

RAPPORT D'ENQUÊTE

Approvisionnement en moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée de qualité inférieure à la norme

GF-OIG-21-001
26 février 2021
Genève, Suisse

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

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

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

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

Courriel : hotline@theglobalfund.org

Numéro d'appel gratuit : +1 704 541 6918

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



Table des matières

1. Aperçu de l'enquête	3
1.1. Synthèse	3
1.2. Origine et portée	3
1.3. Contexte	4
1.4. Récapitulatif des constatations	5
1.5. Impact de l'enquête	5
2. Constatations	7
2.1. Le fournisseur 1 et le fournisseur 2 ont empêché le BIG de prendre toute la mesure du problème de non-conformité et des actes répréhensibles	7
2.2. Le fournisseur 1 n'a pas contrôlé les processus de fabrication de ses moustiquaires, ce qui a donné lieu à des produits de qualité inférieure à la norme	9
2.3. Les mécanismes de contrôle de qualité du Fonds mondial se sont révélés inadéquats et inefficaces pour identifier les MIILD de qualité inférieure à la norme	10
3. Réponse du Fonds mondial	12
Annexe A : Liens entre le groupe d'entreprises	13
Annexe B : Méthodologie	14

1. Aperçu de l'enquête

1.1. Synthèse

La présente enquête concerne le fournisseur 1, fabricant et fournisseur de moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée (MIILD)¹. Le BIG a reçu des informations indiquant qu'entre janvier 2017 et avril 2018, le fournisseur 1 avait fabriqué des MIILD en utilisant des méthodes non approuvées pour incorporer l'insecticide aux moustiquaires et qu'il y a eu une tentative délibérée de falsifier les données de fabrication pour dissimuler cette non-conformité. Une diminution considérable de la quantité d'insecticide contenue dans les moustiquaires a été observée après lavage, ce qui a entraîné des performances imprévisibles pendant leur durée de vie.

Le fournisseur 1 n'a pas fourni au BIG les données et les registres de fabrication, enfreignant ainsi les droits d'accès de ce dernier. Le BIG n'a donc pas pu identifier les preuves de falsification des données et de fraude au niveau de l'usine, et a dû tirer ses conclusions de tests de laboratoire rétrospectifs.

Le fournisseur 1 n'a pas respecté les exigences de fabrication approuvées et n'a pas contrôlé la qualité des produits de plus de 52 millions de MIILD Dawa Plus 2.0 d'une valeur de 106 millions de dollars, en violation de l'accord-cadre avec les fournisseurs. À la suite de la présente enquête, le Secrétariat du Fonds mondial et son Comité des recouvrements prendront en compte les moustiquaires fabriquées entre janvier 2017 et janvier 2019 pour demander un montant recouvrable et/ou des réparations contractuelles.

L'examen du BIG des processus des bénéficiaires principaux des subventions et du Secrétariat a permis d'établir que les signaux d'alerte relatifs à la non-conformité des moustiquaires du fournisseur 1 n'ont pas suscité de questionnements. Les tests de contrôle de la qualité effectués sur les moustiquaires du fournisseur 1 n'ont pas respecté les exigences de qualité de l'OMS.

1.2. Origine et portée

En novembre 2018, le fournisseur 1 a signalé qu'entre janvier 2017 et avril 2018, sa société sœur le fournisseur 2 a utilisé une formule chimique non approuvée pour fabriquer des MIILD. Les moustiquaires ainsi produites avaient une durée de vie réduite et ne répondaient pas aux spécifications requises pour le produit du fait de leur sous-dosage en insecticide. En conséquence, le fournisseur 1 ne pouvait pas garantir la qualité des quelque 60 millions de MIILD livrées à ses clients pendant cette période. Le fournisseur 1 a signalé que les registres de fabrication du fournisseur 2 avaient été falsifiés pour dissimuler la non-conformité. En conséquence, le BIG a ouvert une enquête.

Après avoir reçu le rapport du fournisseur 1, le Fonds mondial a suspendu toutes les commandes existantes de nouvelles MIILD auprès de cette entreprise, réaffectant les commandes prévues à d'autres fournisseurs sous contrat. Vingt et un pays avaient reçu les moustiquaires concernées : Afghanistan, Angola, Bénin, Ghana, Guinée, Laos, Kenya, Madagascar, Mali, Mozambique, Myanmar, Niger, Nigéria, Pakistan, Philippines, Rwanda, Somalie, Soudan du Sud, République démocratique du Congo et Zambie.

Le Fonds mondial a travaillé avec des partenaires dans les pays touchés pour évaluer les avantages/risques pour la santé publique du déploiement des moustiquaires DAWA Plus 2.0 qui avaient déjà été approvisionnées. Le

¹ La MIILD est une moustiquaire traitée en usine qui est faite d'un matériau dans lequel un insecticide est incorporé à l'intérieur des fibres ou enduit autour de celles-ci. La moustiquaire doit conserver son activité biologique effective pendant au moins 20 lavages standard OMS dans des conditions de laboratoire et pendant 3 ans d'utilisation conforme aux recommandations dans des conditions de terrain. Lignes directrices de l'OMS pour la lutte contre les vecteurs du paludisme, 2019.

Fonds mondial a décidé de conserver les moustiquaires qui avaient déjà été distribuées, afin d'assurer la protection des populations et a organisé des tests de contrôle de qualité pour déterminer le niveau réel de non-conformité des moustiquaires par rapport aux exigences.

L'unité des enquêtes du BIG s'est rendue au Pakistan en octobre 2019 pour examiner les dossiers disponibles et interroger les employés du fournisseur 1 et du fournisseur 2.

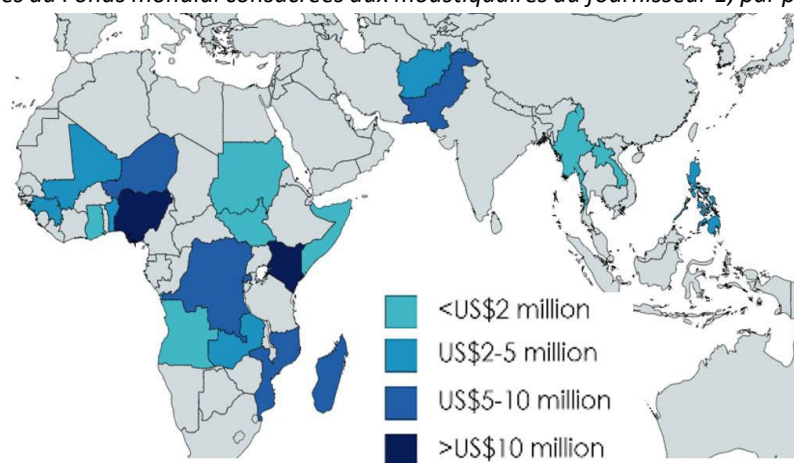
1.3 Contexte

Les moustiquaires agissent comme une barrière physique, empêchant les piqûres d'insectes. L'ajout d'insecticide aux moustiquaires renforce la protection en tuant ou neutralisant les moustiques par contact avec le produit chimique. Les MIILD sont l'une des méthodes de lutte contre le paludisme qui présente parmi les meilleurs rapports coûts/efficacité et le Fonds mondial a largement étendu l'accès à ces moustiquaires. Dans les pays où le Fonds mondial investit, la couverture en moustiquaires des populations à risque est passée de 30 % en 2010 à 51 % en 2018.

Tous les bénéficiaires principaux des subventions doivent acheter des moustiquaires conformes aux exigences de qualité de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Pour les moustiquaires achetées par le biais du Mécanisme d'achat groupé² du Fonds mondial, l'agent d'achat du Mécanisme est chargé de veiller au respect des exigences de l'OMS. Lorsque les bénéficiaires principaux achètent eux-mêmes les moustiquaires, ils sont responsables de leur conformité. Dans chaque cas, le bénéficiaire principal ou l'agent d'achat doit organiser des tests de contrôle de la qualité et en communiquer les résultats au Fonds mondial.

Depuis 2009, le fournisseur 1 a fourni plus de 121 millions de MIILD dans le cadre des subventions du Fonds mondial, pour un coût de 261 millions de dollars. Entre janvier 2017 et avril 2018, le Fonds mondial a acheté 52 millions de MIILD Dawa Plus 2.0 au fournisseur 1 pour 106 millions de dollars : 28 millions par le biais du Mécanisme d'achat groupé du Fonds mondial et 24 millions par celui des subventions aux bénéficiaires principaux.

Figure 1 : Dépenses du Fonds mondial consacrées aux moustiquaires du fournisseur 1, par pays (janvier 2017 - avril 2018)



En février 2013, le fournisseur 1 a chargé le fabricant fournisseur 2 de produire les moustiquaires Dawa Plus 2.0. Les sociétés du fournisseur 1 et du fournisseur 2 sont toutes deux membres du même groupe d'entreprises, société holding familiale (l'Annexe A détaille les liens entre les sociétés familiales). En 2017, le fournisseur 2 produisait jusqu'à 300 000 moustiquaires par jour.

² Le Mécanisme d'achat groupé est une initiative stratégique du Fonds mondial qui regroupe les volumes de commande des récipiendaires des subvention participants afin de négocier les conditions tarifaires et de livraison avec les fabricants.

En octobre 2018, le Conseil d'administration du fournisseur 2 a nommé un nouveau PDG. Un mois plus tard, le fournisseur 1 a signalé au Fonds mondial que le fournisseur 2 avait utilisé une formule chimique non approuvée pour produire les moustiquaires. En janvier 2019, le fournisseur 1 a cessé la production de moustiquaires et transféré la propriété du produit Dawa Plus 2.0 au fournisseur 3. Ni le fournisseur 1 ni le fournisseur 3 ne sont actuellement des fournisseurs sous contrat avec le Fonds mondial.

1.4 Récapitulatif des constatations

- Le fournisseur 1 n'a pas contrôlé les processus de fabrication de ses moustiquaires, ce qui a donné lieu à la fabrication de produits de qualité inférieure à la norme.
- Le fournisseur 1 et le fournisseur 2 ont fait obstruction à l'enquête du BIG et ont manqué à leur obligation contractuelle³ de fournir des données et des documents sur la fabrication.
- Les tests de contrôle de la qualité des MIILD du fournisseur 1 n'ont pas respecté les lignes directrices de l'OMS.
- Les mécanismes d'assurance qualité du Fonds mondial n'ont pas permis d'identifier les cas de non-conformité.

1.5 Impact de l'enquête

Le fournisseur 1 n'a pas respecté les exigences de fabrication approuvées et n'a pas contrôlé la qualité de plus de 52 millions de moustiquaires, d'une valeur supérieure à 106 millions de dollars. Comme il s'agit d'une infraction au contrat, le Fonds mondial est en droit de demander un remboursement approprié. Dans de tels cas, le Comité des recouvrements du Secrétariat propose au Directeur exécutif des mesures à prendre ou des recours contractuels à rechercher. Étant donné que les dossiers du fabricant ont été détruits et que seuls des tests rétrospectifs limités ont été effectués, il est difficile d'évaluer le nombre et la valeur réels des moustiquaires qui n'étaient pas conformes aux spécifications. Dans ce cas, pour déterminer une valeur recouvrable, le Comité prendra en considération les résultats des tests disponibles, l'acceptation par les pays des moustiquaires Dawa Plus 2.0 fabriquées entre janvier 2017 et janvier 2019, et les coûts réels de leur expédition, de leur stockage et de leur élimination, le cas échéant.

Suite à la présente enquête, le Secrétariat a stipulé que les fournisseurs doivent informer le Fonds mondial de toute déficience critique identifiée. Il a également renforcé les exigences relatives aux systèmes de gestion de la qualité des fabricants et au recours à des sous-traitants ainsi que les exigences de qualité des produits dans les accords-cadres.

Le Secrétariat a alloué 750 000 dollars pour aider l'OMS dans l'évaluation des produits et les inspections sur site de fabrication des MIILD. Il travaille également avec l'OMS et l'Initiative du Président des États-Unis contre le paludisme sur l'examen de l'efficacité des moustiquaires imprégnées d'insecticide (MII) par le biais d'une étude complète du paysage environnant. Le Secrétariat prévoit de présenter les résultats de cette étude au cours du premier semestre 2021.

Le Secrétariat a sélectionné un panel de fournisseurs pour effectuer des services d'assurance qualité, de contrôle de la qualité et de gestion des risques, et réviser ses directives opérationnelles pour l'inspection, l'échantillonnage et les tests avant expédition.

3 Comme requis en vertu de l'Accord-cadre avec les fournisseurs et le Code de conduite de fournisseurs.

La capacité et les processus d'assurance qualité du Fonds mondial seront encore améliorés grâce à des actions convenues de la Direction, le Secrétariat acceptant :

- d'examiner la conformité des procédures du récipiendaire principal et de l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupé par rapport aux exigences d'assurance qualité du Fonds Mondial en vérifiant si les achats récents de MIILD auprès d'autres fournisseurs présentaient un risque ;
- de fournir des conseils sur les inspections avant expédition, l'échantillonnage et le test des MIILD, et de vérifier si les activités de test effectuées par les récipiendaires principaux et les agents d'achat sont conformes aux exigences des tests de contrôle de qualité du Fonds mondial ;
- de concevoir et de mettre en place un programme de surveillance du marché, et de mettre à jour les politiques et orientations applicables en matière de gestion des achats et des stocks ;
- de définir les responsabilités et les mécanismes opérationnels pour faire respecter l'assurance qualité.

2. Constatations

2.1 Le fournisseur 1 et le fournisseur 2 ont empêché le BIG de prendre toute la mesure du problème de non-conformité et des actes

Le fournisseur 1 et le fournisseur 2 ont fait obstruction⁴ à l'enquête du BIG en ne fournissant pas accès aux registres et données.

Le Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial requiert du fournisseur 1 de... « *conserver, dans des livres de compte appropriés, des archives complètes et précises de toutes les transactions financières et commerciales réalisées au titre des contrats financés par le Fonds mondial, et ce, pour une durée d'au moins cinq ans après la date du dernier règlement réalisé en exécution desdits contrats* ». L'accord-cadre du Fonds mondial avec les fournisseurs exigeait que le fournisseur 1 conserve les livres comptables, les registres, les documents et autres preuves pendant au moins trois ans après leur dernier paiement.

Le BIG a demandé au fournisseur 1 d'avoir accès aux dossiers et aux données entre janvier 2017 et avril 2018⁵ afin d'établir si les actes répréhensibles ont contribué aux problèmes de qualité des MIILD Dawa Plus 2.0. Le fournisseur 1 a orienté le BIG vers le fournisseur 2 qui a expliqué que les dossiers sur papier et les données électroniques, les disques durs des ordinateurs, les courriels électroniques et les serveurs de données du système électronique d'information de gestion de la logistique (eLMIS) avaient été détruits ou retirés de son usine vers août 2019, par l'ancienne équipe de direction sous la houlette de l'ancien PDG du fournisseur 2. Les employés actuels du fournisseur 2 ont corroboré ces faits en déclarant que l'ancienne équipe de direction avait retiré toute l'infrastructure informatique de l'usine lorsqu'elle l'a quittée. Avec leur départ, le fournisseur 2 a également perdu l'accès au domaine de messagerie électronique que l'entreprise utilisait à l'époque.

L'ancienne direction du fournisseur 2 conteste toutefois cette affirmation, indiquant que tous les dossiers et les données ont été laissés sur place et qu'elle avait physiquement remis les serveurs de courrier électronique et du système eLMIS du fournisseur 1 et du fournisseur 2 au nouveau PDG. Le BIG a confirmé que l'ancien PDG a bien libéré et rendu l'usine du fournisseur 2, mais il n'y a aucun détail ou inventaire pour préciser ce qui a été restitué outre le bâtiment de l'usine. Malgré l'importance vitale de ces dossiers et données manquants, ni le fournisseur 1 ni le fournisseur 2 n'ont apporté la preuve qu'elles prenaient des mesures pour les récupérer. L'entreprise du fournisseur 1 a déclaré au BIG qu'elle avait pris toutes les mesures possibles pour fournir les dossiers nécessaires.

On ignore dans quelle mesure les moustiquaires du fournisseur 1 n'étaient pas conformes aux spécifications.

En l'absence de registres et de données de fabrication, le fournisseur 1 n'a pas pu démontrer si les moustiquaires Dawa Plus 2.0 fabriquées par le fournisseur 2 entre janvier 2017 et janvier 2019 étaient conformes aux spécifications de l'OMS. Les défauts dans les processus de fabrication et de contrôle de la qualité du fournisseur 2 (détaillés dans la constatation 2.2) suggèrent une défaillance des contrôles. En l'absence de livres et de registres, il a été impossible pour le BIG de déterminer si ou quand le fournisseur 2 a commencé à utiliser une formule chimique et une méthode de production non validées, comme l'a indiqué le fournisseur 1.

⁴ Comme stipulé dans la section 4.7 de la Politique du Fonds mondial de lutte contre la fraude et la corruption.

⁵ Dossiers et données sur l'assurance qualité, le contrôle de la qualité, la chaîne des achats et des stocks, les courriels et autres correspondances entre 26 February 2021

Geneva, Switzerland

le fournisseur 1 et le fournisseur 2 concernant ou faisant référence à la fabrication (méthodes de production), à la formulation utilisée pour le trempage chimique des MIILD et au contrôle qualité de ces moustiquaires Dawa Plus 2.0 ; dossiers montrant comment et quand le fournisseur 1 a officiellement communiqué au fournisseur 2 les formules approuvées par l’OMS et les méthodes de production pertinentes pour les MIILD Dawa Plus 2.0.

Le Fonds mondial a testé rétrospectivement la qualité des moustiquaires du fournisseur 1 disponibles par rapport aux spécifications de l'OMS eu égard à leurs propriétés chimiques et physiques. Des échantillons de 56 lots⁶ (12 406 957 moustiquaires) de MIILD Dawa Plus 2.0 non distribuées fabriquées entre juillet 2017 et janvier 2019 ont fait l'objet de tests de qualité entre mai et novembre 2019⁷. Le fournisseur 1 a accepté de couvrir les frais engagés par le Fonds mondial pour tester ces moustiquaires.

Les tests ont révélé que 11 des 13 lots fabriqués entre janvier 2017 et avril 2018 (2 225 388 moustiquaires) étaient de qualité inférieure aux spécifications de l'OMS. Sur 43 lots produits après avril 2018, 40 lots (9 172 803 moustiquaires) étaient de qualité inférieure à ces spécifications. Le BIG estime que le fournisseur 1 a vendu 11 398 191 MIILD de qualité inférieure à la norme aux bénéficiaires du Fonds mondial, soit près de 92 % des moustiquaires testées pendant l'enquête, en violation des accords-cadres avec les fournisseurs.

Le fournisseur 1 a accepté les résultats des tests qui ont révélé que deux lots (321 564 moustiquaires) fournis à la Guinée et au Togo étaient de qualité inférieure à la norme. En ce qui concerne les autres résultats, le fournisseur 1 a fait valoir que les tests de contrôle de la qualité étaient limités pour les moustiquaires stockées pendant une période prolongée. Certains échantillons testés (au Soudan du Sud, par exemple) provenaient de lots de moustiquaires qui avaient été transportés et stockés dans des conditions extrêmes. Le fournisseur 1 a fait valoir que les garanties du fabricant ne s'appliquent pas aux moustiquaires stockées de façon inappropriée.

En organisant les tests de qualité des moustiquaires du fournisseur 1 pendant l'enquête, le Fonds mondial a tenu compte des spécifications de l'OMS qui fournissent un point de référence international par rapport auquel les produits peuvent être évalués.

Le fournisseur 2 n'a pas pu garantir que les certificats d'analyse des moustiquaires du fournisseur 1 étaient authentiques.

L'OMS stipule qu'en tant que fournisseur de pesticides utilisés en santé publique, le fournisseur 1 doit fournir un certificat d'analyse pour prouver que chaque lot est conforme aux spécifications du produit au moment de la livraison⁸. Les certificats d'analyse du fournisseur 2 délivrés pour les moustiquaires du fournisseur 1 fabriquées entre janvier 2017 et janvier 2019 ont confirmé que les lots étaient conformes aux spécifications de l'OMS. Le fournisseur 2 a déclaré avoir testé tous les lots complets et avoir envoyé les résultats des tests au fournisseur 1 par courrier électronique pour examen et approbation.

Le fournisseur 2 n'a délivré des certificats d'analyse qu'après avoir reçu l'approbation écrite du fournisseur 1 et nie avoir fabriqué de faux certificats. Le fournisseur 1 et le fournisseur 2 n'ont pas pu fournir de documents et de correspondance justificatifs pour prouver de quelle manière le fournisseur 2 a testé les moustiquaires, et si les résultats des tests ont été correctement mentionnés dans les certificats.

⁶ Un lot de moustiquaires du fournisseur 1 correspond à une production de 24 heures sur l'ensemble des « stentors » (machines de traitement des tissus), soit environ 250 000 moustiquaires.

⁷ Ces lots ont été testés par rapport aux spécifications suivantes de l'OMS pour les MIILD Dawa Plus 2.0 : teneur en deltaméthrine, indice de résistance au lavage (IRL) de la deltaméthrine, poids du tissu, IRL et stabilité de la teneur en deltaméthrine à température élevée après stockage.

26 February 2021
Geneva, Switzerland

⁸ Lignes directrices de l’OMS pour l’achat de pesticides utilisés en santé publique, mars 2012.

2.2 Le fournisseur 1 n'a pas contrôlé les processus de fabrication de ses moustiquaires, ce qui a donné lieu à des produits de qualité inférieure à la norme

La chaîne d'approvisionnement, les processus de fabrication et les processus de contrôle et d'assurance qualité du fournisseur 2 étaient défectueux. Le fournisseur 1 n'a pas contrôlé et garanti la qualité requise des MIILD Dawa Plus 2.0 fabriquées par le fournisseur 2.

Le fournisseur 1 a massivement augmenté sa capacité de production à l'usine du fournisseur 2, passant de 10-15 000 moustiquaires par jour au début de 2017 à 300 000 moustiquaires par jour à la fin de l'année. En décembre 2017, le Directeur du fournisseur 1 a appris que le fournisseur 2 n'avait pas commandé les volumes prévus de liants chimiques pour fabriquer les moustiquaires Dawa Plus 2.0. Il a ensuite établi que le fournisseur 2 avait utilisé des produits chimiques et des combinaisons non approuvés pour fabriquer les moustiquaires de janvier 2017 à avril 2018.

Un ancien responsable du fournisseur 2 a déclaré au BIG que l'usine avait utilisé la formule non approuvée pendant toute l'année 2017 et jusqu'au 5 avril 2018, mais qu'il ne pouvait pas dire quand la formule avait été modifiée, ni par qui. Il a déclaré avoir été témoin de l'utilisation de tissus défectueux – qui auraient dû être rejetés – pour la fabrication de moustiquaires du fournisseur 1. Il a déclaré que l'ancien PDG du fournisseur 2 ne connaissait pas grand-chose à la fabrication des MIILD ni aux questions de qualité.

Un autre responsable du fournisseur 2 a confirmé au BIG que certaines moustiquaires fabriquées en 2017-2018 ne répondaient pas aux normes de qualité. Le BIG a également recueilli des témoignages de défaillances qui auraient pu avoir un impact significatif sur la qualité des moustiquaires produites par le fournisseur 2, comme le stockage du tissu brut à découvert et exposé au soleil et à la pluie, l'utilisation de balances non calibrées pour mesurer les liants et les pesticides, et l'utilisation d'eau non testée pour la fabrication des moustiquaires.

Dans sa réponse aux constatations de l'enquête du BIG, le fournisseur 1 a reconnu avoir perdu le contrôle de la production en raison de problèmes de contrôle et de gouvernance. Le fournisseur 1 a déclaré ne pas avoir tiré de profit financier de cette affaire et avoir investi de manière significative dans l'amélioration de ses processus de production.

2.3 Les mécanismes de contrôle de qualité du Fonds mondial se sont révélés inadéquats et inefficaces pour identifier les MIILD de qualité inférieure à la norme

Une note de politique opérationnelle du Fonds mondial intitulée *Mise en œuvre des politiques d'assurance qualité pour les produits pharmaceutiques, de diagnostic et autres produits de santé* souligne à quel point il est important de s'assurer que les bénéficiaires des subventions achètent des produits de santé de qualité garantie. Une équipe de trois personnes au sein du Département des achats et de l'approvisionnement apporte son soutien pour garantir la conformité par rapport aux politiques et exigences d'assurance qualité.

Les défaillances du contrôle de qualité ont empêché l'identification des moustiquaires non-conformes.

Pour garantir que les MIILD achetées sont conformes aux exigences de qualité de l'OMS, le Fonds mondial demande aux bénéficiaires principaux des subventions et à l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupé d'effectuer une inspection avant expédition. Il exige aussi des tests de contrôle de la qualité selon des spécifications et des méthodes approuvées par l'OMS dont les résultats doivent lui être communiqués. L'OMS recommande de prélever trois moustiquaires au hasard dans chaque lot et que toutes les propriétés physiques et chimiques des moustiquaires soient analysées⁹.

Bien que l'agent d'achat et les bénéficiaires principaux aient organisé des tests de contrôle de la qualité avant expédition des moustiquaires du fournisseur 1 fabriquées entre janvier 2017 et avril 2018, ces tests n'ont pas permis d'identifier la non-conformité des moustiquaires, ce qui a conduit à les considérer comme éligibles à la commercialisation. La méthode de test s'est révélée inefficace :

- Alors que dans la majorité des cas examinés, les bénéficiaires principaux ont testé chaque lot d'un envoi à lots multiples, l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupe n'a testé qu'un seul lot par envoi.
- L'agent d'achat du Mécanisme n'a pas testé la stabilité des moustiquaires à des températures élevées, ni l'indice de résistance au lavage de la deltaméthrine¹⁰ après stockage à haute température, conformément aux lignes directrices de l'OMS. Les bénéficiaires principaux ont testé ces deux paramètres de manière incohérente.

Faiblesses de surveillance des processus d'assurance qualité du Fonds mondial.

Le [Rapport annuel 2019](#) du BIG (en anglais uniquement) a souligné le risque de faiblesse des processus d'assurance qualité. Il observe qu'il n'y a qu'une assurance limitée du maintien de la qualité des produits tout au long de la chaîne d'approvisionnement, jusqu'à ce que les produits soient distribués aux bénéficiaires.

La présente enquête a révélé que les bénéficiaires principaux ne fournissaient pas régulièrement au Fonds mondial les données des tests de contrôle de qualité. Les rapports des tests avant expédition des moustiquaires Dawa Plus 2.0 fabriquées entre janvier 2017 et avril 2018 n'étaient pas facilement disponibles et ont dû être réclamés à l'agent d'achat ou aux bénéficiaires principaux pendant l'enquête.

Certains rapports de tests n'ont pas du tout pu être fournis. Le Secrétariat du Fonds mondial n'a par exemple pas pu confirmer s'il avait ou non reçu les résultats des tests avant expédition pour 5,7 millions de moustiquaires

⁹ Ibid.

¹⁰ La deltaméthrine est un insecticide synthétique (un produit chimique qui tue les insectes) et un ingrédient actif des moustiquaires Dawa Plus 2.0. Spécifications et évaluations de l'OMS pour les pesticides utilisés en santé publique, juillet 2017. 26 February 2021 Geneva, Switzerland

Dawa Plus 2.0 achetées directement auprès du fournisseur 1 par un récipiendaire principal au Kenya, pour un coût de 13,8 millions de dollars pour le Fonds mondial.

Le Secrétariat a reconnu qu'aucune procédure n'était en place pour vérifier si l'agent d'achat et les récipiendaires principaux fournissaient au Fonds mondial les résultats des tests de contrôle de la qualité. Une action convenue de la Direction permettra de remédier à cette défaillance majeure du contrôle par la conception et la mise en œuvre d'orientations pour l'inspection avant expédition, l'échantillonnage et le test des MIILD, la surveillance après commercialisation et un processus de vérification des pratiques de test de contrôle de la qualité des MIILD par les récipiendaires principaux et l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupé.

En mai 2018, une enquête du BIG a porté sur l'efficacité de l'équipe chargée de l'assurance qualité du Secrétariat dans la supervision des achats de trousse de diagnostic rapide du VIH par les récipiendaires principaux et dans l'obtention d'un bon rapport qualité-prix. Cette enquête a révélé que des achats de trousse de TDR non conformes d'une valeur de 230 268 dollars n'avaient pas été identifiés¹¹. Le Secrétariat a ensuite accepté de clarifier sa mission en matière d'assurance qualité, y compris les activités, rôles et responsabilités nécessaires. Cependant, l'action convenue de la Direction correspondante – dont la date cible était fixée au 30 juin 2019 – n'a pas encore été mise en œuvre.

Comme l'ont déjà fait remarquer des audits du BIG, étant donné l'investissement significatif des ressources du Fonds mondial dans les produits de santé et les conséquences programmatiques majeures des produits de santé de mauvaise qualité, il est absolument nécessaire que le Secrétariat évalue de bout en bout le cadre général de l'assurance qualité des produits de santé. Un cadre de qualité complet et un suivi sont nécessaires pour mieux garantir que les programmes et les investissements du Secrétariat sont aussi efficaces que possible.

Le Secrétariat était conscient des problèmes de qualité des MIILD Dawa Plus 2.0 dès novembre 2017.

Le 14 novembre 2017, l'équipe chargée de l'assurance qualité du Fonds mondial a publié un rapport d'évaluation rapide des risques concernant une non-conformité identifiée par rapport aux spécifications de l'OMS (IRL de la deltaméthrine) de 11 lots de MILD DAWA Plus 2.0 du fournisseur 1 acquis par l'intermédiaire de l'agent d'achat pour le Rwanda. L'équipe chargée de l'assurance qualité a recommandé d'augmenter à l'avenir la taille de l'échantillon pour le contrôle de la qualité des moustiquaires du fournisseur 1 achetées.

En juin 2018, de nouveaux tests pratiqués sur deux lots (304 700 moustiquaires) de Dawa Plus 2.0 fabriqués par le fournisseur 1 et fournis à l'Afghanistan ont révélé qu'ils n'étaient pas conformes aux spécifications de l'OMS. L'équipe chargée de l'assurance qualité a constaté que le fait que l'agent d'achat du récipiendaire principal n'ait pas testé les moustiquaires par rapport à l'ensemble des spécifications de l'OMS était la cause à l'origine de l'achat de ces moustiquaires de qualité inférieure à la norme – sans que le problème ait été détecté.

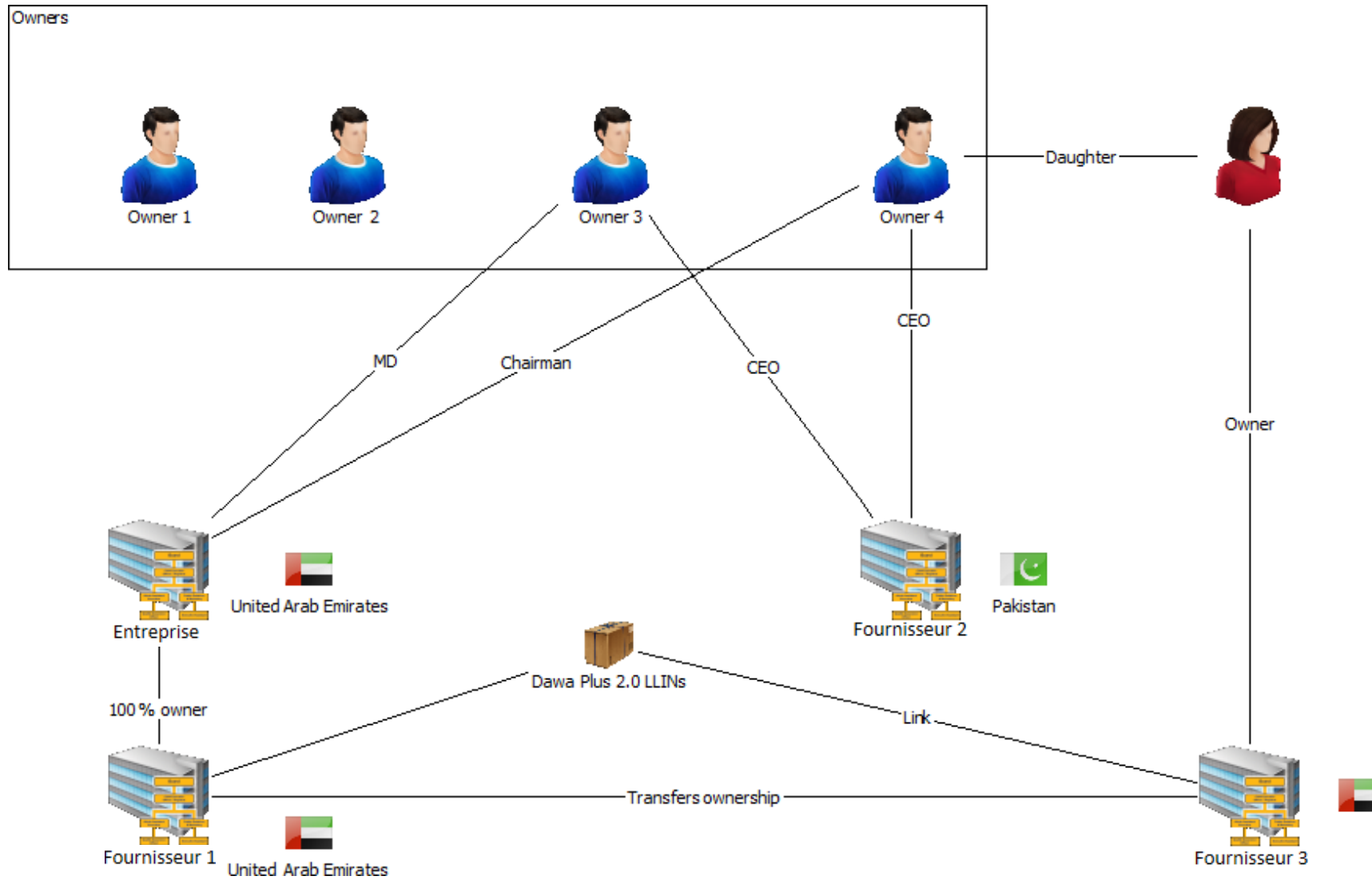
L'équipe chargée de l'assurance qualité a procédé à une évaluation complète des risques liés à ces problèmes de qualité signalés et a conclu que les tests étaient inadéquats. Il a été recommandé à l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupé et au récipiendaire principal en Afghanistan d'augmenter la taille de l'échantillon, mais aucune mesure de suivi n'a été prise.

¹¹ GF-OIG-18-010 – Enquête volontariste sur les achats de trousse de dépistage pour le diagnostic rapide du VIH non-conformes.
26 February 2021
Geneva, Switzerland

Réponse du Fonds mondial

Action convenue de la Direction	Date cible
<p>1. En s'appuyant sur les constatations du rapport, le Secrétariat du Fonds mondial définira et cherchera à obtenir un montant de recouvrement approprié auprès de toutes les entités responsables. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations légaux applicables et de son appréciation liée à sa recouvrabilité.</p> <p><i>Titulaire : Présidence, Comité des recouvrements</i></p>	31 décembre 2021
<p>2. Le Secrétariat, en consultation avec le BIG, rendra compte des constatations relatives à la mauvaise conduite d'un fournisseur en vue d'un éventuel renvoi au Comité des sanctions.</p> <p><i>Titulaire : Directeur, Département des achats et de l'approvisionnement</i></p>	30 septembre 2021
<p>3. Le Secrétariat examinera et rendra compte de la conformité des procédures des récipiendaires principaux et de l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupé par rapport aux exigences d'assurance qualité du Fonds mondial, pour la période allant de juillet 2019 à juin 2020.</p> <p><i>Titulaire : Directeur, Département des achats et de l'approvisionnement</i></p>	30 septembre 2021
<p>4. Sur la base des constatations du rapport, le Secrétariat du Fonds mondial officialisera :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) des orientations pour l'inspection, l'échantillonnage et le test des MIILD avant expédition ; 2) des orientations pour la surveillance post-commercialisation qui couvrent toutes les moustiquaires imprégnées d'insecticide achetées par l'intermédiaire du Fonds mondial ; 3) un processus de vérification interne des pratiques de test de contrôle de la qualité des MII par les récipiendaires principaux et l'agent d'achat du Mécanisme d'achat groupé. <p><i>Titulaire : Directeur, Département des achats et de l'approvisionnement</i></p>	31 décembre 2021

Annexe A: Liens entre le groupe d'entreprises



Annexe B : Méthodologie

Pourquoi enquêtons-nous ? : Quelle que soit leur forme, les actes répréhensibles menacent la mission du Fonds mondial de mettre un terme aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Ils fragilisent les systèmes de santé publique et facilitent les abus à l'encontre des droits humains, ce qui affecte en définitive la qualité et la quantité des interventions nécessaires pour sauver des vies. Ces actes se traduisent par des détournements de fonds, de médicaments et d'autres ressources des pays et des communautés qui en ont besoin, limitent l'impact des initiatives et grèvent la confiance, laquelle est au cœur du modèle de partenariat multipartite du Fonds mondial.

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

Les enquêtes du BIG visent à :

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

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

Le BIG fonde ses enquêtes sur les engagements contractuels souscrits par les bénéficiaires et les fournisseurs. Les bénéficiaires principaux sont contractuellement liés au Fonds mondial concernant l'utilisation de l'ensemble des fonds de subvention, y compris ceux décaissés au profit des sous-bénéficiaires et payés aux fournisseurs. Le Code de conduite des fournisseurs¹² et le Code de conduite des

¹² Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial (15 décembre 2009), § 17-18, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/6893/corporate_codeofconductforsuppliers_policy_fr.pdf, et Code de conduite des bénéficiaires des ressources du Fonds mondial (16 juillet 2012), §1.1 et 2.3, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/6013/corporate_codeofconductforrecipients_policy_fr.pdf?u=636486807030000000. Note : Les subventions sont habituellement assujetties aux Conditions générales du Fonds mondial et aux Conditions de l'accord de subvention du 26 February 2021
Geneva, Switzerland

récipiendaires du Fonds mondial établissent des principes supplémentaires que les fournisseurs et les récipiendaires sont tenus de respecter. Les Directives pour l'établissement des budgets du Fonds mondial définissent généralement la manière dont les dépenses doivent être approuvées et justifiées pour être reconnues comme conformes aux conditions des accords de subvention.

Sur qui enquêtons-nous ? : Les enquêtes du BIG portent sur les récipiendaires principaux et les sous-récipiendaires, les instances de coordination nationales et les agents locaux du Fonds, ainsi que sur les fournisseurs et les prestataires de services. Les enquêtes du BIG couvrent aussi les activités du Secrétariat qui utilisent des fonds¹³. Bien que le BIG n'entretienne habituellement pas de relations directes avec les fournisseurs du Secrétariat ou des récipiendaires, la portée¹⁴ de ses travaux englobe leurs activités relatives à la fourniture de biens et de services. Pour accomplir sa mission, le BIG a besoin de l'entière coopération de ces fournisseurs pour avoir accès aux documents et aux responsables¹⁵.

Sanctions applicables en cas d'identification de pratiques prohibées : Lorsque l'enquête identifie des pratiques prohibées, le Fonds mondial est en droit de chercher à obtenir le recouvrement des fonds de subvention affectés par l'infraction contractuelle concernée. Le BIG a pour mission de découvrir des faits et ne décide pas de la manière dont le Fonds mondial fera appliquer ses droits. Il ne prend ni décision judiciaire ni sanction¹⁶. Il incombe au Secrétariat de décider des mesures de gestion à prendre ou des recours contractuels à mettre en œuvre en réponse aux constatations de l'enquête.

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

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

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

programme, ou au Règlement relatif aux subventions (2014), qui intègre le Code de conduite des récipiendaires et impose l'utilisation du Code de conduite des fournisseurs. Les conditions peuvent toutefois varier dans certains accords de subvention.

¹³ Charte du Bureau de l'Inspecteur général (19 mars 2013), § 2, 9.5, 9.6, 9.7 et 9.9, disponible à l'adresse : https://www.theglobalfund.org/media/3026/oig_officeofinspectorgeneral_charter_en.pdf

¹⁴ Charte du Bureau de l'Inspecteur général, § 2 et 17.

¹⁵ Code de conduite des fournisseurs du Fonds mondial, § 16-19.

¹⁶ Charte du Bureau de l'Inspecteur général, § 8.1.