action plan when the draft report is shared with us, but we would like to draw your attention some of the key changes, which are further detailed in our attachment. For example, we have:

1. Consolidated grant management for all Global Fund awards under one team in the Global Fund Management Unit (GFMU), under the leadership of Senior Director, [REDACTED].
2. Implemented recommendations to improve PSI's management control structure arising from the Board-initiated governance and accountability review conducted by Grant Thornton.
3. Formalized a country-level risk framework and review process, utilizing cross-functional input and led by PSI executive leadership.
4. Implemented functional reporting lines, including between the GFMU and Finance, as well as between country office Finance and Internal Audit staff and the respective HQ functions.
5. Improved the depth of the monthly financial performance review of each grant to include reviews of performance against budget, absorption, cash position, forecast, and follow up of previously agreed actions.
6. Started implementing activity-level recording of transactions to improve budget monitoring.
7. Required countries to scan and attach all supporting documentation into QuickBooks Enterprise to allow real time monitoring of transactions.
8. Reminded PSI country offices of the procurement policy requirements, and during Q4 are implementing spot check monitoring of procurements.

If there are any questions regarding the comments provided or the additional documentation attached, please do not hesitate to contact me or [REDACTED]



2. ETS Lofils

Dans une lettre au Bureau de l'Inspecteur général datée du 15 janvier 2018, le directeur général des Établissements Lofils écrit :

- Lofils est une entité indépendante, structurellement distincte des autres sociétés de transport, et ne fait partie d'aucun consortium ou partenariat.
- Dans le cadre de ses activités, Lofils loue des camions à d'autres sociétés afin d'honorer ses contrats de transport, selon que de besoin.
- Les contrats signés avec les agents financiers autorisaient expressément la sous-traitance.
- Conscient du fait que le comité d'examen des propositions tiendrait compte du prix, Lofils n'a pas proposé de tarifs exagérément élevés.
- Les appels d'offres des agents financiers de PSI indiquaient le budget alloué au transport des moustiquaires. Toutes les sociétés de transport étaient informées du prix maximal pouvant être proposé.
- Les prix similaires proposés par les sociétés concurrentes peuvent s'expliquer par les considérations mentionnées ci-avant et par la description détaillée des itinéraires fournis dans les appels d'offres, qui permettaient d'estimer précisément les coûts de carburant/d'assurance/de sécurité/de maintenance.
- Par erreur, les appels d'offres indiquaient une adresse des Ets Lofils incorrecte.
- Lofils ne partage pas de siège social avec d'autres sociétés de transport, mais pour des raisons pratiques, partage effectivement des espaces avec d'autres sociétés dans certaines villes.

3. ETS Badjembe

Dans un courriel adressé au Bureau de l'Inspecteur général, le directeur des opérations des Établissements Badjembe écrit :

- Dans l'intérêt de leurs clients, les Ets Badjembe sous-traitent leurs activités selon que de besoin afin de s'acquitter de leurs obligations contractuelles.
- Les contrats signés avec les agents financiers n'interdisaient pas la sous-traitance.
- Les bureaux des Ets Badjembe sont situés à Concession Parc Africa, une zone industrielle accueillant d'autres entreprises.
- Les tarifs proposés dans les offres étaient confidentiels, chaque fournisseur proposant ses propres prix.

4. ETS Nzuka et Fils

Dans un courrier au Bureau de l'Inspecteur général daté du 4 février 2019, le directeur des opérations des Ets Nzuka et Fils écrit :

- Les Ets Nzuka n'ont de relation commerciale ou privée avec aucune des sociétés de transport ayant répondu aux appels d'offres.
- L'offre des Ets Nzuka a été soumise de manière indépendante et confidentielle.
- Les prix proposés par les Ets Nzuka sont dans les limites du budget indiqué dans l'appel d'offres.
- L'entreprise a déménagé peu après l'envoi de son offre, expliquant pourquoi elle ne pouvait pas être sise à la précédente adresse.
- L'article 6 du contrat signé avec les agents financiers autorise expressément la sous-traitance.

- Les Ets Nzuka ont travaillé comme sous-traitants pour d'autres sociétés de transport, parallèlement à l'exécution de leur propre contrat.