



Independent observer
of the Global Fund

Audit du BIG sur la chaîne d'approvisionnement et d'achat du Fonds mondial pendant la pandémie de COVID-19

Objectif et portée de l'audit

Le 19 novembre 2021, le Bureau de l'Inspecteur général (OIG) a publié son audit sur les achats et la chaîne d'approvisionnement pendant la COVID-19. L'objectif de cet audit, qui couvrait la période de janvier 2019 à décembre 2020, était d'examiner l'adéquation et l'efficacité des mesures visant à maintenir la disponibilité des produits de santé malgré les perturbations liées à la COVID-19.

Vous pouvez trouver le rapport complet [ici](#) (en anglais seulement)

L'audit a examiné :

- Les mesures mises en œuvre au Secrétariat du Fonds mondial et au niveau des pays en termes de soutien aux achats, d'orientation opérationnelle, d'assistance technique et de mobilisation du soutien des partenaires. Ces adaptations visaient à minimiser les perturbations des flux de produits de santé vers les pays.
- Des approches de suivi au Secrétariat pour évaluer la performance et la conformité des agents d'approvisionnement et des autres fournisseurs.
- Contrôles en place pour surveiller les produits de santé au niveau périphérique grâce au suivi dans les pays effectué par le département des achats et de la chaîne d'approvisionnement.

En raison des restrictions de voyage et autres liées à la pandémie COVID-19, l'OIG n'a pas examiné les contrôles de la chaîne d'approvisionnement dans le pays au-delà de la réception des marchandises dans les entrepôts centraux.

Contexte

40 et 60 % des subventions du Fonds mondial sont consacrées à l'achat de produits de santé. Le Fonds mondial dispose d'une plateforme d'achat en ligne – Wambo – que les bénéficiaires principaux (BP) peuvent utiliser pour commander des médicaments et d'autres produits de santé, qui sont ensuite achetés par le biais du mécanisme d'achat groupé (PPM). Les BP sont tenus de déclarer tous les achats de produits pharmaceutiques et sanitaires clés financés par des subventions, par le biais des canaux PPM et non PPM, dans le système en ligne Price and Quality Reporting (PQR) du Fonds mondial.

Le PPM, conçu pour consolider les achats de produits de santé dans l'ensemble des subventions et géré par le Département des opérations d'approvisionnement du Fonds mondial, a pour objectif de :

- Fournir un accès à des conditions et des prix de marché compétitifs, quelle que soit la taille ou la valeur de la commande ;
- Éliminer les retards d'approvisionnement dus à la complexité des processus d'appel d'offres au niveau national ;
- Soutenir les dépenses de subventions en temps voulu ; et
- Garantir que les biens et les médicaments de qualité assurée atteignent les personnes qui en ont le plus besoin en temps voulu.

Cependant, les appels d'offres triennaux du Service d'approvisionnement s'appuient sur des prévisions initiales agrégées et les pays peuvent trouver difficile de faire des prévisions précises pour toute la période de subvention.

Les volumes d'approvisionnement diffèrent donc souvent de manière significative de la demande initiale estimée. Par exemple, en 2019 et 2020, 25 % de médicaments antirétroviraux supplémentaires ont été achetés par le biais du PPM.

Le Fonds mondial entend jouer un rôle actif, délibéré et stratégique dans le façonnage des marchés mondiaux des produits contre le VIH, la tuberculose et le paludisme, afin de maximiser l'accès et d'améliorer les résultats pour les personnes touchées par ces maladies.

Le Conseil d'administration a approuvé la [stratégie de façonnage des marchés \(2016-2021\)](#) qui définit comment le partenariat peut contribuer aux résultats en matière de santé en influençant les marchés mondiaux des produits de santé. Elle définit les objectifs cibles suivants :

- Garantir la disponibilité et l'accessibilité financière ;
- Promouvoir des normes de qualité cohérentes ;
- Soutenir les efforts visant à stimuler l'innovation ;
- Accélérer l'adoption de produits nouveaux et/ou rentables ;
- Préparer la transition des pays à partir du soutien du Fonds mondial et la viabilité du marché à long terme ; et
- Renforcer les éléments fondamentaux de la formation du marché.

Face aux défis logistiques et opérationnels liés à la COVID-19, notamment la fermeture des frontières, l'interruption des expéditions, les confinements et les usines fermées, le Secrétariat a adopté en 2020 plusieurs dispositions d'atténuation des risques pour maintenir le flux de produits de santé abordables et de qualité vers les pays et pour garantir la disponibilité continue des produits de santé. Il s'agissait

notamment de renforcer la communication et l'engagement avec les fournisseurs et les agents des services d'achat. Des mesures supplémentaires ont été introduites pour améliorer la livraison des produits de santé en temps voulu. Il s'agissait notamment de fixer une date limite stricte pour les commandes en avril 2020, ce qui a aidé les fournisseurs à préparer leur capacité de production en fonction d'une demande claire. Le nombre de commandes des BP placées par PPM/Wambo est passé de 46 % en 2019 à 53 % en 2020.

Conclusions de l'audit

La première conclusion est que des améliorations sont nécessaires dans la gestion de la demande, les délais de livraison des produits de santé et les rapports de performance. Trois facteurs ont conduit à cette conclusion : (1) une quantification et des prévisions non optimales empêchent de réaliser des gains d'efficacité supplémentaires ; (2) les longs délais d'approvisionnement en produits de santé augmentent le risque de rupture de stock ; et (3) des améliorations sont nécessaires pour rendre compte et mesurer la performance du Service des approvisionnements par rapport à la stratégie de façonnage du marché.

La deuxième constatation est que les écarts de prix importants et la concentration des achats chez un petit nombre de fournisseurs entravent la réalisation des objectifs de la Stratégie de façonnage des marchés du Fonds mondial. L'outil actuellement disponible utilisé par le service des approvisionnements pour évaluer l'efficacité et l'efficience des achats du PPM est le PQR. Son utilisation pour les comparaisons présente des limites, notamment en ce qui concerne l'exhaustivité, l'exactitude et la comparabilité des données. Par exemple, le PQR n'exige pas que les achats hors PPM soient séparés des coûts de livraison ou des tailles de colis de l'État. Les données de 2019 et 2020 pour les approvisionnements non-PPM sont également largement sous-déclarées et non vérifiées, tandis que les données vérifiées présentent des coûts unitaires incorrects. Il existe également un décalage dans le téléchargement des données. Il est donc difficile de comparer les coûts entre les achats PPM et non-PPM. L'analyse par l'OIG des données relatives aux achats pour 2019 et 2020 a révélé que les prix d'achat auprès des mêmes fournisseurs différaient considérablement pour les achats PPM et non PPM, bien que tous deux aient utilisé les ressources du Fonds mondial.

Les outils utilisés pour surveiller la disponibilité des produits de santé dans les pays pendant la pandémie de COVID-19 ont été limités en termes de couverture, de qualité et de disponibilité des informations. La couverture limitée est due aux limites de conception inhérentes, tandis que l'incapacité à trianguler les résultats est due aux différences de calendrier et de couverture entre les mécanismes de surveillance. En outre, et de manière compréhensible, les perturbations liées à la COVID-19 ont eu un impact sur la capacité du Fonds mondial à collecter et à vérifier les données.

Sur la base de ce qui précède, l'audit a conclu que :

- (a) Les mesures mises en place par le Secrétariat du Fonds mondial pour assurer un flux efficace et efficient de produits de santé vers les pays pendant COVID-19 ont été partiellement efficaces ; et que
- (b) les contrôles clés des achats et de la chaîne d'approvisionnement pour superviser et surveiller la disponibilité des produits de santé pendant la pandémie ont été partiellement efficaces.

Les mesures de gestion convenues

1. En ce qui concerne la gestion de la demande, les délais et les rapports de performance :

(a) Le Secrétariat élaborera un plan de mise en œuvre pour : (i) réduire les délais de passation de marchés et d’approvisionnement, notamment en identifiant les principaux leviers en amont et en aval pour y parvenir ; et (ii) renforcer les rapports des agents de services d’approvisionnement, notamment en améliorant l’exhaustivité, la précision et la normalisation des informations communiquées.

(b) Le département des opérations d’approvisionnement – par le biais du processus de développement d’un cadre de suivi-évaluation complet en cours pour la stratégie du Fonds mondial après 2022, avec la contribution d’experts techniques externes – présentera au Conseil d’administration une série d’indicateurs de performance clés (KPI) pour suivre les progrès de l’approche NextGen Market Shaping.

2. Pour faire face aux grandes variations de prix et à la concentration des achats chez un petit nombre de fournisseurs :

(a) Le Département des opérations d’approvisionnement travaillera avec la Division de la gestion des subventions pour établir une politique exigeant des pays qu’ils demandent le soutien et les conseils du Département des opérations d’approvisionnement afin de garantir des achats au meilleur rapport qualité-prix en termes de délais, d’assurance qualité, de prix et de gestion.

(b) Le Secrétariat mettra à jour les processus et les outils connexes pour permettre une meilleure visibilité de tous les achats de produits de santé de base soutenus par le Fonds mondial, y compris les achats avec et sans gestion des prix.

(c) Le département des opérations d’approvisionnement identifiera les facteurs affectant la réaffectation des achats et améliorera les mesures d’atténuation pour y remédier afin de mieux soutenir le plan stratégique des opérations d’approvisionnement visant à élargir la base de fournisseurs.

3. Corriger la visibilité limitée sur les niveaux de stock dans les pays :

(a) Le Secrétariat veillera à ce que les initiatives en cours visant à améliorer le suivi des chaînes d’approvisionnement dans les pays soient mises en œuvre en temps voulu, comme prévu.

(b) Pour la durabilité des initiatives de suivi en cours et pour garantir la qualité des données des systèmes d’information sur la gestion logistique (SIGL), le Secrétariat s’appuiera sur les sources de financement disponibles (y compris, mais sans s’y limiter, les initiatives stratégiques de gestion des approvisionnements) pour aider les pays de la cohorte cible à améliorer le taux de déclaration et la précision des données des rapports SIGL. Plus précisément, le Secrétariat évaluera la capacité et les besoins des pays de la cohorte cible en matière de rapports sur le SIGL.

Commentaire

La gestion des achats et des approvisionnements est un sujet complexe avec de nombreuses variations d’expérience sur différentes périodes et dans différents pays. Le présent rapport s’efforce donc de traiter le sujet de manière concise, mais il est déroutant à deux égards.

Premièrement, lorsque l’objectif de l’audit est énoncé, il est également précisé que la période d’audit s’étendait de janvier 2019 à décembre 2020, alors que la première réalisation clé du résumé analytique se réfère à l’année 2021 : “Au cours de l’année 2021, le département des opérations d’approvisionnement a pris des mesures appropriées pour réduire l’impact de la COVID sur les activités d’approvisionnement et pour garantir la disponibilité continue des produits de santé”. Et dans le paragraphe suivant, il est dit : “À partir de mai 2021, le PPM s’est élargi pour inclure les équipements de protection individuelle et les diagnostics COVID-19, ainsi qu’un partenariat avec l’UNICEF pour s’approvisionner en produits d’oxygène.” Et, dans la première conclusion (section 3.1), on trouve une explication : “Depuis le

lancement du cycle actuel de subventions NFM3 en janvier 2021, les outils individuels de gestion des produits de santé ont été consolidés dans un outil d'agrégation accessible aux opérations d'approvisionnement." Mais non seulement cela se situe en dehors de la période de vérification 2019-2020, mais cela ne semble pas pertinent pour ce qui suit.

En réponse à ce commentaire, le BIG a précisé qu'il est normal, dans leurs rapport, de tenir le lecteur au courant de toutes les questions cruciales avec la mise à jour la plus récente possible. Ces deux mises à jour soulignent les nouvelles mesures prises par le service d'approvisionnement du Fonds mondial pour minimiser l'effet du COVID sur les produits de santé achetés par le biais de PPM.

Si l'on regarde le sujet de l'extérieur, il peut être difficile de comprendre pourquoi l'utilisation des fonds de la subvention pour des achats hors PPM est autorisée pour des articles qui peuvent être achetés par le biais du PPM. Si le Fonds mondial a négocié de bons accords avec les fournisseurs, incluant une clause selon laquelle ils ne peuvent pas fournir à un autre client à un prix plus bas, il est logique que le Fonds mondial insiste sur l'utilisation du PPM pour tous les articles qu'il achète. On pourrait penser que la résistance à l'utilisation du PPM soulève sûrement d'autres questions/problèmes. Cependant, les principes initiaux du Fonds mondial, qui ont peut-être été oubliés de nos jours, étaient d'utiliser – dans la mesure du possible – les systèmes et mécanismes nationaux, y compris en les renforçant si nécessaire. Le PPM a affaibli les systèmes d'approvisionnement des pays, qui se sont transformés en simples canaux de distribution. Il y a beaucoup à écrire sur ce sujet et Aidsplan a publié plusieurs articles sur certains pays qui ne sont pas sous PPM et qui ont pu obtenir de meilleurs prix que le PPM. Et parfois, les produits achetés par le biais de canaux hors PPM sont même de meilleure qualité (par exemple, les moustiquaires imprégnées d'insecticide longue durée dont il est question dans notre [article de septembre 2018 sur le Kenya](#)). Par conséquent, il ne devrait pas être obligatoire pour tous les pays d'utiliser la PPM. Si le PPM devait devenir le principal canal d'approvisionnement, que se passerait-il dans les pays lorsque le Fonds mondial cessera de les soutenir ?

En réponse à cette question, le BIG a convenu qu'il s'agissait d'un bon point. Le département des achats et de la chaîne d'approvisionnement souligne que son rôle est de créer un accès à des produits de santé abordables et de qualité (par le biais de la stratégie de façonnage du marché). Une fois cette tâche accomplie, il se concentrera davantage sur le renforcement des capacités des parties prenantes nationales afin de garantir la durabilité après le Fonds mondial. Ceci est bien sûr parfaitement aligné avec la stratégie du Fonds mondial.

L'achat de 50% des produits par le biais du PPM est principalement demandé par les pays eux-mêmes en raison de leur incapacité à acheter des produits de santé de qualité en temps voulu et de manière efficace. Une minorité de pays passe par le PPM comme mesure d'atténuation en raison de graves préoccupations concernant le processus d'approvisionnement du pays. Cependant, il est très difficile de quantifier l'économie, l'efficacité et l'efficience des achats PPM par rapport aux achats hors PPM, car le système actuel ne permet pas une telle analyse, surtout avec les limitations associées au PQR (conclusion n°2 de l'OIG).

Enfin, il ne semble pas que la COVID-19 ait eu des effets particulièrement néfastes sur la gestion de l'approvisionnement et les rapports sur les achats ; il a plutôt servi à mettre en évidence des faiblesses déjà inhérentes qui doivent être corrigées

Feedback

[Read More](#)
