



Independent observer  
of the Global Fund

## ENQUÊTE DU BIG SUR LA CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT AU NIGERIA

Le 9 mars 2021, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a publié les conclusions de son enquête sur la chaîne d'approvisionnement au Nigeria, qui a révélé que la fraude à la facturation des sous-traitants avait entraîné des surfacturations importantes.

### Contexte

Ce rapport concerne l'enquête du BIG sur le gonflement systématique des factures pour la distribution de produits de santé aux entrepôts et aux établissements de santé dans tout le Nigeria entre 2017 et 2019. Le BIG a constaté que Zenith Carex ("Zenith") – un sous-traitant de Chemonics International ("Chemonics") qui gérait une chaîne d'approvisionnement intégrée pour les bénéficiaires principaux du Fonds mondial au Nigeria – a fraudé les programmes soutenus par le Fonds mondial à hauteur de 3 millions de dollars US.

En avril 2019, l'équipe pays Nigeria du Fonds mondial avait alerté le BIG après que Chemonics avait fait une demande rétroactive de fonds supplémentaires et prévu des dépassements de budget de plusieurs millions de dollars sur leurs contrats à prix fixe du Fonds mondial. L'équipe pays du Fonds mondial a engagé l'agent local du Fonds (LFA) pour examiner les causes potentielles du dépassement, ce qui a conduit à l'identification de nombreuses dépenses de sous-traitance non justifiées. Comme ni le résultat de l'enquête du LFA ni les déclarations de Chemonics n'expliquaient pleinement la cause profonde ou l'étendue des dépassements de budget, le BIG a ouvert une enquête proactive sur une fraude potentielle dans la chaîne d'approvisionnement.

## Conclusions de l'enquête

Le rapport tire de cette enquête quatre conclusions :

1. Zenith a gonflé jusqu'à dix fois les factures de distribution et a présenté de manière inexacte les services exécutés, ce qui a entraîné une surfacturation de 3 millions de dollars.
2. La mise en œuvre des activités de contrôle du bureau local de Chemonics s'est révélée dysfonctionnelle et inefficace pour prévenir la fraude.
3. La collusion a pu contribuer à ce que la fraude ne soit pas détectée.
4. Le suivi et la surveillance financière de Chemonics n'ont pas permis de détecter la fraude.

Cet article s'appuie sur le rapport du BIG pour en exposer les conclusions et les recommandations.

### Les factures de distribution gonflées de Zenith

Zenith était le principal fournisseur de Chemonics pour la distribution à longue distance entre les entrepôts d'Abuja, de Jos et de Lagos et pour la livraison au dernier kilomètre (" LDK ") des produits de la chaîne du froid – articles spécialisés à faible volume tels que les réactifs pour le dépistage du VIH – à 400 établissements de santé au Nigeria. Cette enquête a permis de découvrir une fraude systémique sur les factures qui a fait grimper le coût de la distribution des produits de la chaîne du froid spécialisés dans le VIH entre les entrepôts d'Abuja, de Jos et de Lagos et les 400 établissements de santé. Cette fraude a été un facteur important dans les demandes ultérieures de Chemonics pour un financement supplémentaire du Fonds mondial. Le rapport note que "les coûts incontrôlés ont affecté la viabilité financière de la chaîne d'approvisionnement dans le soutien à la lutte contre les trois maladies au Nigeria".

Le rapport fournit une explication claire et des exemples de surfacturation frauduleuse : " Zenith a reçu 766 223 dollars US pour des services de chaîne du froid longue distance liés au Fonds mondial, qui, selon les termes du contrat, étaient évalués à 53 636 dollars US. Zenith a fraudé le Fonds mondial à hauteur de 712 588 USD, soit 93 % du total des frais, en facturant le tonnage des camions (le poids brut des camions utilisés pour transporter les marchandises). Cette pratique était contraire au contrat de distribution et à la demande de proposition (RFP) de Chemonics aux fournisseurs potentiels, qui stipulaient que les frais de chaîne du froid longue distance devaient être basés sur le poids des marchandises (le poids réel en kilogrammes des marchandises transportées)".

" Ce stratagème a commencé dès la première facture que Zenith a soumise à Chemonics en août 2017, qui facturait 33 953 dollars pour le transport de 60 000 kilogrammes d'Abuja à Jos. Zenith a décuplé les frais : les pièces justificatives ont révélé que seuls 6 009 kg de produits emballés avaient été transportés, ce qui aurait dû coûter 3 400 dollars. Zenith a continué à facturer en tonnage de camion jusqu'en juin 2019, facturant de 2 tonnes (2 000 kg) à 215 tonnes (215 000 kg) sur 113 itinéraires."

En juillet 2018, Zenith a facturé au Programme 159 972 dollars pour une livraison de 210 tonnes d'Abuja à Lagos Premier Medical Warehouse, soit le montant le plus élevé facturé pour un itinéraire longue distance. Le BIG a estimé que la charge de 210 tonnes, équivalente à plusieurs conteneurs d'expédition, n'était pas plausible compte tenu du volume total de produits de la chaîne du froid dans la chaîne d'approvisionnement : la plus grande importation unique de produits de la chaîne du froid au Nigeria était de neuf tonnes, également en juillet 2018. Les documents justificatifs (preuves de livraison, 'POD') n'ont montré que deux mouvements de véhicules sur l'itinéraire ; l'OIG a calculé que la charge aurait dû être de 11 198 dollars pour une quantité estimée à 14 700 kilogrammes de produits emballés."

Zenith a confirmé avoir facturé Long Haul sur la base du tonnage des camions, affirmant que cela reflétait le volume des véhicules nécessaires au transport des marchandises. Zenith a affirmé avoir reçu l'approbation verbale de facturer en fonction du tonnage des camions lors d'une réunion en 2017 avec un

ancien spécialiste des achats de Chemonics, mais n'a pu fournir aucun document, ni aucun amendement au contrat, pour étayer cette affirmation."

Chemonics avait attribué l'appel d'offres de 2017 au soumissionnaire techniquement qualifié et au prix le plus bas. Cependant, Zenith a systématiquement facturé de nombreux itinéraires " directs ", lorsque le même véhicule livrait plusieurs établissements de santé le même jour, en exploitant sa propre interprétation des itinéraires basée sur les zones de gouvernement local (LGA), qui ne reposait pas sur une base contractuelle et ne permettait pas aux donateurs d'en avoir pour leur argent. Zenith facturait des frais directs distincts de l'entrepôt à chaque établissement de santé visité sur un itinéraire par le même véhicule de livraison. Le rapport de le BIG cite deux exemples : (1) En avril 2019, un camion Zenith a livré six établissements dans quatre AGL voisines d'Ibadan, en l'espace de trois heures. Zenith a facturé le programme pour quatre livraisons directes distinctes Lagos-Ibadan ; et (2) en janvier 2019, un véhicule Zenith a déposé des fournitures dans 11 installations dans l'Adamawa, dont quatre installations dans le LGA de Yola Nord. Zenith a facturé neuf itinéraires directs, dont deux pour les livraisons de Yola North, ne facturant pas les livraisons conformément à l'interprétation la plus large possible des itinéraires. En revanche, un autre fournisseur réalisant des LMD sans chaîne du froid dans l'Adamawa en septembre 2018 a effectué 12 itinéraires directs, dont sept ont livré des installations dans différentes Gouvernement local.

En 2019, Zenith a déclaré à Chemonics que leur offre à prix " cassés " de 2017, sur laquelle il avait remporté l'appel d'offres, était inférieure aux coûts. Le BIG a constaté que la tarification de l'appel d'offres de 2017 de Zenith – avec des tarifs de livraison indirecte très bas et des coûts directs très élevés – était suspecte, et qu'elle était susceptible de sous-coter les concurrents avec un coût de livraison artificiellement bas dans le cadre d'un système " d'appât et de changement ", où Zenith avait l'intention de facturer à tort les livraisons " directes " plus cher. Zenith a augmenté la proportion de liaisons directes plus coûteuses au fil du temps. En mai 2017, 78 % des trajets facturés par Zenith étaient des " prix cassés". Le nombre de ces trajets a ensuite diminué régulièrement pour atteindre 2 % en janvier 2019, ce qui a entraîné des coûts nettement plus élevés par cycle.

Zenith a répondu qu'elle avait préparé des itinéraires et des factures par Gouvernement local. Ils ont rejeté les conclusions du BIG en les qualifiant de " mensonge total ", mais n'ont pas fourni de preuves qui modifient les conclusions du IBIG.

### Les contrôles inefficaces de Chemonics

Le rapport du BIG explique les éléments qui ont permis de conclure que les contrôles du bureau local de Chemonics étaient dysfonctionnels et inefficaces pour prévenir la fraude :

(a) Le bureau local de Chemonics au Nigeria était responsable de tous les aspects de la gestion des prestataires logistiques tiers, y compris la sélection des vendeurs, la rédaction des contrats, ainsi que l'examen et l'approbation des factures ;

(b) le personnel de Chemonics a fait preuve de négligence dans la mise en œuvre des contrôles. Le personnel a examiné et approuvé les factures des fournisseurs sans comprendre pleinement les termes du contrat, et a examiné de manière inadéquate les pièces justificatives ;

(c) La conception du processus de paiement des factures semblait solide : six documents internes devaient être signés par jusqu'à six personnes de différents départements, dont ceux de l'entreposage et de la distribution et des finances, ainsi que par un cadre supérieur ayant une délégation de pouvoir (DDP), c'est-à-dire l'autorisation de dépenser de l'argent au nom de Chemonics. Cependant, l'enquête du BIG a révélé que la première facture longue distance de Zenith, en août 2017, a été approuvée par le personnel de toute la hiérarchie – y compris le directeur de pays, le directeur de pays adjoint et le

directeur de l'entreposage et de la distribution – mais qu'aucun d'entre eux n'a vérifié si elle était conforme au contrat signé trois mois auparavant. Le directeur national adjoint, qui était titulaire d'un DDP, et le directeur de l'entreposage et de la distribution avaient tous deux été étroitement associés au processus de sélection des fournisseurs et de passation des marchés, et auraient dû, ou devraient, connaître les termes exacts du contrat ;

(d) A plusieurs reprises, les factures longue distance de Zenith, contenant plus de 1000 pages de pièces justificatives de livraison, ont été approuvées à la fois par le conseiller en logistique et le directeur de l'entreposage et de la distribution le jour même où Chemonics les recevait, ce qui indique qu'il n'y a pas eu d'examen approprié. Le conseiller en logistique de Chemonics a déclaré au BIG qu'il ne regardait pas les pièces de livraison lors de l'examen des factures car cela prenait " trop de temps ". En ne faisant pas cela, le personnel de Chemonics ne pouvait pas s'assurer que les frais facturés étaient exacts et justifiés ;

(e) Le directeur de l'entreposage et de la distribution, qui supervisait directement le processus d'approbation des factures, n'a pas effectué de contrôles adéquats. Le directeur a signé chaque facture frauduleuse identifiée au cours de l'enquête, confirmant ainsi que les livraisons étaient effectuées conformément aux exigences de la commande et que les factures étaient examinées et autorisées à être payées. Lorsqu'il a été confronté aux factures frauduleuses, le directeur a déclaré que l'équipe avait " examiné la mauvaise chose ", sans expliquer son propre échec à garantir l'exactitude des factures ou à s'assurer que le personnel était correctement formé et supervisé ;

(a) Des factures extraordinairement élevées n'ont pas été contestées, notamment 330 000 \$ pour seulement huit itinéraires longue distance dans une facture de juillet 2018, ce qui représente 10 % de l'ensemble du plafond annuel du contrat de Zenith pour les livraisons longue distance et Last-Mile combinées. À titre de comparaison, même aux taux gonflés, la livraison du dernier kilomètre de juillet 2018 à environ 400 installations a coûté 412 000 dollars ; et...

(b) Le personnel de Chemonics a manqué les signaux d'alarme dans la soumission de Zenith en 2017. Zenith a soumis des états financiers 2016 non audités avec des entrées modifiées par rapport aux états audités 2015 correspondants, ce qui a faussé sa situation financière en gonflant son chiffre d'affaires 2016 de 102 millions de NGN (67 %) par rapport aux registres officiels détenus par la Nigerian Corporate Affairs Commission. Les déclarations ont également montré une augmentation inexplicée de 131,6 millions NGN (600%) de l'actif net de fin d'année et ont diminué le passif, améliorant ainsi leur bilan. Bien que Zenith ait admis que ses déclarations de gestion étaient " erronées ", Chemonics n'a demandé aucune pièce justificative ultérieure pour corroborer l'important revirement financier par rapport aux déclarations auditées de 2015 de Zenith, qui faisaient état d'un passif de fin d'année de 97 millions NGN et d'une trésorerie de seulement 458 000 NGN (environ 2 300 \$). Zenith a répondu que Chemonics n'avait pas demandé de documents financiers audités actualisés de 2016 et a évoqué le fait que le processus de diligence raisonnable relevait de la responsabilité de Chemonics. Zenith a été invitée, mais a refusé, de fournir au BIG des documents financiers audités 2016-2019 et des livres de compte ; leur réponse n'a pas clarifié ou réfuté les incohérences identifiées.

La collusion pourrait avoir contribué à la fraude

L'ampleur de la facturation frauduleuse de Zenith et l'ampleur des défaillances de contrôle chez Chemonics indiquent la possibilité d'une collusion entre le personnel de Chemonics et Zenith.

Premièrement, l'attribution du contrat était très lucrative pour Zenith. La valeur du contrat de distribution de la première année (mai 2017 – mai 2018), plus d'un milliard de NGN par an, représentait plus de six fois le chiffre d'affaires annuel précédent de Zenith. En 2018, Zenith a tiré 1,5 milliard NGN (4 millions de dollars) de revenus de la seule société Chemonics, soit dix fois son chiffre d'affaires de 2016. Dans l'appel d'offres, Zenith s'est engagée à développer considérablement sa flotte de véhicules si elle obtenait

le contrat.

Deuxièmement, un directeur de Chemonics qui aurait pu avoir connaissance de la fraude vivait bien au-dessus de son salaire de Chemonics. Cette personne faisait partie du comité qui évaluait les offres des prestataires logistiques tiers et fixait les conditions contractuelles, notamment le poids des marchandises facturées pour la chaîne du froid longue distance et les définitions des termes " direct " et " dépôt " pour la livraison au dernier kilomètre. Cette personne signait toutes les factures d'entreposage et de distribution et supervisait le processus de révision des factures. Bien qu'il n'ait pas déclaré d'emploi ou de revenu secondaire, le directeur de Chemonics a réalisé un investissement dans un projet de logement supérieur à la totalité de son salaire entre octobre 2017 et janvier 2019. Entre mars et novembre 2019, l'individu a déposé des liquidités supplémentaires équivalant à 25 % de son salaire annuel (qui ont été créditées séparément sur son compte) sur divers comptes bancaires à son nom. D'autres dépenses importantes et des achats de luxe indiquaient en outre un style de vie qui dépassait largement son salaire chez Chemonics.

Troisièmement, les prix révisés de Zenith pour la chaîne du froid LMD, soumis le 26 août, reflétaient ceux du soumissionnaire le moins-disant (le concurrent A) pour la plupart des taux directs et les sous-cotaient d'une fraction de un pour cent. Cela indique clairement que l'offre de Zenith a bénéficié de l'obtention déloyale des prix des concurrents pendant la procédure d'appel d'offres.

Certains membres du personnel de Chemonics ont justifié le maintien de Zenith lors de la renégociation par le fait qu'ils étaient le seul fournisseur de chaîne du froid LMD compétent. La métrique d'évaluation pour la renégociation de 2019 a changé après la réception des prix. Chemonics a initialement évalué les prix le 1er août 2019 sur la base de taux d'abandon de 100 %.

Le BIG, via Chemonics, a demandé des commentaires à l'ancien employé impliqué par les signes de collusion, mais il n'a pas répondu. Chemonics a mis fin à ses relations avec Zenith et a pris des mesures disciplinaires décisives concernant le personnel associé.

Zenith a répondu au BIG que "Zenith Carex n'avait aucune relation personnelle ou officielle avec le personnel de Chemonics avant d'obtenir le contrat de sous-traitance, et a maintenu des relations professionnelles avec ce dernier jusqu'à ce que nous arrêtions de travailler pour eux". Zenith n'a pas fait de commentaire substantiel pour réfuter la constatation de la soumission de prix suspects pendant la renégociation.

L'inefficacité du suivi et de la surveillance financière de Chemonics

La supervision du siège de Chemonics s'est concentrée sur les questions stratégiques et programmatiques ; elle n'a pas suivi les contrats de sous-traitance des prestataires logistiques tiers, ni effectué de contrôles secondaires sur les factures. Ces responsabilités incombaient aux bureaux locaux, qui supervisaient les contrats de sous-traitance individuels, y compris le contrôle des plafonds contractuels, une valeur contractuelle annuelle maximale. Le siège préparait les rapports financiers aux donateurs sur la base des coûts logistiques agrégés, à partir desquels les factures du Fonds mondial étaient préparées environ tous les deux mois.

Le 1er mai 2019, alors qu'il ne restait que 16 jours à la période contractuelle, Chemonics a signé une modification d'augmentation du plafond pour Zenith de plus de 2 millions de dollars, soit une augmentation de 75 % du plafond annuel. La demande, préparée par le bureau local, a été signée par le siège car la valeur dépassait la délégation de pouvoir locale.

En décembre 2018, Chemonics a demandé au Fonds mondial une extension rétroactive de 1,7 million de dollars pour la période contractuelle se terminant en août 2018. Le dépassement initial n'ayant été

identifié qu'après la clôture de la période contractuelle, Chemonics et le Secrétariat du Fonds mondial n'ont pas été en mesure d'atténuer les causes des pressions budgétaires sur le contrat suivant. Le 25 avril 2019, Chemonics a demandé une nouvelle extension de 3 millions de dollars pour la période du contrat à prix fixe se terminant en août 2019. Les demandes d'extension de Chemonics au Fonds mondial ont cité l'augmentation des dépenses logistiques comme une cause profonde, mais n'ont pas identifié la fraude comme un facteur de dépassement des coûts.

Les examens annuels de conformité financière menés par le siège ont permis de trouver des exemples de factures non justifiées par des preuves de livraison et des prolongations rétrospectives du plafond des prestataires logistiques tiers. Cependant, le fait que le BIG ait identifié des exemples ultérieurs posant les mêmes problèmes indique que ces examens n'ont pas été suivis de mesures adéquates pour améliorer les contrôles des bureaux locaux.

Chemonics a appliqué un pourcentage de " frais généraux et administratifs " et de " frais fixes " sur tous les coûts du contrat, y compris les salaires du personnel et la logistique, aux factures du Fonds mondial. Le BIG considère que les frais et honoraires prélevés sur les paiements liés aux charges frauduleuses de Zenith sont recouvrables. Avant cette enquête, Chemonics s'était engagé à renoncer à ces frais sur les montants dépassant le plafond du contrat ; les frais recouvrables finaux seraient compensés par cette renonciation.

Chemonics a pris acte des conclusions de cette enquête, déclarant qu'ils reconnaissaient la nécessité de renforcer la surveillance et la conformité des services d'entreposage et de distribution nigériens. Chemonics affirme avoir déjà mis en œuvre des changements clés, notamment en modifiant la direction du bureau local, en nommant un directeur expatrié dédié aux contrats et à la conformité et, à partir du printemps 2019, en créant la "situation room" pour améliorer le contrôle de la logistique des tiers.

#### Actions de gestion convenues

Cinq actions de gestion du Fonds mondial ont été convenues avec le Secrétariat :

1. Sur la base des conclusions de ce rapport, le Secrétariat finalisera et demandera à Chemonics un montant recouvrable approprié pour les dépenses non conformes identifiées dans ce rapport. Ce montant sera déterminé par le Secrétariat en fonction de son évaluation des droits et obligations juridiques applicables et de la détermination associée de la recouvrabilité.
2. Le Secrétariat, en consultation avec le BIG, rendra compte des constatations relatives à la mauvaise conduite des fournisseurs de Zenith en vue d'une éventuelle saisine du Comité des sanctions.
3. Le service des opérations d'approvisionnement et des risques établira un cadre provisoire qui fournira des orientations sur les assurances et la surveillance nécessaire des fournisseurs 4PL & 3PL stratégiques identifiés et/ou des entrepreneurs principaux utilisés par le Fonds mondial.
4. Le Secrétariat s'assurera que le format de la facture nigérienne de Chemonics fournit des données suffisantes pour faciliter l'analyse détaillée par le Fonds mondial de la performance du contrat par rapport aux budgets signés, y compris sur une base d'activité / ligne-poste.

#### Observations et analyse

Ce rapport montre l'ampleur du travail d'investigation entrepris. Cependant, il n'est pas aisé à lire, surtout pour un non-comptable. La difficulté de compréhension débute dès la partie Genèse et portée, puisque le rapport indique que " le BIG a examiné plus de 20 millions de dollars de frais de prestataires logistiques tiers au Fonds mondial de 2017 à 2019, en examinant la documentation de six prestataires logistiques clés et en analysant les factures et les preuves de livraison ". Mais on ne sait pas si les frais concernaient uniquement les programmes du Nigéria ; Plus intéressant, il ne nomme pas les " principaux prestataires logistiques ". S'agissait-il de Chemonics et de cinq autres fournisseurs ? Et quelles ont été les conclusions

de l'examen des frais des autres fournisseurs ? Quelque peu hors contexte, le deuxième paragraphe de la rubrique Contexte se termine par la phrase suivante : " Sur les 27 millions de dollars de dépenses totales du Fonds mondial de 2016 à 2019, les coûts logistiques de tiers ont représenté 18,7 millions de dollars, dont 11 millions de dollars pour la distribution longue distance et au dernier kilomètre ". Le BIG a depuis précisé que les " coûts logistiques de tiers " font référence aux charges totales de Chemonics, y compris les dépenses directes des 3PL/sous-traitants. Malgré cela, la déclaration soulève plusieurs questions : (1) Cela s'applique-t-il à quatre années civiles complètes ? (2) Quelle proportion, en termes de volume et de valeur contractuelle, Chemonics gère – et gère encore – les programmes soutenus par le Fonds mondial au Nigeria ? (3) Personne dans l'équipe pays Nigeria du Fonds mondial n'a rien remarqué d'inhabituel dans les niveaux annuels de ces dépenses ?

L'impact de l'enquête (section 1.5) attribue la responsabilité de la fraude à Zenith : " La fraude a été un facteur important dans les demandes ultérieures de Chemonics pour un financement supplémentaire du Fonds mondial ". Notez que le sous-titre du rapport est : "La fraude sur les factures des sous-traitants a entraîné des surfacturations importantes" ; Chemonics s'en tire donc à bon compte. Le rapport explique ensuite que "Chemonics a cessé de travailler avec Zenith" et que "le Secrétariat s'est assuré que Zenith ne fournit plus aucun service aux programmes soutenus par le Fonds mondial au Nigeria". Mais ici – et dans les analyses ultérieures – le rapport ne met pas en évidence la cause profonde de la fraude : La procédure d'appel d'offres de Chemonics, totalement déficiente, voire frauduleuse, qui a conduit à l'attribution à Zenith – un candidat clairement inapproprié – d'un contrat de prestation de services. La deuxième action de gestion convenue n'est donc pas claire : non seulement l'action ne dit pas à qui le Secrétariat fera rapport, mais n'est-ce pas également Chemonics, et pas seulement Zenith, qui devrait être renvoyé devant le Comité des sanctions ?

La troisième action de gestion n'a de sens que si le lecteur comprend la signification de "fournisseurs 4PL et 3PL".

Ce grave cas de surfacturation n'a été révélé que parce que Chemonics avait fait une demande rétroactive de fonds supplémentaires. Cela indique que Chemonics et le Fonds mondial ne disposaient pas – et ne disposent peut-être toujours pas – d'un système de comptabilité de gestion permettant de rendre compte mensuellement des coûts budgétés/projetés et réels. Un tel rapport de routine aurait mis le problème en évidence bien plus tôt.

Compte tenu des preuves de collusion entre certains membres du personnel de Chemonics et Zenith et de la surveillance financière inadéquate de Chemonics depuis le bureau local et au siège, le Fonds mondial devrait certainement chercher à récupérer auprès de Chemonics le coût de l'enquête du BIG.

L'enquête du BIG a manifestement été approfondie et utile, mais il aurait peut-être été plus exact de l'intituler " Coûts de distribution de l'approvisionnement au Nigeria ", car la " chaîne d'approvisionnement du Nigeria " est un sujet beaucoup plus vaste.

[Read More](#)

---