



Audit et investigations

Rapport d'investigation définitif **Utilisation irrégulière des fonds Gavi au** **Ministère de la Santé de Madagascar**

13 avril 2018

Table des matières

1.	Résumé.....	3
2.	Introduction	4
3.	Investigation.....	5
	Contexte.....	5
	Acquisitions de la DDS.....	17
	Paiements en espèces de la DDS	27
4.	Analyse.....	30
5.	Recommandations	31

1. Résumé

- 1.1 L'équipe d'audit et investigations de Gavi a identifié que des fonds Gavi ont été utilisés de manière irrégulière par certains membres du personnel du Ministère de la Santé Publique de Madagascar (MSANP). L'utilisation irrégulière et/ou le détournement de ces fonds consistait en des pratiques de passation de marchés et des paiements en espèces irréguliers.
- 1.2 Ces pratiques ont été relevées dans différents départements du MSANP et ont concerné des acquisitions significatives d'immobilisations par la Personne Responsable des Marchés Publics (« PRMP »), des achats moins importants réalisés par la Direction des districts sanitaires (« DDS ») et des versements en espèces (par la DDS également). Les méthodes de détournement comprenaient la manipulation des cahiers des charges des appels d'offres afin d'accorder des contrats à des fournisseurs privilégiés ; des pratiques de surfacturation par ces fournisseurs ; la fabrication de devis, de factures et la falsification de demandes de remboursement de frais de déplacement.
- 1.3 Les contrôles clés requis par la réglementation malgache ou les procédures du MSANP ont été absents ou ignorés. En ce qui concerne les achats d'immobilisations par la PRMP, l'approbation de l'agent de contrôle des fonds (tel que requis par la loi) était manquante dans tous les cas où les fonds Gavi ont été employés. En ce qui a trait aux dépenses de montants moins élevés, des documents fabriqués ont été utilisés pour contourner les contrôles en place.
- 1.4 Le total des dépenses remises en question à travers cette investigation s'élève à **866 198** dollars américains (\$) (montant qui intègre la majorité des transactions de la PRMP comprises dans le périmètre de l'investigation et toutes les dépenses de la DDS), et est réparti comme suit :

<u>Description</u>	<u>Montant (\$)</u>
Appels d'offres manipulés et prix gonflés – PRMP	
• Acquisition de camions frigorifiques (paragraphe 3.15)	18 738
• Acquisition de cinq camionnettes 4x4 (3.22)	32 302
• Acquisition de 50 motocyclettes (3.28)	30 593
• Acquisition de 45 motocyclettes (3.32)	17 521
• Acquisition d'une camionnette Nissan NP300/Navarra (3.40)	4 924
• Surfacturation de pièces détachées pour les équipements de la chaîne du froid (mèches) (3.45/3.46)	40 741
• Processus d'approvisionnement irrégulier de pièces détachées pour la chaîne du froid (3.45/3.46)	351 549
• Livraison de pièces détachées pour la chaîne du froid (3.48)	42 280
Demandes de devis manipulées ou falsifiées – DDS	
• Acquisition de 49 motocyclettes (3.66)	133 827
• Achat de services de transport de motocyclettes (3.79)	9 675
• Approvisionnement pour rénovation de bâtiments (3.84)	137 922
Dépenses en espèces de la DDS – Avance pour fournitures de bureau (3.89)	173
Dépenses en espèces de la DDS (3.92)	45 953
Estimation de la valeur totale (USD)	<u>866 198</u>

- 1.5 L'équipe d'investigation de Gavi recommande de ne plus s'appuyer sur les systèmes et processus du MSANP lors de l'utilisation des soutiens en espèces de Gavi pour le moment. Des solutions alternatives, telles que le recours accru aux services d'un agent fiduciaire, devraient être explorées jusqu'à ce que la confiance de Gavi dans le MSANP soit restaurée. En outre,

compte tenu du caractère manifestement flagrant de certains abus, l'investigation recommande que ces éléments soient transmis aux autorités judiciaires locales compétentes afin qu'elles examinent dans quelle mesure le comportement des personnes responsables au sein du MSANP a enfreint les lois nationales.

2. Introduction

- 2.1 Les préoccupations concernant les pratiques de passations de marchés et d'approvisionnement du MSANP ont été soulevées pour la première fois à la fin 2016. Étant donné que Gavi avait déjà prévu un audit de routine peu de temps après, l'équipe d'audit a pu obtenir des informations venant corroborer ces inquiétudes. Il a été relevé de nombreuses irrégularités dans les achats effectués à la fois par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) - unité centrale du MSANP chargée des principaux approvisionnements et marchés significatifs - et par la Direction des districts sanitaires (DDS) qui gère le Programme de renforcement du système de santé à travers le pays. Ces irrégularités comprenaient l'application de prix excessivement élevés, des non-conformités dans les processus d'appels d'offres, des interrogations sur la véracité de certains achats et sur l'existence d'actifs, des dossiers manquants, et la fabrication de divers documents.
- 2.2 Gavi avait déjà effectué un audit en mai 2013 et le rapport (publié en février 2014) relevait des irrégularités dans les processus d'approvisionnement, et en particulier la surfacturation de motocyclettes. En conséquence, Gavi a demandé le remboursement de 279 480 \$ et a recommandé le renforcement des contrôles internes. Néanmoins, au cours de l'audit effectué en 2017, il a été constaté que la surfacturation et autres pratiques irrégulières liées aux achats et passations de marchés avaient perduré au sein de la même direction, y compris pour les achats ultérieurs de motocyclettes. Bien que certains membres de la direction aient changé depuis lors, des malversations ont néanmoins continué de se produire.
- 2.3 Par conséquent, alors que l'audit Gavi réalisé en 2017 s'est concentré sur la correction des faiblesses systématiques, il a été décidé que les domaines spécifiques soupçonnés d'abus délibérés devraient faire l'objet d'enquêtes supplémentaires. En conséquence, Gavi a ouvert une investigation conformément à la section 22 de l'annexe 2 de l'accord-cadre de partenariat avec le MSANP, daté 26 juin 2013. Le but de l'investigation était d'établir s'il y avait effectivement eu abus et d'en évaluer l'ampleur. L'investigation s'est déroulée en pleine connaissance et avec la coopération du MSANP, ce qui a permis à l'équipe d'investigation de mener ses travaux dans le pays du 4 au 8 septembre 2017.
- 2.4 L'investigation, qui était concentrée sur les achats et autres dépenses financés par Gavi, a consisté en des examens de documents ; des entretiens avec le personnel ; des inspections physiques dans les locaux du MSANP ; des échanges avec les partenaires locaux et des visites chez des fournisseurs. Gavi a également effectué une analyse des ordinateurs utilisés par l'équipe du Service comptable de la DDS. Cette vérification a permis d'identifier diverses informations suggérant la fabrication de documents de fournisseurs et/ou une collusion avec les fournisseurs.
- 2.5 Dans le présent rapport, les noms des employés et des fournisseurs ont été modifiés. Les montants en devises locales ont été convertis en dollars américains à la date du paiement, sauf mention contraire ou spécifique¹.
- 2.6 Le 8 janvier 2018, le MSANP a formulé une réponse au projet de rapport d'investigation. Cette réponse a été examinée et le rapport a été modifié en conséquence afin d'intégrer des changements jugés nécessaires, de même qu'un résumé des principaux points mentionnés par

¹ Source : <http://www.xe.com/currencycharts/?from=USD&to=MGA&view=1Y>, retenant la date la plus proche.

le Ministère. Les éléments de réponse sont résumés tout au long du présent rapport, en italique, tout comme les commentaires de Gavi quant à savoir si la réponse traite correctement des sujets en question.

3. Investigation

Contexte

- 3.1 L'investigation a porté sur les dépenses financées par Gavi pour le MSANP, mais a été plus particulièrement axée sur les bureaux de la PRMP et de la DDS. L'équipe d'investigation a constaté que des processus d'approvisionnement et passations de marchés des deux bureaux avaient été manipulés. De manière générale, les cahiers des charges des appels d'offres de la PRMP ont été manipulés en vue d'attribuer des marchés à des fournisseurs privilégiés, pré-identifiés, qui surfacturaient les biens et fournissaient parfois des produits de qualité inférieure. Par ailleurs, pour les achats moins importants gérés par la DDS, des documents fabriqués ont été utilisés pour attribuer des marchés à des entreprises et commerçants dont l'origine et l'identité sont douteuses.
- 3.2 En outre, l'investigation a révélé des anomalies avec les dépenses en espèces de la DDS.
- 3.3 Tous les documents n'étant pas disponibles, le présent rapport s'est donc fondé sur les informations fournies au cours de l'investigation ou obtenues ultérieurement.

Appels d'offres importants

- 3.4 Les passations de marchés d'un montant significatif sont traitées par la PRMP. Il s'agit principalement d'achats de grande valeur, y compris ceux de matériels de transports (divers véhicules) et d'équipements de la chaîne du froid.
- 3.5 Aucun des dossiers de passations de marchés examinés par l'équipe d'investigation ne contenait une approbation indépendante de l'agent de contrôle financier ou du « contrôle financier », telle que spécifiée dans la directive n°001-MFB/ARMP/DG/CRRR/08 du 30 mai 2008 de la Loi sur la Passation des Marchés du Madagascar. Cette exigence constitue un contrôle clé visant à assurer "la disponibilité des fonds et la régularité des acquisitions". Le PRMP a confirmé que cette approbation n'était pas incluse dans les passations de marchés financées sur fonds de Gavi, et Gavi s'est inquiété du fait que son absence puisse invalider tous les appels d'offres du PRMP.
- 3.6 *Dans sa réponse, le MSANP a indiqué que ce contrôle ne s'appliquait qu'aux marchés publics pour lesquels des fonds n'étaient pas déjà réservés. Toutefois, le Ministère a reconnu la nécessité de contrôles appropriés et a accepté d'examiner cette question pour les futurs approvisionnements financés par Gavi.*
- 3.7 Par ailleurs, Gavi considère que des abus délibérés se sont manifestement révélés dans tous les passations de marchés décrits ci-dessous. Les processus des appels d'offres et cahiers des charges ont été adaptés ou manipulés en vue de s'assurer que les contrats soient attribués à un nombre restreint de fournisseurs privilégiés, qui surfacturaient le MSANP et parfois fournissaient également des biens de qualité inférieure.
- 3.8 Dans un certain nombre de cas, l'équipe d'investigation de Gavi a communiqué avec les fournisseurs pour obtenir des devis chiffrés pour des marchandises précédemment achetées par le MSANP. Ces devis ont été utilisés à des fins de comparaison dans le présent rapport. Toutefois, alors que l'équipe d'investigation a généralement pu obtenir des prix moins élevés pour des biens individuels, un client important comme le MSANP aurait dû pouvoir obtenir des prix encore plus avantageux que ceux obtenus par Gavi, en raison de la nature du processus d'appels d'offres et des économies d'échelle importantes liées à l'achat en gros.

- 3.9 Les preuves obtenues des ordinateurs du bureau de la DDS le confirment (voir paragraphe 3.27 ci-dessous). Dans ce cas, le prix public annoncé par motocyclette était de 6 325 000 MGA hors taxes, alors que le prix proposé au MSANP était de 5 879 167 MGA, soit une réduction de plus de 7 %. Au lieu de cela, le MSANP payait aux fournisseurs des prix plus élevés que ceux offerts au grand public.
- 3.10 *Le MSANP a répondu en des termes généraux que les appels d'offres étaient toujours surévalués lorsqu'un processus était lancé, en fournissant plusieurs motifs à cette surévaluation. Gavi a considéré avec attention ces explications mais n'est pas en mesure d'accepter que ses conclusions soient supprimées ou modifiées, comme demandé par le MSANP. Plus précisément, les points suivants ont été soulevés :*
- *Les fournisseurs auraient tendance à présenter leurs offres en fonction du budget disponible, qui est rendu public. Gavi considère qu'une concurrence transparente et loyale permettrait toujours d'obtenir une valeur accrue. De plus, c'est le MSANP qui établit le budget, et il relève de la responsabilité de la PRMP de donner des conseils professionnels avisés pour que le budget soit approprié et pertinent. L'équipe d'investigation ne peut se permettre d'approuver des budgets excessifs pour les activités financées par Gavi.*
 - *La PRMP serait tenue d'accepter les prix intégrés dans les propositions d'appel d'offres, même lorsque ceux-ci sont plus élevés que les prix publics affichés en boutique. Gavi soutient qu'il est de la responsabilité de la PRMP de s'assurer qu'un bon rapport qualité-prix est obtenu, que l'approbation de prix excessifs n'est pas acceptable, d'autant plus que les appels d'offres peuvent être annulés et relancés de nouveau en tant que de besoin.*
 - *Les fournisseurs encourraient également divers coûts administratifs dans le cadre de la soumission d'une offre. Cependant, Gavi note que cela s'applique à tous les appels d'offres en général et n'est pas spécifique à Madagascar et, par conséquent, n'expliquerait pas des prix plus élevés que les prix du marché.*
 - *Dans le cadre d'un appel d'offres ouvert, les fournisseurs devraient octroyer un délai de règlement pouvant aller jusqu'à 75 jours. Encore une fois, Gavi souligne que le délai de paiement sur les achats importants n'est pas propre à Madagascar et ne peut justifier des prix excessifs.*
 - *Le Code des marchés publics obligerait le MSANP à sélectionner l'offre la plus basse sans négociation. Gavi ne conteste pas ce point, mais considère qu'une offre financière dépassant le prix du marché ne peut être le résultat d'un appel d'offres équitable et compétitif et ne peut être atteinte que par collusion entre les agents du MSANP et le fournisseur.*
 - *De plus, en demandant à Gavi de retirer sa conclusion portant sur la surévaluation des offres, le MSANP ignore les autres aspects de la situation sur la base desquels Gavi soutient que l'ensemble de l'appel d'offres a été manipulé pour favoriser un fournisseur particulier, que les produits livrés étaient de qualité inférieure ou de spécificités différentes de ceux faisant l'objet de l'appel d'offres, et que les produits ont été acceptés malgré leurs caractéristiques inférieures. La surfacturation n'est qu'un aspect de la collusion, mais constitue la base de l'identification des montants contestés.*
 - *L'enquête note également que les offres anormalement élevées ou basses devraient être refusées en vertu du décret n ° 2006-347 de Madagascar sur les conditions de rejet des offres.*
 - *Gavi maintient donc ses conclusions à ce sujet.*

Camions frigorifiques

- 3.11 Le 30 septembre 2015, la PRMP a lancé un appel d'offres (numéro 12/15) pour l'acquisition de deux camions frigorifiques. Le dossier de passation de marché indique que seules deux sociétés

ont répondu à l'appel d'offres, l'une proposant un produit d'un fabricant chinois (JMC) et l'autre, un produit d'un fabricant japonais concurrent. Les deux offres ont été présentées à un prix identique de 250 millions MGA, plus taxes sur les ventes (total de 300 millions MGA).

- 3.12 L'examen du cahier des charges de l'appel d'offres a soulevé des questions sur l'intégrité du processus de passation du marché. Plus précisément, le cahier des charges établi par le MSANP semblait être adapté au produit spécifique de JMC. A titre d'exemple, un volume frigorifique de 14 mètres-cubes avec des dimensions intérieures de 4 380² x 1 900 x 1 700 mm +/- 5 % était demandé dans le cahier des charges. L'offre retenue se situait à moins de 15 mm de chacune de ces dimensions. D'autres caractéristiques semblaient également inhabituelles ou peu claires, comme les freins à tambour sur toutes les roues (ce qui ne permettait pas d'obtenir des freins à disque de qualité supérieure), la suspension à ressort à lames (ce qui excluait les systèmes de suspension plus modernes), les roues d'une taille maximale de 16 pouces et un lecteur USB pour le poste stéréo. L'offre retenue correspondait exactement à chacune de ces spécifications. Gavi a localisé et photographié ces véhicules.
- 3.13 L'équipe d'investigation a ensuite rendu visite au fournisseur retenu et a noté que des camions JMC identiques étaient en vente dans la salle d'exposition, puis elle a demandé au vendeur une proposition de prix. Sans aucune négociation, le vendeur a offert ces véhicules pour 114 millions MGA chacun, toutes taxes comprises, soit 95 millions hors taxe. Ce montant est de 30 millions MGA moins cher par véhicule que le devis fourni au MSANP (environ 9 369 \$ chacun, ou 18 738 \$ pour les deux véhicules à un taux de change MGA / USD de 3,202 à la date de paiement du 11 mars 2016).
- 3.14 En outre, les véhicules livrés au MSANP ne correspondaient pas aux spécifications demandées et pour lesquelles le MSANP a payé. Le fournisseur ne vend que des camions frigorifiques d'une capacité de 12,6 mètres cubes au lieu des 14 demandés. Le camion plus grand est d'une conception différente :



Le véhicule acheté par le MSANP (à gauche) est supposé offrir 14 m³. Le même que celui vendu par le vendeur, selon leur catalogue (au centre) avec les dimensions de 4 300 x 1 780 x 1 650, ou 12,63 m³. Comparaison avec le véhicule de 14 m³ non vendu par le fournisseur (à droite).

- 3.15 Par conséquent, Gavi questionne la somme de **18 738 \$**, sur la base de la surfacturation de 60 millions MGA pour les deux camions réfrigérés, au taux de change de 3,202 à la date de paiement du 11 mars 2016.
- 3.16 Dans sa réponse, MSANP a déclaré rejeter les allégations de surfacturation (voir le paragraphe 3.10 ci-dessus) et a certifié la neutralité des spécifications techniques de cette acquisition pour les raisons suivantes :

² Indiqué comme 1,380, mais cela semble être une erreur typographique.

- *Les caractéristiques techniques ont été approuvées de manière indépendante par le service administratif des garages du Ministère des Finances et du Budget. Pour Gavi, cela ne change pas le fait que le MSANP - en tant qu'experts de la chaîne du froid - ait défini ces caractéristiques à l'origine. De plus, comme le démontre le problème des 4x4 (ci-dessous), Gavi ne peut pas toujours s'appuyer sur l'expertise du service administratif des garages.*
- *Le dossier d'appel d'offres aurait reçu un avis favorable de la Commission Nationale des Marchés (CNM), rattachée au Ministère des Finances et du Budget et indépendante du MSANP. Gavi suggère que le Ministère des Finances n'est peut-être pas l'autorité compétente en matière de validation des caractéristiques techniques des véhicules et équipements de chaîne du froid, et qu'à ce stade, il ait pu ne pas être au courant de la surfacturation ou des caractéristiques inférieures ;*
- *Des marges ont été ajoutées aux caractéristiques techniques pour permettre la non-exclusivité (p. ex. plus ou moins 5% pour la dimension). Gavi considère que le recours à ce procédé ne constitue pas des dimensions spécifiques, qu'il demeure non justifié, et qu'il a eu pour effet d'exclure l'offre concurrente. Pour permettre une concurrence plus équitable, il aurait fallu utiliser simplement une caractéristique de volume, en l'occurrence 14 m3 ;*
- *Sur la question de la livraison non conforme, celle-ci a été validée à la fois par le MSANP et par le partenaire de GAVI, en l'occurrence l'OMS. Cependant, Gavi note que le consultant qui a aidé à confirmer la réception était un spécialiste de la chaîne du froid qui n'était pas censé mesurer les dimensions du véhicule, comme l'OMS l'a confirmé à Gavi.*
- *En conséquence, Gavi maintient ses conclusions sur ce sujet des camions frigorifiques.*

Cinq camionnettes 4 x 4

- 3.17 Une situation similaire a été observée en ce qui concerne l'achat de cinq camionnettes 4 x 4 (faisant partie de l'appel d'offres de la PRMP, référence 12/16) auprès du même fournisseur.
- 3.18 Le cahier des charges de l'appel d'offres exigeait des véhicules d'une cylindrée comprise entre 2 400 et 2 800 cm³. Le soumissionnaire retenu a présenté un devis (et plus tard une facture) pour des camionnettes Mazda BT-50 d'une cylindrée de 2 430 cm³. Cependant, Mazda ne fabrique pas ce produit dans cette cylindrée. Elle produit ces véhicules uniquement avec des moteurs de 2,2 (2 298 cm³) ou de 3,2 litres (3 198 cm³).
- 3.19 Le soumissionnaire retenu a fourni la version moins chère des camionnettes, celle de 2,2 litres de cylindrée. La raison pour laquelle le bureau des transports du MSANP a accepté ces véhicules n'est pas claire, car les différences de caractéristiques techniques avec les spécifications de l'appel d'offres auraient été identifiables facilement tant dans les supports promotionnels du fournisseur que dans la documentation technique fournie lors de la livraison.
- 3.20 D'autres preuves de la manipulation de cet appel d'offres en faveur du fournisseur retenu peuvent être identifiées ailleurs dans l'évaluation technique du marché. L'appel d'offres exigeait que les roues du véhicule ne mesurent pas plus de 16 pouces de diamètre. Cependant, les Mazda avaient des roues de 17 pouces. Les évaluateurs techniques ont néanmoins marqué ce critère comme étant « substantiellement conforme » aux spécifications. Cela contraste avec les autres appels d'offres de véhicules où ce type d'écart dans les spécifications fut considéré comme motif de disqualification. Par exemple, lorsque des motocyclettes (paragraphe 3.25 ci-dessous) ont été offertes avec des freins à disque au lieu de freins à tambour, la spécification plus élevée a été disqualifiée parce que considérée « non conforme » aux exigences. (Aucune préférence n'a été précisée pour le type de freins lors des autres acquisitions de motocyclettes).

- 3.21 Gavi a obtenu un devis écrit du fournisseur retenu offrant les camionnettes de 2,2 litres de cylindrée pour 96 millions MGA par véhicule plus taxes. Ce prix n'était que pour un seul véhicule et, bien qu'il ne soit que légèrement inférieur au prix de 97,5 millions MGA proposé au MSANP, ce dernier a été obtenu dans le cadre d'un appel d'offres pour l'achat groupé de cinq véhicules, ce qui laisse à penser que le MSANP a été surfacturé pour cet achat.
- 3.22 Gavi considère donc que l'appel d'offres n'a pas été mené de manière objective et transparente, que les véhicules achetés ne répondaient pas aux spécifications techniques et que leur prix a été surévalué d'au moins $5 \times 1,5m = 7,5$ millions MGA (soit 2 404 \$ à un taux de change de 3,119 à la date de la facture). Le montant total dépensé pour ces véhicules qui ne répondaient pas aux spécifications requises s'élevait à 487,5 millions (156 300 \$), alors que l'offre la plus basse était de 386 750 000 MGA (123 998 \$). Gavi note donc que l'offre inférieure aurait dû l'emporter, et remet en question par conséquent le surplus de dépenses de **32 302 \$**.
- 3.23 *Dans sa réponse, le MSANP a précisé que le service administratif des garages avait accepté les véhicules et confirmé qu'ils avaient une cylindrée de 2 430 cm³. Toutefois, Gavi maintient son affirmation selon laquelle il n'existe aucune taille de moteur de ce type dans cette spécification de véhicule et que la définition des caractéristiques – ainsi que la vérification de la livraison – étaient biaisées. Même les brochures promotionnelles du concessionnaire fournisseur ne contiennent que des véhicules de 2,2 et 3,2 litres. Alors que le MSANP affirme que le véhicule est disponible en 2,5 litres, Gavi n'est en mesure de trouver une spécification similaire que pour une génération plus ancienne de ce véhicule et seulement avec un moteur de 2,499cc – et non 2,430cc. Le MSANP a également contesté l'allégation de surfacturation (voir le paragraphe 3.10) et a déclaré que l'offre suivante la plus basse ne pouvait être utilisée pour déterminer le montant à remettre en cause dans la mesure où celle-ci a été jugée inacceptable du fait que sa validité était inférieure de deux jours par rapport à la durée requise. Gavi soutient donc que si aucune des offres n'était valable, le MSANP aurait pu annuler et relancer de nouveau le processus d'appel d'offres compte tenu des problèmes identifiés. N'ayant pas suivi ce mode opératoire, Gavi soutient que l'offre perdante fournit néanmoins une représentation plus juste de la valeur de l'offre et maintient donc ses conclusions à ce sujet.*
- 50 motocyclettes*
- 3.24 Dans le cadre de ce marché (également dans le cadre de l'appel d'offres 12/16 avec les camionnettes 4 x 4), les spécifications techniques semblent avoir été élaborées pour favoriser un seul fournisseur et, là encore, les véhicules livrés ne correspondaient pas aux spécifications présentées dans l'offre du fournisseur.
- 3.25 L'un des soumissionnaires non retenus a été exclu de l'évaluation de l'appel d'offres parce qu'il avait tamponné, plutôt que signé, son offre. Un deuxième soumissionnaire a été exclu pour des raisons techniques parce que les spécificités de ses motocyclettes dépassaient les spécifications requises. Plus précisément, ce soumissionnaire proposait des freins avant à disque plutôt que des freins à tambour (les freins à disque sont généralement considérés comme supérieurs aux freins à tambour en termes de qualité et de performance). Cela contraste avec d'autres devis de la PRMP examinés où les spécifications standards pour les motocyclettes précisaient des freins avant à tambour ou à disque. En outre, comme vu dans un autre appel d'offres, plus précisément celui des Mazda 4 x 4 (paragraphe 3.20), d'autres véhicules présentant des écarts manifestes par rapport aux spécifications requises avaient néanmoins été qualifiés comme étant conformes à celles-ci, même s'ils ne l'étaient pas.

- 3.26 L'évaluation du comité d'appel d'offres pour l'offre retenue³ a montré que le modèle de motocyclette sélectionnée était une Honda XL125 (que le fournisseur a annoncé dans sa salle d'exposition à un prix au détail de 14,55 millions MGA, soit 12,125 millions hors taxes). Cependant, la facture du soumissionnaire retenu montre que les motocyclettes Honda « Ace 125 Tuf » plus économiques (au prix annoncé de 7,59 millions MGA dans la salle d'exposition du fournisseur, ou 6,325 millions hors taxes) étaient facturées et livrées à 7,85 millions chacune (hors taxes). En conséquence, les motocyclettes auraient dû être refusées, et soit les motocyclettes XL125 auraient dû être livrées ou bien l'appel d'offres aurait dû être annulé et relancé.
- 3.27 Par ailleurs, le MSANP était en mesure d'acquérir ces motocyclettes à un coût encore inférieur au prix public 'annoncé de 6,325 millions MGA (hors taxes). Les preuves extraites des ordinateurs de la DDS ont précisément révélé l'existence de propositions de prix inférieures provenant du fournisseur, qui aurait dû remporter l'appel d'offres. Le 11 février 2016, cinq jours environ avant que l'avis d'appel d'offres soit publié, le MSANP a reçu un devis pour les mêmes motocyclettes Honda Tuf qui pouvaient être fournies à un prix de 5 879 167 MGA chacune (hors taxes) ou 293 958 350 MGA pour 50 motocyclettes. Cela illustre le type de réduction accessible au MSANP en cas d'achats groupés et contraste avec le prix proposé retenu par la même entreprise de 392 500 000 MGA pour 50 véhicules. La proposition de prix la moins chère n'a pas été incluse dans le dossier d'appel d'offres et, bien que le MSANP ait été informé du prix le plus bas, il n'a pas cherché à obtenir le meilleur rapport qualité-prix.
- 3.28 La différence entre le prix total que le MSANP aurait dû obtenir et le prix qu'il a finalement payé a été de 98 541 650 MGA (ou **30 593 \$** au taux de change de 3 221 à la date de facturation du 4 juin 2016).
- 3.29 Le MSANP a répondu en affirmant qu'il n'a pas été en mesure de considérer le devis le moins cher dans la mesure où celui-ci a été émis en dehors du processus d'appel d'offres. Cependant, Gavi soutient qu'il relève de la responsabilité d'une structure compétente en matière de passation de marchés de s'assurer que le meilleur rapport qualité-prix est obtenu, et que le devis lui donne une connaissance exacte des conditions de marché. En ayant accepté les prix excessifs proposés dans le cadre de l'appel d'offres (plutôt que de d'annuler et de relancer l'appel d'offres par exemple), le MSANP a dépensé les fonds de manière pour le moins inappropriée. De plus, la réponse fournie par le Ministère ne traite pas des autres anomalies mises en question par Gavi à savoir les spécifications techniques manipulées ou le fait que les motocyclettes reçues ont été de caractéristiques techniques inférieures à celles demandées. Gavi maintient par conséquent ses conclusions à ce sujet.

45 motocyclettes

- 3.30 Un autre marché (appel d'offres 10/15) a concerné l'achat de 45 motocyclettes supplémentaires. Pour ce cas, le soumissionnaire retenu a proposé des motocyclettes de 150 cm³ de marque Pacific. Cependant, l'entreprise retenue a en fait livré des motocyclettes du modèle GY 125 de la marque Lifan, selon le site Web du fournisseur. La facture du soumissionnaire retenu n'indiquait pas la marque réelle de la motocyclette livrée (elle ne faisait référence qu'au numéro de modèle), mais le fournisseur retenu a facturé des motocyclettes de 150 cm³, spécifications supérieures à celles mentionnées dans l'évaluation de l'offre, alors même que les motocyclettes étaient de 125 cm³.
- 3.31 À la livraison de ces véhicules, le MSANP les a enregistrés comme étant des motocyclettes de 150 cm³. Cependant, l'équipe Gavi s'était déjà rendue dans l'entrepôt de stockage et avait

³ Les offres de prix des fournisseurs retenus étant manquantes dans le dossier de passation de marché, Gavi s'est donc fié aux évaluations techniques et financières ainsi qu'à la facture du fournisseur pour ce qui concerne les chiffres.

constaté que les motocyclettes étaient en fait du modèle inférieur, soit 125 cm³ (modèle GY, d'après la facture du fournisseur). Les raisons pour lesquelles le bureau des transports du MSANP a accepté ces véhicules restent inexplicables.

- 3.32 L'équipe d'investigation de Gavi a également rendu visite au fournisseur où l'un des vendeurs a confirmé que le prix de vente au détail (avant négociation) de la Pacific 150s était de 3,43 millions MGA, taxes comprises, soit 2 858 334 MGA hors taxes, ce qui est moins cher que le prix unitaire réel de 4,1 millions MGA hors taxes facturé au MSANP, alors même qu'il s'agissait d'un achat groupé. L'excédent s'élève donc à 1 241 666 MGA par véhicule, soit 55 874 970 MGA au total, ce qui équivaut à **17 521 \$** au taux de change de 3 189 à la date de paiement du 10 mai 2016. (Gavi a également obtenu une proposition de prix ultérieure de 3 millions pour les véhicules de 125 cm³, mais a retenu le prix des motocyclettes de 150 cm³, selon l'offre du fournisseur.)
- 3.33 *Dans sa réponse, le MSANP a déclaré qu'il se fiait au service administratif des garages qui a certifié les motocyclettes comme étant des véhicules Pacific 150cc et qui a produit en appui la copie d'un document unique d'immatriculation temporaire (qui facilite la livraison en attendant l'immatriculation définitive). Cependant, aucune explication n'a été fournie pour expliquer pourquoi la facture se réfère à un autre modèle de motocyclette. De surcroît, lors d'une visite d'inspection distincte au garage du Ministère, Gavi a pu voir certains des véhicules achetés avec les fonds Gavi qui n'avaient pas encore été distribués aux régions. Gavi a noté la présence d'une Honda Tuf 125 (telle qu'achetée via l'appel d'offres séparé pour 50 motocyclettes) ainsi que deux motocyclettes 125GY, le même modèle que celui décrit sur la facture. En conséquence, compte tenu des multiples incohérences dans la passation des marchés, Gavi maintient sa position concernant la surfacturation.*



Les motocyclettes Lifan 125GY identifiées par les employés du garage comme étant des véhicules achetés par les fonds Gavi.

Nissan Navara/NP300

- 3.34 En décembre 2012, la PRMP a publié un avis d'appel d'offres pour un seul véhicule 4 x 4. Le soumissionnaire retenu avait fourni un devis pour un Nissan Navara d'un montant de 89 millions MGA plus les taxes.
- 3.35 Le règlement du véhicule a été fait au fournisseur le 21 mars 2013. Toutefois, en raison d'un différend avec le fournisseur au sujet du paiement de la taxe de vente relative à d'autres achats, aucun véhicule n'a été livré à ce moment-là. La livraison d'un véhicule de remplacement a finalement seulement eu lieu en 2017, après la résolution du contentieux.
- 3.36 En raison de ce retard prolongé, le fournisseur n'a pas été en mesure de fournir le véhicule initialement acheté et a proposé au MSANP un véhicule de remplacement. Gavi a obtenu un devis pour ce véhicule de remplacement et a estimé qu'il aurait pu être acheté au prix de 78 120 000 plus les taxes, soit près de 11 millions MGA moins cher que le prix payé.
- 3.37 À aucun moment, le MSANP n'a informé Gavi que ce véhicule n'avait pas été livré : cela n'a été découvert que durant la visite de la mission d'investigation en 2017. Partant du principe que le MSANP a réussi à se passer de ce véhicule pendant quatre ans et qu'il n'a pas signalé de problèmes relatifs à la gestion du programme, Gavi s'interroge sur la réalité du besoin de cette acquisition.
- 3.38 De plus, lorsque le véhicule a été finalement livré en janvier 2017, le directeur de la DDS s'est attribué le véhicule pour son propre usage. (Dans la planification budgétaire telle qu'approuvée par Gavi en 2012/13, il était prévu que ce véhicule soit affecté exclusivement aux activités de supervision des programmes financés par Gavi). Aucun argument ou justification n'a été apporté pour expliquer la raison pour laquelle le directeur de la DDS s'est attribué le véhicule, alors même qu'il ne travaille pas exclusivement sur les activités et programmes liés à Gavi.
- 3.39 Par conséquent, Gavi remet en question ce montant de 89 millions MGA (39 838 \$ à un taux de change de 2 234 à la date du paiement initial du 21 mars 2013).
- 3.40 *Dans sa réponse, le MSANP a reconnu qu'un problème de taxe de vente s'était posé, mais au moment où il a été résolu, le concessionnaire n'était en mesure que d'offrir un modèle équivalent. Le MSANP a donc proposé que le montant mis en question ne porte que sur les différences de spécifications, soit sur 11 000 000 000 MGA (4 924 \$ au taux de change de 2234 à la date du rapport initial de paiement du 21 mars 2013). En outre, le MSANP propose d'attribuer ce véhicule à la PCU afin de servir exclusivement aux activités de Gavi. Après prise en considération de cet argument, la proposition financière est acceptée par Gavi et il est recommandé que le véhicule soit affecté à des activités sur le terrain.*

Pièces détachées pour la chaîne de froid (PRMP en collaboration avec la DDS et/ou la DPEV)

- 3.41 D'autres achats gérés par la PRMP ont concerné l'approvisionnement de pièces détachées pour les réfrigérateurs au fioul utilisés dans la chaîne du froid des vaccins. Ces réfrigérateurs nécessitaient une pièce particulière, une mèche, qui peut être obtenue auprès de quelques fournisseurs spécialisés. L'UNICEF est en mesure de se procurer ces pièces à des prix compétitifs, et leur catalogue et prix sont accessibles publiquement en ligne.
- 3.42 Gavi a soulevé des préoccupations sur divers aspects de ces passations de marché. Premièrement, des interrogations portent sur : la nature de l'activité du fournisseur (une entreprise de construction plutôt qu'un fournisseur spécialisé dans le domaine médical ou de la chaîne du froid), l'existence d'une facture de l'entreprise de construction datée avant la signature d'un contrat, de divers documents incomplets et d'irrégularités dans la documentation disponible (par exemple des modèles de facture différents pour le même fournisseur et l'absence de dates de facturation). L'émission de factures avec le même numéro et d'autres divergences mentionnées dans les points (d) et (e) ci-dessous, remettent en

question la crédibilité des documents fournis. (Conformément à sa réponse ci-dessous, le MSANP accepte certains remboursements sans pour autant reconnaître une culpabilité dans aucune des irrégularités).

- 3.43 Un autre sujet de préoccupation de Gavi était la surévaluation du prix des mèches. Le partenaire de l'Alliance Gavi, l'UNICEF, est en mesure de se procurer ces pièces à des prix compétitifs et leur catalogue et leurs prix sont publics et accessibles en ligne. L'UNICEF travaille en étroite collaboration avec les différents services du MSANP, qui sont donc totalement au courant du fait que l'UNICEF est un fournisseur d'équipements pour la chaîne du froid. En effet, le MSANP avait précédemment déjà acquis des mèches par l'intermédiaire de l'UNICEF à un prix unitaire de 4,51 dollars, ce qui indique que le MSANP connaissait la source et cette opportunité d'achat des mèches à un prix compétitif. Le prix actuel de l'UNICEF pour une mèche est compris entre 5,15 \$ et 5,75 \$ selon le type. Néanmoins, à partir de 2015, le MSANP a choisi de ne plus avoir recours à l'UNICEF pour l'achat de ces mèches et autres pièces détachées. En lieu et place, la PRMP a publié des appels d'offres et a accordé des contrats pour des équipements de chaîne du froid et des pièces détachées à une entreprise locale de construction. Les liens entre une telle entreprise de construction et le secteur de la santé, ainsi que les raisons pour lesquelles l'entreprise aurait soumis une offre pour un équipement de chaîne du froid et serait considérée comme un fournisseur approprié, ne sont pas clairs. De plus, les prix des mèches proposés par l'entreprise ont été considérablement majorés, se situant entre 13 \$⁴ et 30 \$ l'unité, soit jusqu'à 400 % de plus que le prix UNICEF.
- 3.44 *Dans sa réponse, le MSANP a déclaré que les fournisseurs avaient été identifiés sur le marché par le biais d'un appel d'offres et que la nature de la procédure de passation des marchés avait été communiquée à Gavi au préalable. La réponse indiquait également que le MSANP a respecté le critère de pré-qualification relatif à l'expérience du fournisseur dans des marchés similaires – mais sans fournir de preuve quant à la façon dont ce critère a été évalué. En examinant cette réponse, Gavi ne s'oppose pas en principe à la méthode d'appel d'offres lorsqu'elle est conforme à la réglementation nationale. Cependant, Gavi ne considère pas qu'un processus de passation de marchés efficace et équitable ignorerait en toute connaissance de cause les prix nettement plus bas disponibles et l'absence de toute tentative de fournir (à Gavi) un bon rapport qualité-prix. En outre, les irrégularités constatées dans la documentation (voir notes ci-dessous) indiquent une relation de nature anormale voire irrégulière avec le fournisseur. Gavi considère que l'appel d'offres aurait pu être annulé au lieu de poursuivre le processus suite à la réception des offres surévaluées. En conséquence, Gavi maintient ses conclusions à ce sujet.*
- 3.45 Le tableau ci-dessous met en évidence différents approvisionnements irréguliers de la part du MSANP tels que constatés par Gavi suite à l'examen de différents documents. Gavi n'est donc pas en mesure de confirmer la validité de la sélection, de la livraison et du paiement des fournitures suivantes, dont les données relatives sont compilées ci-dessous à partir des documents disponibles (les montants en gras sont mis en question):

Date	Taille de la mèche	Prix unitaire	Taux de change	Prix en \$	Prix UNICEF *	Différence (\$)	Qté	Total (\$)	Excédent (\$)	Total du contrat (\$)	Paragr. 3.46
3 jan 14	23	29 090	2,240	12,99	5,75	7,24	3 500	45 465	25 340	220 991	(a)
	32	37 739	2,240	16,85	5,15	11,70	4 000	67 400	46 800		
9 avr 14	23	58 450	2,320	25,19	5,75	19,44	1 740	43 830	33 826	184 376	(b)
	32	52 650	2,320	22,69	5,15	17,54	2 750	62 397	48 235		
2014	23	58 450	2,572	22,73	5,75	16,98	1 500	34 095	25 470	50 850	(c)

⁴ Dans le premier contrat identifié, le prix minimum était de 13 \$ l'unité, mais dans les contrats subséquents au cours des mois suivants, le prix le plus bas a grimpé à plus de 19 \$.

non daté	32	49 500	2,572	19,25	5,15	14,10	1 800	34 650	25 380		
Non daté	23	58 450	2,742	21,32	5,75	15,57	1 377	29 357	21 440		
	32	52 650	2,742	19,20	5,15	14,05	80	1 536	1 124	61 269	(d)
4 fév 15	23	69 500	2,742	25,35	5,75	19,60	1 615	40 940	31 654		
	32	59 700	2,742	21,77	5,15	16,62	1 500	32 655	24 930	94 086	(e)
22 oct 16	23	98 850	3,224	30,66	5,75	24,91	850	26 061	21 174		
	32	90 840	3,224	28,17	5,15	23,02	850	23 944	19 567	73 471	(f)
23 déc 13										44 040	(g)
31 jan 14										75 844	(h)
11 fév 14										76 310	(i)
Total questionné par Gavi									40 741	351 549	

**Tous les prix UNICEF sont les derniers prix disponibles à la date du présent rapport.*

3.46 Gavi est pour le moins préoccupé par la surfacturation des mèches, mais émet également des interrogations à propos des montants totaux des contrats ou des factures. Les préoccupations particulières de Gavi sur les transactions susmentionnées sont les suivantes :

- Contrat 10/13 daté du 3 janvier 2014 entre le MSANP (la PRMP) et la société, pour fourniture de pièces de réfrigérateurs d'une valeur de 495 020 000 MGA (220 991 \$ à un taux de change de 2 240). Voir également (g) ci-dessous. *En réponse, le MSANP a déclaré qu'il ne s'agissait que d'un contrat et non d'un paiement (bien qu'il faille noter la facture demandant un paiement partiel conformément au point g) ci-dessous). En l'absence d'informations complémentaires, Gavi suggère que cette question fasse partie d'un éventuel renvoi aux autorités judiciaires pour un examen plus approfondi (voir paragraphe 5.3).*
- Contrat 03/14 en date du 9 avril 2014 entre le MSANP (la PRMP) et la société, pour fourniture de pièces de réfrigérateurs d'une valeur minimum de 427 753 173,94 MGA (184 376 \$ à un taux de change de 2 320). Il est à noter que ce contrat avait une valeur minimale et maximale (668 376 393,54 MGA) selon les quantités livrées. Toutefois, les documents disponibles ne permettent pas à Gavi de quantifier davantage la valeur. Il n'a été communiqué aucun détail ou documentation concernant l'appel d'offres, et aucune explication liée à l'existence du contrat ou à la façon dont l'entreprise (la société de construction) a été sélectionnée. Aucun bon de livraison, de commande ou facture n'a été identifié. *En réponse, le MSANP a déclaré qu'il ne s'agissait que d'un contrat et non d'un paiement. En l'absence d'informations complémentaires, Gavi suggère que cette question fasse partie d'un éventuel renvoi aux autorités judiciaires pour un examen plus approfondi.*
- Gavi a identifié une liste de spécifications pour des marchandises requises en 2014, et une demande de paiement au fournisseur tamponnée mais non datée. Aucun autre détail n'étant disponible, Gavi a donc initialement demandé des informations complémentaires. *En réponse, le MSANP a déclaré qu'il ne s'agissait que d'un contrat et non d'un paiement. En l'absence d'informations complémentaires, Gavi suggère que cette question fasse partie d'un éventuel renvoi aux autorités judiciaires pour un examen plus approfondi.*
- Gavi a identifié une facture non datée de 140 millions MGA plus taxes, d'un total de 168 millions MGA. Elle contient un numéro de facture identique, mais un format de facture différent, que la facture (également non datée) de février 2015 selon (e) ci-dessous, et concerne des pièces similaires mais pour des quantités différentes. Ces éléments remettent en question la validité de ce document, qui représente 61 269 \$ en supposant le même taux de change de 2 742. *Le MSANP a accepté de rembourser ce montant mais a désigné comme motifs la crise politique et la mauvaise tenue des registres sous l'administration précédente.*
- Cette facture porte le même numéro que celle indiquée au point (d) ci-dessus, ce qui soulève des questions quant à sa véracité. La facture et le bon de livraison ne sont pas

datés. La valeur totale de la facture est de 257 984 611 MGA ou 94 086 \$ au taux de 2 742. *Dans ce cas, Le MSANP a accepté de rembourser ce montant mais a désigné comme motifs la crise politique et la mauvaise tenue des registres sous l'administration précédente.*

- f) Facture datée du 22 octobre 2016. Le montant de 236 872 575 MGA (soit 73 471 \$ à un taux de change de 3 224) a été payé, mais le bon de livraison ne porte que sur une partie de l'envoi. Gavi a demandé des précisions complémentaires sur la livraison que le MSANP a fournies. Compte tenu de ces éléments, Gavi ne remet désormais en question que les sommes payées en plus par rapport aux prix de l'UNICEF, soit 21 471\$ et 19 567\$ pour un total de 40 741\$.
- g) Facture émise par l'entreprise de construction datée du 20 décembre 2013 trouvée dans l'ordinateur de la DDS pour des pièces détachées pour la chaîne du froid. Il s'agit d'une avance sur paiement de 20 % pour le contrat (a) ci-dessus d'un montant de 99 004 000 MGA, mais la facture est datée de 11 jours avant la signature du contrat. À la date de la facture, à un taux de change de 2 248, cette somme correspond à 44 040 \$. *Dans ce cas, Le MSANP a accepté de rembourser ce montant mais a désigné comme motifs la crise politique et la mauvaise tenue des registres sous l'administration précédente.*

DOIT : PROJET PRIME GAVI		
REF	DESIGNATION	MONTANT
	Avance sur approvisionnement 20%	99 004 000,00
	NET A PAYER TTC	99 004 000,00

Arrêtée la présente facture à la somme de QUATRE VINGT DIX NEUF MILLIONS QUATRE MILLE ARIARY (Ar 99 004 000,00)

Antananarivo, le 23 décembre 2013

La Direction

Extrait de facture montrant une demande d'avance sur paiement de 20 %, 11 jours avant la signature du contrat.

- h) L'avis de paiement bancaire du 31 janvier 2014, faisant état d'un virement inexplicé à l'entreprise de construction pour un montant de 175 556 526,86 plus les frais bancaires de 24 000 MGA (soit un total de 175 580 526,86 ou de 75 844 \$ au taux de change de 2 315). *Dans ce cas, Le MSANP a accepté de rembourser ce montant mais a désigné comme motifs la crise politique et la mauvaise tenue des registres sous l'administration précédente.*
- i) L'avis de paiement bancaire du 11 février 2014, faisant état d'un transfert inexplicé à l'entreprise de construction pour un montant de 175 566 526,86 MGA plus les frais bancaires de 24 000 MGA (soit un total de 175 590 526,86 MGA ou de 76 310 \$ au taux de change de 2 301). *Dans ce cas, Le MSANP a accepté de rembourser ce montant mais a désigné comme motifs la crise politique et la mauvaise tenue des registres sous l'administration précédente.*
- 3.47 En complément des éléments susmentionnés, une entreprise concurrente a soumis une offre qui a été retenue (appel d'offres 48/16) le 30 mai 2016 pour la fourniture de 600 mèches - ainsi que d'autres équipements pour la chaîne du froid à un coût moindre (28 800 MGA ou 8,99 dollars par mèche au taux de change de 3 204). Toutefois, bien que l'entreprise ait remporté le contrat, les documents du dossier indiquent que qu'elle a fourni chacun des articles pour la chaîne du froid listés dans son offre *sauf* les mèches, qu'elle n'a pas réussi à se procurer. (En

conséquence, un nouveau contrat a été attribué ultérieurement à l'entreprise de construction susmentionnée à un prix nettement plus élevé – comme indiqué dans le tableau ci-dessus). Bien que cette entreprise concurrente ait réduit en conséquence le coût final facturé au MSANP, Gavi met toujours en cause la validité du reste de l'approvisionnement.

- 3.48 Spécifiquement, le comité de réception des appels d'offres du MSANP a confirmé la réception des marchandises (à part les mèches) du fournisseur le 20 décembre 2016. Néanmoins, il n'y avait pas de bon de livraison disponible. Mais le travail d'investigation informatique a permis d'identifier un modèle de bon de livraison en format Word au nom de ce fournisseur sur l'un des ordinateurs de la DDS. Ce bon de livraison mentionnait les mêmes articles que la facture du fournisseur et, bien qu'il ne fût pas daté, les propriétés du document montrent qu'il a été créé le 5 avril 2017, soit trois mois et demi après la réception initialement confirmée par le MSANP. Par la suite, le MSANP a présenté un bon de livraison mentionnant la réception des marchandises en date du 24 mai mais n'a pas expliqué l'incohérence entre cette livraison et la précédente cinq mois auparavant (voir paragraphe 3.49). Étant donné que Gavi a identifié d'autres documents de fournisseur fabriqués par la DDS (voir ci-dessous), Gavi soutient que la présence d'exemple de documents de fournisseur sur les ordinateurs de la DDS indique d'autres irrégularités. Il n'y a en effet aucune raison pour que la DDS dispose de ce type de document en sa possession sachant que les bons de livraison sont fournis en papier (pour signature) et accompagnent la livraison physique des marchandises. Alors que l'existence d'une version scannée d'un bon de livraison signé et daté sur un ordinateur de la DDS peut ne pas être inhabituel, un modèle de document du fournisseur incomplet tel que celui-ci - créé quelques mois après la prétendue date de livraison - est préoccupant et semble cohérent avec la fabrication d'autres documents fournisseurs par la DDS (voir ci-dessous). Gavi soutient par conséquent que ces éléments sont révélateurs d'un système de collusion et/ou de fabrication de documents, et remet donc en question le paiement à ce fournisseur d'un montant de 141 133 000 MGA, soit **42 280 \$** (selon le taux de change de 3 338 à la date du paiement du 22 décembre 2016).

BON DE LIVRAISON N°			
<u>DOIT</u> : MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE			
Objet : Fourniture des pièces de rechanges pour les chaines de froid			
N°	DESIGNATION	UNITE	QUANTITE
01	Panneau photovoltaïque	U	40
02	Batterie solaire	U	55
03	Régulateur de charge	U	22
04	Stabilisateur de tension 9kva	U	01
05	Carte électronique pour régulateur de chambre froide	U	01
06	Enregistreur de température électronique	U	10
07	Convertisseur de tension	U	05
08	Résistance électrique 200W – 220V	U	04
09	Résistance électrique 120W – 220V	U	04
10	Thermostat mécanique positif	U	40
11	Thermostat mécanique négatif	U	40
12	Thermomètre électronique avec sonde	U	20
13	Station de charge	U	05
14	Logger	U	10

Les fournitures désignées ci-dessus sont constatées et livrées ce jour :

Récépissé par **Le Fournisseur**

Partie d'un bon de livraison d'un fournisseur non daté et non signé sur un ordinateur de la DDS (nom édité)

3.49 Le MSNAP a également confirmé que la majorité des marchandises avaient été correctement livrées et a fourni (ci-dessous) une variante du bon de livraison ci-dessus présenté visant à illustrer des livraisons en mai 2017. Cependant, cela reste toujours en contradiction avec la date de livraison de décembre 2016 :

N°	DESIGNATION	UNITE	QUANTITE
01	Panneau photovoltaïque	U	40
02	Batterie solaire	U	55
03	Régulateur de charge	U	22
04	Stabilisateur de tension 9kva	U	01
05	Carte électronique pour régulateur de chambre froide	U	01
06	Enregistreur de température électronique	U	10
07	Convertisseur de tension	U	05
08	Résistance électrique 200W – 220V	U	04
09	Résistance électrique 120W – 220V	U	04
10	Thermostat mécanique positif	U	40
11	Thermostat mécanique négatif	U	40
12	Thermomètre électronique avec sonde	U	20
13	Station de charge	U	05
14	Logger	U	10
15	Meche Alladin – modèle 32	U	300

Antananarivo, le 24 MAI 2017

Le Remettant,

Le Réceptionnaire,

Le DDS,

Le Projet RSS-GAVI,

Le DPEV,



PO LE CHEF
ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

Le Gestionnaire Compétente

Boat

Rece

Key

3.50 Etant donné que Gavi ne peut pas se fier de manière inconditionnelle aux documents fournis par le MSANP, et vu spécifiquement i) les incohérences entre les dates de livraison et ii) les documents retrouvés sur les ordinateurs de la DDS, Gavi maintient ses conclusions en mettant en question la somme de 42 280 \$.

Acquisitions de la DDS

3.51 La DDS engage également des acquisitions séparément de la PRMP. Celles-ci ont une valeur inférieure et ne sont donc pas soumises à l'intégralité du processus d'appel d'offres. Au lieu de cela, elles sont généralement effectuées par la DDS, qui s'adresse aux fournisseurs de son choix et leur envoie une demande de devis. Dans chaque cas examiné, Gavi a conclu que la DDS justifiait les dépenses supportées par Gavi en recourant à divers documents contrefaits ou fabriqués pour donner l'apparence d'une concurrence loyale et transparente.

3.52 L'équipe d'investigation considère que la DDS a fabriqué des documents de manière régulière et systématique. C'est ce qui ressort de manière évidente à la fois du fait des documents trouvés sur les ordinateurs de la DDS ainsi qu'à travers l'utilisation fréquente – manifestement par erreur - de tampons dateurs en anglais plutôt qu'en français. Les auditeurs de Gavi avaient auparavant examiné des documents provenant d'autres services du MSANP, mais n'ont jamais observé l'utilisation de tampons dateurs en anglais dans les approvisionnements effectués en

dehors de la DDS. (Alors que que la plupart des documents et communications à Madagascar se font avec des tampons dateurs en français p. ex. « Apr » pour « April » au lieu de « Avr » pour « Avril »). Ceci contraste avec l'utilisation commune de la langue française (et de tampons en français) à travers le pays. Il est souligné que des tampons dateurs en anglais ont été utilisés à la fois sur les documents produits par la DDS, mais aussi sur de nombreux documents extérieurs supposés provenir de fournisseurs de tout le pays (par exemple des devis et des factures), et de responsables du MSANP de différentes régions de Madagascar. L'utilisation de tampons dateurs dans une langue étrangère est inhabituelle. Il ressort de tous ces éléments que cela tient au fait que les documents étaient en réalité fabriqués ou manipulés par le bureau de la DDS, où l'équipe d'investigation de Gavi a trouvé un tampon en anglais. L'usage d'un tampon dateur en anglais n'a été observé, par exemple, dans aucune des passations de marchés gérées ailleurs qu'à la DDS.

TEL : 0331185068

Téléphone _____
 Adresse de messagerie _____

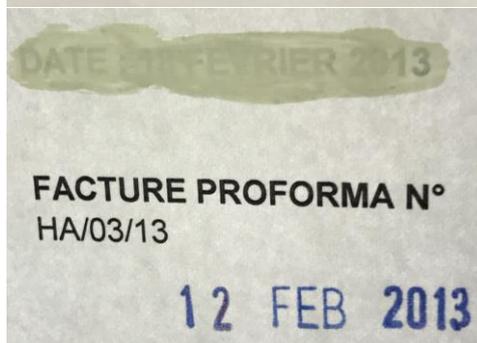
14 février 2013

Acompte	0,00
Sous-total	0,00
T.V.A.	0,00
Total	0,00
Montant total à régler	3888000,00
Montant réglé	

TEL : 0331185068

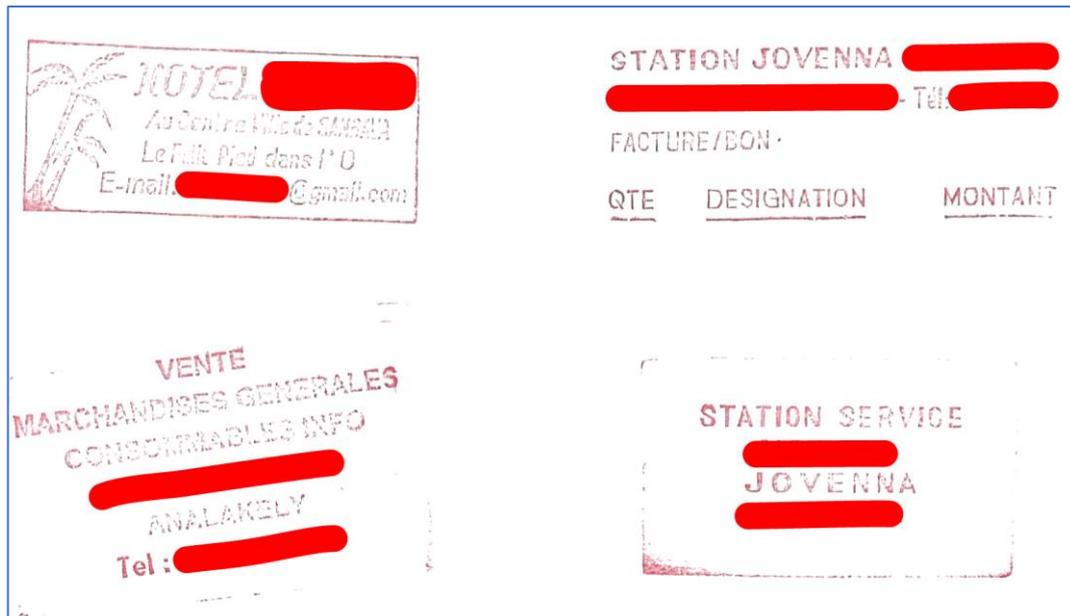
Téléphone _____
 Adresse de messagerie 12 FEB 2013

Acompte	0,00
Sous-total	0,00
T.V.A.	0,00
Total	0,00
Montant total à régler	3120000,00
Montant réglé	



D'autres exemples d'utilisation par la DDS de tampons dateurs en anglais pour manipuler les documents. La première facture pro forma a été utilisée dans un processus d'approvisionnement et la deuxième dans un autre (même fournisseur). La même date dactylographiée dans le deuxième devis (14 février 13) a été supprimée et une nouvelle date avec un tampon dateur en anglais a été utilisée à la place. La même situation a été observée dans le même appel d'offres avec une pro-forma d'un fournisseur différent (à gauche). Des tampons en anglais étaient également apposés sur des documents d'approvisionnement externes de la DDS.

3.53 De surcroît, il n'y avait souvent pas de raison claire à l'utilisation d'un tampon dateur, sauf à constituer un moyen de fabriquer des documents et à en changer les dates. Normalement, les dates devraient être dactylographiées (dans le cas de documents imprimés) ou manuscrites (dans le cas de documents écrits). La suspicion selon laquelle des tampons seraient systématiquement utilisés comme un moyen de contrefaçon a été renforcée par la découverte de plusieurs autres tampons dans le bureau de la DDS. Cela inclut les cachets de fournisseurs extérieurs ainsi que de fonctionnaires du MSANP non rattachés à la DDS et souligne l'usage abusif et généralisé des tampons (qu'il s'agisse de tampons dateurs ou de cachets de fournisseurs). Gavi considère par conséquent que l'usage de tampons était une méthode courante utilisée par la DDS pour fabriquer ou modifier des documents afin de leur donner l'apparence d'être authentiques et de justifier à tort l'utilisation des fonds Gavi.



Exemples de certains des cachets de fournisseurs trouvés dans le bureau de la DDS (modifiés pour des raisons de confidentialité). Des cachets de stations-service étaient régulièrement trouvés sur les réclamations de dépenses.

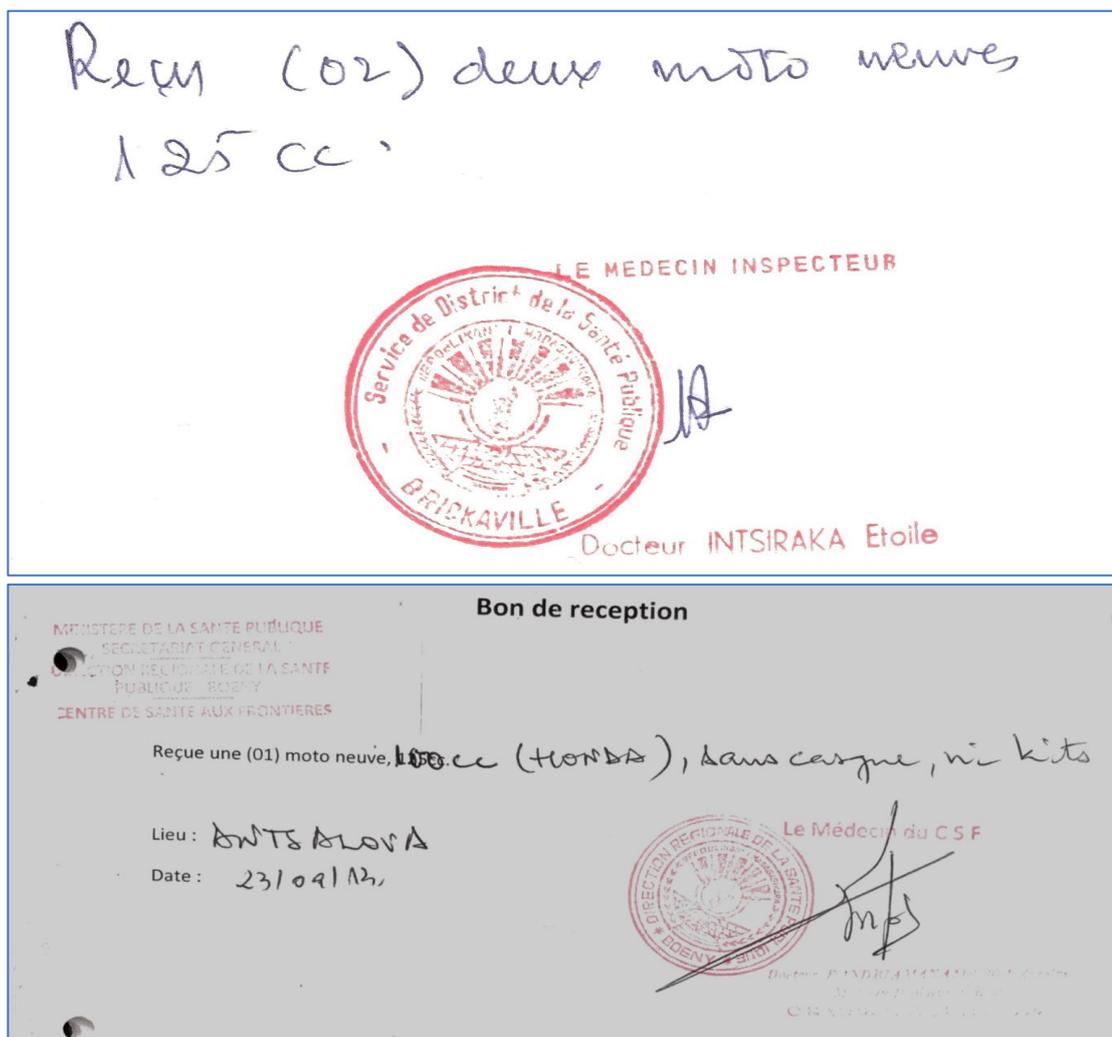
3.54 Le MSANP a rejeté un certain nombre d'affirmations relatives aux abus. Plus spécifiquement :

- La DDS demanderait aux fournisseurs de soumettre des documents électroniques, y compris pour la préparation des contrats, ce qui explique pourquoi ces documents se trouvaient sur leurs ordinateurs. Gavi soutient que cet argument ne modifie pas ses conclusions, puisque Gavi n'a pas été en mesure de trouver des contrats fournisseurs officiels dans les locaux de la DDS. De plus, les documents électroniques n'auraient pas systématiquement des tampons dateurs en anglais ; cela n'expliquerait pas la présence de modèles de devis fournisseur non remplis et ne tiendrait pas compte non plus de la manipulation de la documentation des fournisseurs, comme indiqué au paragraphe 3.77 ci-dessous, par exemple. Les modèles et les tampons dateurs trouvés dans le bureau de la DDS étaient des instruments qui facilitaient la fabrication et la manipulation régulières des documents des fournisseurs et diverses factures.
- Le MSANP n'a pas accepté l'affirmation selon laquelle l'utilisation des tampons dateurs en anglais ne serait pas logique ou acceptable, dans la mesure où ils seraient autorisés à Madagascar. Sur la base de ces explications, le MSANP a demandé à GAVI de supprimer toute référence à une falsification liée au tampon dateur en anglais. Gavi ne conteste pas leur légalité, mais note en revanche que l'utilisation constante de tampons dateurs en anglais - et même sur des documents imprimés - indique leur utilisation par la DDS dans la falsification de documents. Cette position de Gavi est renforcée par l'utilisation répandue du tampon dateur uniquement sur les documents de la DDS (l'investigation et l'audit Gavi précédent n'ont pas relevé d'utilisation répandue de tampons dateurs en anglais chez la PRMP ou la DPEV, par exemple). De surcroît, le tampon dateur en anglais a été retrouvé aussi bien sur les documents internes sortants que sur des documents entrants provenant de prétendus fournisseurs et de fonctionnaires de l'ensemble du territoire.
- Le MSANP a expliqué les ressemblances entre les devis en relevant l'utilisation de modèles de formulaires standardisés dans les dossiers d'appel d'offres. Toutefois, cet argument n'explique en rien les ressemblances entre les noms et les devises des sociétés.

49 motocyclettes

- 3.55 En 2013, à peu près à la période où le précédent audit de Gavi était en cours, la DDS a procédé à l'achat de 49 motocyclettes. Ces dernières ont été achetées dans le cadre de ce qui semble être de faux appels d'offres avec des documents falsifiés ou modifiés par le bureau de la DDS, et l'investigation a permis d'identifier des incohérences suffisantes pour remettre en question l'existence réelle des motocyclettes en question.
- 3.56 Compte tenu de son coût global, un achat de 49 motocyclettes atteindrait normalement le seuil fixé par la PRMP. Toutefois, dans ce cas, la DDS a contourné les procédures en divisant la prestation en de multiples petits achats d'une ou deux motocyclettes chacun. Cela a permis d'assurer que la DDS – et non la PRMP – se charge de l'approvisionnement.
- 3.57 Chaque acquisition contenait de nombreuses irrégularités, y compris l'utilisation de devis et de factures falsifiés provenant de petites entreprises, dont un bon nombre semblait n'avoir aucun lien avec le marché de la motocyclette. Chaque devis sélectionné a été produit sur des modèles type similaires, et plusieurs contenaient la même faute d'orthographe – « *àmortisseur* » au lieu de « *amortisseur* ».
- 3.58 Les devis non retenus démontrent également le manque d'impartialité dans les procédures d'acquisition. Chaque acquisition contenait trois devis au total – le devis retenu et les deux devis non retenus. Les devis non retenus ont toujours été sélectionnés parmi les trois mêmes entreprises pour donner l'apparence d'un processus d'acquisition équitable. Dans plusieurs cas, les mêmes devis ont été recyclés d'un marché à l'autre.
- 3.59 De plus, alors que deux des soumissionnaires non retenus étaient des fournisseurs de motocyclettes connus, le troisième ne l'était pas. Il a en effet été constaté que les locaux de ce fournisseur étaient ceux d'un salon de coiffure.
- 3.60 Aucun des devis ne donnait de détails permettant d'identifier le modèle de motocyclette qui aurait été fourni. De façon critique, les factures non plus. Mis à part le fait qu'il soit fait référence à une moto Honda de 125 cm³ (dont Honda vend plusieurs modèles), aucune des factures ne contenait de renseignements d'identification appropriés, comme les détails du modèle, le numéro d'immatriculation ou le numéro de châssis, ce qui a amené Gavi à mettre en question l'existence même de ces équipements.
- 3.61 En outre, bien qu'il ait été affirmé que les motocyclettes ont été livrées dans différentes régions, tous les documents de livraison étaient discutables. Chaque document de livraison était semblable et consistait-en à peine plus qu'un morceau de papier (généralement manuscrit) portant une signature et un cachet. Toutefois, étant donné qu'un certain nombre de cachets différents utilisés pour valider les faux achats furent trouvés en possession du bureau de la DDS, Gavi n'est pas en mesure de se fier aux documents cachetés utilisés pour justifier les dépenses de la DDS.
- 3.62 Tout comme pour les factures du fournisseur, les confirmations de réception des motocyclettes ne mentionnaient pas les détails du modèle, l'immatriculation ou le numéro de châssis. Bien que certains des bons de livraison ne comportaient qu'une description limitée, cela était souvent incompatible avec les motocyclettes Honda de 125 cm³ qui avaient été soi-disant achetées. Par exemple, certains bons de livraison contenaient des détails dactylographiés sur une moto Honda de 125 cm³ barrés et une autre description manuscrite à sa place. Bien que l'investigation ne puisse pas exclure la possibilité que certains véhicules aient été envoyés dans ces régions, Gavi n'a aucune garantie que ces derniers étaient effectivement liés à l'un des prétendus achats, du fait de l'absence totale de traçabilité. Compte-tenu du très grand nombre de motocyclettes achetées par le MSANP (dont au moins 215 avec les fonds Gavi depuis 2013), il reste tout à fait possible que certaines de ces motocyclettes aient été recyclées ou transférées à d'autres programmes non soutenus par

Gavi. De plus, les factures des fournisseurs comprenaient la fourniture de casques, mais aucun élément non plus n'indique qu'ils aient été livrés.



Exemples de bons de livraison pour les motocyclettes Honda de 125 cm³. Le bon du dessus ne précise ni la date, ni la marque, ni le modèle ni d'autres détails d'identification, tandis que la note du bas comporte la taille du moteur de 125 cm³ où il a été écrit par-dessus 100 cm³ et indique qu'aucun casque n'a été fourni.

- 3.63 D'autres preuves de la falsification des détails de livraison ont été trouvées dans la région du Befotaka-Sud⁵. Dans ce cas, la confirmation de réception fait référence à deux motocyclettes Honda neuves de 125 cm³. Cependant, un document plus récent d'un fonctionnaire de la région a été trouvé sur l'ordinateur du bureau du Service de la comptabilité de la DDS. Cette lettre fait également référence à la livraison de deux motocyclettes en 2013, mais au lieu de traiter de la livraison de deux Honda neuves, elle mentionne deux motocyclettes de la marque GD-Pro fournies par Gavi sans papiers (ce qui serait normal si les motocyclettes étaient réellement neuves) :

⁵ Il y a eu apparemment deux livraisons dans cette région, mais l'une des livraisons contenait une confirmation de réception tamponnée par un fonctionnaire d'une région différente.



Document de réception (à gauche) fourni à Gavi pour justifier l'achat fabriqué, et lettre officielle de la même région (à droite) non présentée à Gavi mais portant sur la livraison réelle.

- 3.64 Cependant, la preuve la plus convaincante, démontrant la falsification délibérée des achats, est le fait que les copies de chaque facture provenant des fournisseurs retenus ont été trouvées en format Word dans l'ordinateur d'un membre du personnel du Service de la comptabilité. Cela laisse penser que les factures ont été fabriquées ou modifiées en interne à la DDS. De plus, l'un des logos de la société du fournisseur a été trouvé sur l'ordinateur d'un autre fonctionnaire de la DDS, ce qui suggère que plusieurs personnes du bureau de la DDS ont participé à la fabrication de ces documents.
- 3.65 Ces irrégularités sont considérées comme particulièrement graves, survenant au moment où la vérification de Gavi en 2013 a eu lieu ; une vérification qui a elle-même relevé des lacunes importantes dans les processus précédents d'acquisition de motocyclettes. Tandis que la plupart des paiements ont été effectués à un moment proche de celui de la fourniture présumée, la DDS a suspendu le paiement aux autres fournisseurs immédiatement après la publication du rapport d'audit défavorable. Cependant, la DDS a par la suite effectué les paiements avec les fonds Gavi deux ans plus tard, lorsque le rapport d'audit n'était plus un sujet saillant. Gavi considère que tout fournisseur aurait au moins dû porter réclamation face à un report de paiement de deux ans. Toutefois, aucun élément n'indique qu'un des fournisseurs présumés n'ait contesté ce retard prolongé⁶, ce qui a encore renforcé le doute sur l'intégrité des transactions.
- 3.66 Les sommes remises en question sont les suivantes :

Région	Motocyclettes	Date du paiement	MGA (000)	Taux de change	USD
Ambodifotsy Ampitatafika	2	25/03/2013	12 450	2 225	5 595,51

⁶ Notez également que certains de ces fournisseurs ont été payés deux fois. Voir la section 5.1.2 du rapport d'audit de Gavi de 2017.

Région	Motocyclettes	Date du paiement	MGA (000)	Taux de change	USD
Ampanihy	2	25/03/2013	12 486	2 225	5 611,69
Androhibe	2	25/03/2013	12 480	2 225	5 608,99
Ankazoabo	2	25/03/2013	12 470	2 225	5 604,49
Betioky	2	25/03/2013	12 490	2 225	5 613,48
Betroka & Tolagnaro	2	25/03/2013	12 490	2 225	5 613,48
Mahanoro	2	25/03/2013	12 460	2 225	5 600,00
Marolambo	2	25/03/2013	12 494	2 225	5 615,28
Morombe	2	25/03/2013	12 496	2 225	5 616,18
Vatomandry	2	25/03/2013	12 455	2 225	5 597,75
Ambilobe	1	10/04/2013	6 350	2 210	2 873,30
Androhibe	2	10/04/2013	12 500	2 210	5 656,11
Antanifotsy	1	10/04/2013	6 150	2 210	2 782,81
Antsirabe	2	10/04/2013	12 350	2 210	5 588,24
Befotaka	2	10/04/2013	12 400	2 210	5 610,86
Ikongo	2	10/04/2013	12 500	2 210	5 656,11
Mananjary	2	10/04/2013	12 500	2 210	5 656,11
Mandoto	1	10/04/2013	6 200	2 210	2 805,43
Nosy Varika	2	10/04/2013	12 400	2 210	5 610,86
Vohipeno	2	10/04/2013	12 500	2 210	5 656,11
Androhibe	1	19/02/2015	6 500	2 760	2 355,07
Androhibe	1	19/02/2015	6 500	2 760	2 355,07
Antsalova	1	19/02/2015	7 000	2 760	2 536,23
Befotaka	2	19/02/2015	14 500	2 760	5 253,62
Besalampy	1	19/02/2015	7 000	2 760	2 536,23
Midongy	1	19/02/2015	7 200	2 760	2 608,70
Soalala	1	19/02/2015	6 800	2,760	2 463,77
Soanieran Ivongo	1	19/02/2015	6 350	2,760	2 300,72
Vangaindrano	1	19/02/2015	7 000	2,760	2 536,23
Vavatenina	1	19/02/2015	6 300	2,760	2 282,61
Vondrozo	1	19/02/2015	7 250	2,760	2 626,81
	49		313 021		133 827,85

Les dates indiquées en italique sont fondées sur les tampons de paiement, en cas d'absence de chèque ou d'extrait de virement bancaire.

- 3.67 *Dans sa réponse, le MSANP a reconnu les anomalies en matière de passation de marchés relevées par l'investigation, en particulier le fractionnement des contrats (le 'saucissonnage'). Le MSANP explique le manque de clarté autour de la livraison des motocyclettes par la période de crise politique qui a apporté de la confusion. Il est précisé que la réponse fournie par le MSANP n'a pas traité les processus de passation de marchés manipulés et n'a pas reconnu pas non plus la culpabilité des individus. Cependant, le MSANP a accepté le remboursement du montant mis en cause au cours de l'investigation et a proposé diverses mesures pour remédier aux anomalies identifiées. Cependant, Gavi considère que l'amélioration des systèmes ne sera pas toujours nécessairement efficace contre le contournement délibéré des systèmes de contrôle lorsque celui-ci est mis en œuvre par le management des différentes structures concernées.*

Transport de motocyclettes

- 3.68 Même lorsque l'achat de motocyclettes était avéré (par la PRMP via des processus de passations de marchés distincts, ci-dessus), c'est la DDS qui était responsable de la livraison de ces véhicules aux régions. Cela impliquait l'acquisition séparée de services de transport. Deux fournisseurs de services de livraison de motocyclettes ont été identifiés et, dans les deux cas, les achats contenaient des irrégularités similaires révélatrices d'un faux processus conçu pour apparaître comme concurrentiel. Dans le deuxième marché, les données probantes recueillies par l'investigation indiquent que les devis ont été préparés sur des ordinateurs de la DDS.
- 3.69 Dans le premier cas, pour les motocyclettes de marque Shineray achetées en 2013 (qui ont été surévaluées, comme indiqué dans le précédent rapport d'audit de Gavi), le fournisseur retenu avait déjà fourni les services de transport avant que le processus d'achat ne soit lancé. Les factures du transporteur indiquent que la livraison a été effectuée en janvier 2013, mais la DDS n'a pas sollicité d'offres avant février.
- 3.70 Gavi s'interroge également sur la légitimité de ce transporteur. Le papier à en-tête de l'entreprise (devis et factures) n'avait pas été produit par une source professionnelle et l'équipe d'investigation n'a pas pu identifier la société sur les registres des entreprises. De plus, les paiements par chèque ont été effectués au nom du propriétaire de la prétendue entreprise, plutôt qu'au nom de l'entreprise elle-même.
- 3.71 En outre, les devis non retenus paraissent être fabriqués à l'aide de modèles similaires à celui du devis retenu. Les noms d'entreprises sont toujours le nom d'une personne suivi du mot « transport » ; les modèles de papier à lettre sont similaires ; les slogans des entreprises ont des formulations semblables et – de même que le cachet du fournisseur – sont tous positionnés au même endroit sur le document de soumission.
- 3.72 En outre, ces devis semblent avoir été préparés au moins en partie en interne à la DDS, étant donné l'usage d'un tampon dateur sur des devis qui étaient sinon entièrement générés par ordinateur. Gavi s'interroge tout particulièrement sur l'usage d'un tampon en anglais (plutôt qu'en français) sur les deux devis non retenus. Comme il a été mentionné plus haut, des tampons dateurs en anglais ont également été utilisés couramment sur divers documents sortants de la DDS.
- 3.73 Il a été également relevé que les demandes de devis ne comportent pas l'adresse des soumissionnaires et aucune autre coordonnée. Le moyen par lequel les demandes de devis ont pu parvenir aux fournisseurs n'est donc pas clair.
- 3.74 Des devis discutables impliquent qu'il est difficile d'évaluer la valeur réelle des services de transport acquis, et la nature du processus d'achat jette un doute sur la réalité des livraisons qui auraient été effectuées. Dans l'hypothèse où les motocyclettes auraient effectivement été livrées, Gavi n'a aucune assurance sur le fait que cela a été fait par la prétendue entreprise de transport plutôt que par le personnel du MSANP lui-même, par exemple. C'est pourquoi Gavi remet en cause les quatre paiements distincts effectués au transporteur retenu le 5 avril 2013. Ces paiements pour les factures 100, 101, 102 et 103 représentent un montant de 10 795 000 MGA, soit 4 825 \$ selon le taux de change alors en cours de 2 237.
- 3.75 Un deuxième appel d'offres pour le transport de 93 motocyclettes a été effectué en 2016 pour des véhicules non spécifiés (peut-être les appels d'offres de la PRMP pour 45 et 50 motocyclettes).

- 3.76 Des problèmes similaires à ceux du premier achat ont été observés. Les devis suivaient tous le même modèle – ils n'étaient pas produits de manière professionnelle ; la raison sociale était simplement le nom d'un individu précédé ou suivi de « Transport/Transporteur » ; les cachets des entreprises suivaient un modèle similaire et étaient placés dans la même zone de la facture ; même le slogan des entreprises « *Dans toute l'île* » était identique dans chaque cas.
- 3.77 Aucun de ces devis de 2016 ne comportait d'adresse d'entreprise et les demandes de devis émises par la DDS non plus. Le même tampon dateur anglais apposé sur la demande de devis et les devis non retenus suggère que la DDS a participé à la production de ces devis. Cela a été confirmé par une preuve d'investigation démontrant des modèles de devis sous format Word pour chacun des soumissionnaires sur les ordinateurs du personnel de la DDS. En fait, l'un des modèles des soumissionnaires non retenus apparaît même sous deux noms différents (bien qu'un seul n'ait été utilisé dans le dossier d'approvisionnement) :



TRANSPORT ALFRED

Dans toute l'île

NIF : 3000244444/STAT :492142006000277



TRANSPORT PAROLE

Dans toute l'île

NIF :...../STAT :.....

Téléphone : 033 07 530 36 / 032 99 882 55

Les en-têtes des modèles de devis des soumissionnaires non retenus sur l'ordinateur de la DDS. Seule celle du haut a été placée dans les dossiers d'approvisionnement, mais les noms différents indiquent ostensiblement une manipulation.

- 3.78 La présence sur les ordinateurs de la DDS d'éléments de fournisseurs, plus précisément des devis et des factures, prouve que les documents ont été fabriqués et rend difficile de croire en la réalité ou la valeur des services reçus. Les factures ont été payées en espèces, plutôt que par chèque (bien qu'il manque deux bons de remise d'espèces et que les taux de change ci-dessous dépendent des dates de facturation lorsqu'elles sont indiquées). Les montants concernés sont :
- Facture 71, 2 450 000 MGA = 802 \$ au taux de 3 052 à la date de paiement du 16/08/2016
 - Facture 80, 3 860 000 MGA = 1 265 \$ au taux de 3 049 à la date de facturation du 04/09/2016
 - Facture 81, 2 910 000 MGA = 948 \$ au taux de 3 069 à la date de facturation du 27/09/2016
 - Facture 82, 3 450 000 MGA = 1 130 \$ au taux de 3 051 à la date du paiement du 06/09/2016
 - Facture 86, 2 270 000 MGA = 705 \$ au taux de 3 216 à la date du paiement du 25/10/2016
- Par conséquent, Gavi remet en cause le montant total de 4 850 \$.
- 3.79 Le montant total remis en cause concernant le transport des motocyclettes est donc de 4 825 \$ + 4 850 \$ = **9 675 \$**.

3.80 Dans sa réponse, le MSANP n'a reconnu que l'anomalie dans les dates de livraison, sans accepter aucune autre culpabilité, et a accepté de rembourser les montants mis en cause.

Rénovation de Centres locaux de santé, ou Centres de santé de base (CSB)

3.81 Un certain nombre de projets de rénovation de centres de santé financés par Gavi a été piloté et payé par l'intermédiaire de la DDS. L'audit des programmes Gavi réalisé en 2017 avait déjà fait état de graves préoccupations concernant ces travaux de bâtiments (voir le paragraphe 5.3.3 du rapport d'audit de Gavi et les annexes 9.4 à 9.6). En particulier, l'audit a mis en lumière de multiples insuffisances dans le processus de passation de quatre marchés - 03/2015, 10/2015, 11/2015, 11/2015 et 05/2016, y compris l'absence de documents certifiant la livraison des marchandises et l'achèvement des travaux par les fournisseurs ; le manque de détails dans les documents du MSANP sur la nature et la quantité des travaux ; l'absence de rapports de réception des travaux (acceptation par les structures donneurs d'ordre) ; et l'absence de sanctions contractuelles imposées en cas de retard d'exécution ou d'achèvement. De plus, le rapport d'audit Gavi fait état de l'existence de devis similaires pour la même passation de marché et remet en question la fiabilité de ces marchés. Compte-tenu de la mission d'investigation complémentaire qui a été décidée parallèlement, le rapport d'audit n'a pas intégré ces montants dans le total des sommes catégorisées comme irrégulières. Néanmoins, la mission d'investigation de Gavi considère que ces irrégularités et celles relevées dans le rapport d'audit sont suffisantes pour remettre en question les montants figurant dans tous ces contrats, à savoir 679 065 183 MGA (ou 249 469 \$). Cependant, dans la mesure où l'un de ces contrats (5/16 – voir ci-dessous) d'une valeur de 11 006 \$ est examiné spécifiquement plus loin dans l'investigation, et afin d'éviter un doublon, le montant total des contrats est réduit à 238 463 \$.

3.82 La présente investigation confirme l'opinion des auditeurs de Gavi concernant les modèles de devis quasi-identiques et remet ainsi en question les contrats 3/2016, 6/2016 et 8/2016. Ces achats suivent un modus operandi similaire à celui utilisé dans l'achat de services de transport par la DDS, à savoir des modèles de devis similaires pour chacun des fournisseurs retenus et non retenus (que Gavi n'a pas pu identifier dans le registre des entreprises de Madagascar), des noms de sociétés similaires et des paiements adressés au propriétaire de l'entreprise, au lieu d'être adressés à l'entreprise elle-même. En outre, un tampon dateur en anglais, connu pour être utilisé à la DDS, a été utilisé sur de nombreux documents de la DDS et de soumissionnaires, ce qui suggère que les documents étaient préparés ou modifiés au sein de la DDS.

3.83 Dans chacun des cas suivants examinés au cours de l'investigation, les devis des soumissionnaires retenus étaient presque identiques en termes de style à celles des soumissionnaires non retenus, ce qui a amené Gavi à conclure qu'il s'agissait de manœuvres d'achat fictives :

Contrat	Date de paiement Taux de change	Montant (MGA) Montant (USD)	Remarques
3/2016 (1)	11/08/16 3 027	23 110 242 7 634	Tampon dateur en anglais sur des documents du MSANP et une lettre du soumissionnaire retenu. Mêmes modèles de devis – tous étaient du type : [prénom]/[second prénom]/[nom de famille], par exemple, James Josea Rakoto*.
3/2016 (2)	20/08/2016 3 039	4 078 278 1 341	

5/2016	29/04/2016 3 180	35 000 000 11 006 (Dans le rapport d'audit)	Examinés lors de l'audit. Tampon anglais sur les devis retenu et non retenu. Tous les soumissionnaires s'appellent [Entreprise] [nom unique], par exemple, Entreprise Nina*.
6/2016	07/07/2016 3 174	25 774 834 8 120	Le tampon anglais sur les documents du MSANP et tous les devis. Tous les devis proviennent de soumissionnaires féminins, dont deux appelés [Entreprise]/[deux lettres], par exemple Entreprise AB*.
8/2016	30/06/2016 3 245	30 115 568 9 280	Tampon dateur en anglais sur l'appel d'offres /la confirmation des travaux et les devis non retenus. Tous les devis proviennent de soumissionnaires appelés [Entreprise]/[prénom]/[nom de famille], par exemple Entreprise James Rakoto*.
Total contesté		37 381 \$	

**Notez que les noms des individus ou des entreprises dans ce tableau sont fictifs et mentionnés à titre indicatif seulement. Ils ne sont pas destinés à ressembler aux noms de personnes ou entités considérées dans l'investigation.*

3.84 Dans sa réponse, le MSANP n'a pas abordé les anomalies dans les passations de marché, mais a affirmé que les travaux avaient été entièrement achevés et qu'il accepterait de payer pour corriger toutes les anomalies de construction survenues au cours des 12 prochains mois. Le MSANP a proposé des remboursements basés uniquement sur des pénalités de retard d'un montant de 33 823 USD. Cependant, étant donné les anomalies identifiées sur la passation des marchés, et malgré la confirmation formelle du MSANP de l'achèvement des travaux, Gavi n'est pas persuadé qu'un bon rapport qualité-prix a été obtenu ni que les travaux ont été exécutés avec professionnalisme. En conséquence, Gavi propose un partage à 50% du montant comme manière la plus raisonnable d'estimer l'abus ayant eu lieu, conservant l'absence de certitude que les montants corrects ont été payés en raison du manque d'équité et d'intégrité résultant des anomalies de passation de marché constatées, tout en prenant en compte l'assurance du MSANP de l'achèvement des travaux⁷. Gavi propose donc de remettre en question la somme globale de **137 922 \$** (50% de 238 463 \$ + 37 381 \$ = 275 844 \$, pour inclure le montant de 33 823 \$ proposé par le MSANP).

Paiements en espèces de la DDS

3.85 Les paiements en espèces comportent des risques inhérents plus élevés que les approvisionnements facturés. En raison du manque d'intégrité et de fiabilité entourant tous les achats et passations de marchés gérés par la DDS, Gavi s'est penché sur la possibilité d'abus entourant les paiements en espèces, pour lesquels la piste d'audit est plus difficile à reconstituer et que la liquidité rend par nature non traçables, davantage susceptible d'être détournés. Ces préoccupations ont été amplifiées par la découverte, au service de comptabilité de la DDS, de plusieurs tampons de prétendus fournisseurs. Certains de ces tampons ont été retrouvés sur les factures, et demandes de remboursement de notes de frais réglées en espèces présentées par d'autres membres du personnel de la DDS, y compris ceux d'un cadre supérieur. La manipulation fréquente et persistante de documents, renforcée par la

⁷ Bien que l'investigation repose sur la certitude du MSANP que les travaux aient été correctement achevés, Gavi se réserve le droit de demander un remboursement au cas où les travaux de construction déclarés se révèlent comme n'ayant pas été correctement achevés.

découverte de tampons, indique que la DDS a fabriqué des documents de dépenses en masse dans le but de détourner des fonds Gavi. Le détournement s'est étendu à différents niveaux au sein du service.

- 3.86 Par exemple, ce cadre supérieur de la DDS et son chauffeur ont signé deux demandes différentes de remboursement en espèces avec les fonds Gavi. Cependant, ces demandes indiquaient qu'ils étaient tous les deux (avec un membre du personnel de la DDS différent pour chaque voyage) en mission dans différentes régions de Madagascar en même temps, tout en utilisant simultanément le même véhicule. Une mission aurait été effectuée du 4 au 10 avril 2016 dans les régions de Haute-Matsiatra et d'Androy, et l'autre aurait eu lieu du 4 au 13 avril 2016 dans cinq autres régions. La valeur totale de cette demande de remboursement, est d'environ 1 800 \$, incluant de faux reçus de carburant. Le cadre supérieur est directement impliqué dans deux demandes de remboursement falsifiées totalisant près de 500 \$ (le chauffeur et d'autres membres du personnel recevant des paiements en espèces d'environ 800 \$ et d'autres dépenses représentant le reste).
- 3.87 Bien que les documents relatifs aux notes de frais du personnel de la DDS portaient systématiquement les prétendus tampons des sites et fonctionnaires qu'ils auraient visités dans les régions, Gavi n'est pas en mesure de se fier suffisamment aux documents tamponnés du bureau de la DDS, au motif que les investigateurs ont découvert plusieurs tampons dans le bureau du Service à la comptabilité de la DDS (au nom à la fois des fournisseurs et aussi de fonctionnaires du MSANP). En outre, il est noté que, dans de nombreux cas, les documents de dépenses prétendument signés par les fonctionnaires dans les régions étaient également tamponnés à l'aide d'un tampon dateur anglais utilisé par la DDS, ce qui suggère que les documents ont été falsifiés (ou modifiés) au sein de la DDS. Étant donné que le français est la langue officielle à Madagascar et que l'usage des tampons semble être un moyen courant de produire des documents à la DDS, Gavi se demande si plusieurs autres fonctionnaires dans différentes régions n'auraient pas utilisé séparément des tampons dateurs en anglais.
- 3.88 De plus, Gavi considère que les frais de carburant sont surévalués. L'équipe d'investigation note que les véhicules ont été prétendument ravitaillés presque tous les jours, et parfois plus d'une fois par jour, même lorsque les véhicules n'étaient pas tenus de couvrir de longues distances. Si l'on ajoute à cela le fait que la DDS était en possession des tampons des stations-service fournisseurs, Gavi considère que les dépenses en carburant déclarées ne sont pas fiables.
- 3.89 D'autres avances en espèces sont également remises en cause. Par exemple, un achat supposé de fournitures de bureau a été justifié en utilisant des documents de devis falsifiés pour justifier la dépense de 578 200 MGA sur fonds Gavi le 12 décembre 2016 (173 \$ au taux de change de 3 335). Dans ce cas-ci, seul un des trois devis paraît légitime. Les deux autres ont été produits sur ce qui semble être des modèles sous format Word similaires (ce qui est considéré comme inhabituel pour une société de papeterie) et les dates ont été soit tamponnées, soit manuscrites sur les devis plutôt que d'être imprimées. Ces deux devis contenaient également les mêmes formulations. Aucun de ses devis ne comportait de coordonnées téléphoniques ou électroniques. De plus, le paiement en espèces à un employé de la DDS pour le montant exact de la somme pour le devis retenu a été effectué quatre jours avant même que le fournisseur retenu n'ait reçu la demande de fournir un devis (et douze jours avant la date du devis lui-même). Le personnel de la DDS ne pouvait pas connaître à l'avance la valeur exacte du devis retenu, ce qui suggère que les documents ont été préparés a posteriori afin de justifier le retrait d'espèces. Le recours à un retrait en espèces n'est par

ailleurs pas justifié sachant que le fournisseur aurait pu être payé directement par chèque ou par virement bancaire.

3.90 Il ressort de ce qui précède que des modes opératoires communs ont été utilisés pour justifier de nombreuses dépenses et avances en espèces. Compte-tenu des points communs entre les nombreux paiements en espèces et l'implication même des cadres supérieurs, Gavi ne peut pas disposer d'une assurance suffisante sur l'utilisation de ces fonds à bon escient. En effet, étant donné que l'utilisation abusive a touché presque toutes les opérations de la DDS examinées au cours de l'investigation, Gavi se demande si ces fonds ne sont pas systématiquement utilisés à mauvais escient au sein de ce département. L'investigation n'est donc pas en mesure d'obtenir un niveau d'assurance suffisant quant à l'utilisation légitime de l'ensemble des dépenses au sein de la DDS, y compris les dépenses en espèces supplémentaires pour les montants suivants sur la période 2015-2017 :

• Retraits d'espèces déclarés pour des réunions – non-inscrits dans le journal de trésorerie	154 404 750
• Missions de supervision 2015/16 (incluant les réclamations reportées au paragraphe 3.86)	70 779 735
• Reçus de carburant (voir paragraphe 3.88)	10 204 000
• Taxis	2 990 000
• Télécommunications (crédits pour téléphones portables)	9 135 000
• Frais d'embauche	420 000
• Ateliers et formations	20 490 720
• Autres	<u>13 285 800</u>
• Total	<u>281 710 005</u>

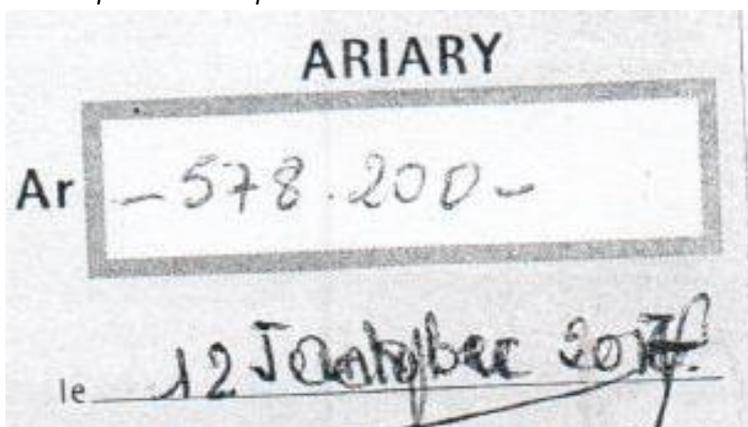
En utilisant le taux de change le plus favorable au MSANP au cours de la période (3 360 au 1er janvier 2017), la somme convertie est égale à 83 842 \$, que Gavi a mis en cause dans son projet de rapport.

3.91 *Le MSANP a répondu qu'il ne pouvait accepter une extrapolation fondée sur une hypothèse générale de contrefaçon et n'a accepté le remboursement que des cas spécifiques cités (objets des commentaires formulés dans les paragraphes suivants). Toutefois, Gavi n'a aucune certitude sur la légitimité d'aucune des dépenses de la DDS (comme prouvées par les fausses déclarations, les faux documents, les faux tampons, etc) et n'est pas en mesure de se fier aux affirmations de la DDS. Le MSANP n'a fourni aucune preuve substantielle permettant de confirmer que toute dépense en espèces était légitime et dûment justifiée, et n'a pas non plus fourni d'éléments expliquant pourquoi l'investigation devrait se fier aux registres comptables de la DDS compte tenu des irrégularités observées au sein du service.*

3.92 *En ce qui concerne les retraits d'espèces pour les réunions qui ne sont pas consignés dans le journal de trésorerie, le MSANP a déclaré que ces fonds étaient destinés au personnel de la DDS pour une réunion tenue à Antanananarivo. Étant donné que d'autres dépenses pour le personnel de la DDS semblent avoir été falsifiées, Gavi ne voit pas comment il peut accepter les certitudes du Ministère selon lesquelles ces dépenses spécifiques - pour une conférence locale - étaient légitimes, en particulier en l'absence de preuves substantielles corroborant la position du MSANP. En conséquence, Gavi confirme sa remise en cause de cette somme, à savoir 154 404 750 MGA soit **45 953 \$** (selon le taux de change de 3 360 au 1er janvier 2017).*

3.93 *En ce qui concerne le retrait d'espèces pour 578 200 MGA (173 \$), le MSANP a rejeté cette conclusion et a affirmé que les dates dans le journal de trésorerie étaient incorrectes et que les dates réelles de paiement par chèque étaient différentes. A l'examen du chèque en question*

fourni comme preuve, Gavi a noté que la nouvelle date semble avoir été ré-écrite au-dessus de l'ancienne et n'est donc pas en mesure d'accepter ce document comme une preuve recevable. Bien qu'il soit également fait référence à un relevé bancaire à l'appui, le relevé bancaire en question n'a pas été fourni. La réponse du MSANP n'aborde pas non plus les autres anomalies dans le processus de passation des marchés. Gavi maintient donc sa conclusion à ce sujet.



Une partie de la copie du chèque fournie par le MSANP qui fait état, dans sa réponse, que celui-ci aurait été émis en 2017 et non pas en 2016. La date étant réécrite sur une date plus ancienne, il est difficile de se fier à ce document et de l'accepter en tant que preuve.

- 3.94 Concernant le restant des paiements en espèces, le MSANP a rejeté une approche généralisée consistant à traiter les dépenses du journal de trésorerie. Cependant, Gavi note l'absence constante d'explications ou de propositions crédibles pour remédier au manque d'intégrité observé dans les dossiers de la DDS - tant pour les achats via des passations de marchés que pour les transactions en espèces. En conséquence, étant donné que Gavi recommande que certains aspects de l'investigation soient renvoyés aux autorités judiciaires compétentes (voir paragraphe 5.3), Gavi se réserve le droit de remettre en question ces montants en fonction des résultats de toute investigation de ce type qui pourrait avoir lieu.

4. Analyse

- 4.1 Les dépenses décrites dans le présent rapport couvrent la majorité des achats et des dépenses en espèces engagés par la PRMP et la DDS à l'aide des fonds Gavi depuis 2013. L'ampleur des irrégularités mises au jour met en évidence l'utilisation abusive prolongée, délibérée et généralisée des fonds Gavi, à différents niveaux au sein du MSANP.
- 4.2 Les méthodes d'utilisation abusive et irrégulière des fonds diffèrent d'un service à l'autre. Compte-tenu du fait que différents membres du personnel ont été impliqués dans les processus d'achat et de passation de marchés, cela montre que les fonds Gavi constituent une cible de détournement par différents services et à plusieurs niveaux au sein du MSANP.
- 4.3 De manière générale, les passations de marchés gérés par la PRMP examinés dans le cadre de l'investigation ont impliqué la manipulation du processus d'appel d'offres afin d'attribuer les marchés à un fournisseur privilégié qui fournirait des biens, souvent de qualité inférieure à celle proposée, mais à un coût nettement supérieur à la valeur marchande. Ces prix majorés auraient dû être identifiés par un service d'achat diligent, et la non-conformité entre les spécificités techniques annoncées et celles des biens effectivement fournis aurait dû être soulevée au moment de la livraison des biens. L'absence d'un tel contrôle suggère que l'utilisation des fonds Gavi n'a pas fait l'objet d'un suivi efficace et que de multiples acteurs au sein du MSANP étaient sciemment impliqués dans des pratiques irrégulières.

- 4.4 Les documents justificatifs des dépenses de la DDS ont été largement falsifiés, et les preuves informatiques ont confirmé des indices de manipulations sur des périodes prolongées. Ce sujet est renforcé par l'usage de tampons dateurs en anglais, ce qui est inhabituel dans un pays francophone. La probabilité que la DDS et un si grand nombre de fournisseurs et de fonctionnaires du MSANP dans tout le pays utilisent un tampon dateur anglais est particulièrement faible, surtout lorsque la plupart des documents imprimés émanant des fournisseurs devraient comporter des dates préalablement imprimées, intégrées dans le document.
- 4.5 Les achats et les dépenses de la DDS étaient entre les mains d'un nombre plus limité de personnes, mais incluant les cadres supérieurs. Les tampons falsifiés en possession de certains fonctionnaires et les preuves informatiques provenant de leurs ordinateurs indiquent que le personnel est impliqué dans la fabrication des documents de fournisseurs. Cela dans le but de donner l'apparence d'une concurrence équitable alors qu'il n'en existait en réalité aucune. En effet, l'équipe d'investigation se demande si certains de ces biens et services existaient et/ou ont effectivement été reçus.
- 4.6 En outre, le personnel d'encadrement de la DDS a été impliqué dans des réclamations de dépenses falsifiées, étayées par des documents préparés par d'autres membres du personnel de la DDS dépendant de leur autorité hiérarchique.
- 4.7 Bien que différents départements aient été responsables de différentes activités, les éléments de preuve recueillis dans le cadre de cette investigation indiquent qu'il y a eu collusion entre les départements. Dans le cas des pièces détachées pour la chaîne du froid, celles-ci ont été achetées par l'intermédiaire de la PRMP, mais le modèle de bon de livraison du fournisseur a été trouvé sur un ordinateur au sein de la DDS. Ceci indique que les détails de la livraison ne peuvent être considérés comme fiables et qu'il existait une collusion potentielle entre le personnel du MSANP dans les deux départements. La collusion peut également être déduite du fait que les véhicules ayant des caractéristiques clairement incorrectes ou non-conformes ont été commandés et acceptés par différents services du MSANP, en particulier dans le service de la PRMP et le service en charge des transports.
- 4.8 Dans l'ensemble, l'usage abusif délibéré est encore aggravé par le fait que des abus similaires avaient été signalés dans le précédent rapport d'audit de Gavi en 2014. Non seulement ces conclusions défavorables d'audit antérieures ont été ignorées par le MSANP, mais de tels usages abusifs ont continué à être perpétrés à une échelle encore plus grande.
- 4.9 En vertu de l'accord-cadre de partenariat conclu le 26 juin 2013 entre Gavi et le MSANP, Gavi considère qu'il y a eu un usage abusif intentionnel, durable et significatif de ses fonds.
- 4.10 En conséquence, Gavi réclame le remboursement de la somme de **866 198 \$**.
- 4.11 *Il convient de noter que le MSANP a demandé à Gavi de retirer cette section ('Analyse') du rapport parce qu'elle contiendrait des interprétations personnelles. Gavi rejette cet argument et considère que cette analyse fait partie intégrante des éléments permettant de comprendre l'étendue et la gravité des abus sur la base des conclusions détaillées du présent rapport.*

5. Recommandations

Il est recommandé que :

- 5.1 Toutes les responsabilités à la fois de la PRMP et de la DDS en matière de gestion future des passations de marchés sur fonds Gavi, soient suspendues à effet immédiat jusqu'à ce que Gavi ait l'assurance que leurs processus respectifs fonctionnent de façon efficace et crédible.

- 5.2 Le MSANP devra dresser une liste exhaustive de tous les véhicules (avec numéros d'immatriculation) achetés avec les fonds Gavi et rendre compte à Gavi de leur attribution précise et utilisation actuelles.
- 5.3 Le Secrétaire Général du MSANP devrait soumettre les conclusions du présent rapport et agissements qui y sont décrits aux autorités judiciaires compétentes afin que les mesures adéquates soient engagées. *(Même dans des cas les plus évidents de détournement de fonds, le MSANP n'a reconnu que les défaillances du système de contrôle interne ou l'absence de registres et n'a pas reconnu la culpabilité des individus. Gavi note que le MSANP s'est seulement engagé à étudier l'opportunité d'établir les responsabilités judiciaires des personnes impliquées dans les anomalies constatées et à se référer aux autorités compétentes le cas échéant).*
- 5.4 *Le MSANP a répondu qu'il a pris note des recommandations formulées dans le rapport d'investigation et qu'il emploiera tous les efforts pour les mettre en œuvre.*