



Independent observer
of the Global Fund

LE BIG FAIT ÉTAT D'AMÉLIORATIONS MAJEURES DES PROCÉDURES D'ACHAT DU FONDS MONDIAL MAIS ÉGALEMENT DE FAIBLESSES RÉCURRENTES

Le Secrétariat du Fonds mondial a amélioré les contrôles, la gestion et la supervision des procédures d'achat, suite aux faiblesses identifiées par un audit de la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement réalisé en 2015.

Cependant, il n'a pas pris de mesures suffisantes aux fins de superviser et contrôler les procédures d'achat, en particulier pour les antituberculeux de deuxième intention et les produits non sanitaires, et de gérer les résultats des agents chargés des achats.

Ce sont en partie les conclusions d'un [audit de suivi des procédures d'achat du Fonds mondial](#) réalisé par le BIG en 2018. Le rapport a été publié le 3 septembre 2018.

Le BIG a mené d'autres audits depuis 2015, portant notamment sur les procédures d'achat du Fonds mondial, qui identifiaient des faiblesses au niveau du cadre régissant les achats (voir encadré ci-après).

Ce récent audit de suivi visait à fournir une assurance raisonnable quant aux progrès du Secrétariat dans la correction des problèmes de compétitivité, de transparence et de gestion des résultats liés aux achats et identifiés dans des audits des procédures d'achat depuis 2015. Il couvrait les procédures d'achat au niveau du Secrétariat, mais pas la gestion de la chaîne d'approvisionnement, qui avait fait l'objet de deux audits séparés en 2017.

Peu ou pas de progrès sur certains points identifiés dans l'audit de 2015

Dans certains domaines identifiés par l'audit de 2015 (GF-OIG-15-008), le Secrétariat a peu ou pas progressé. Cet audit relevait l'absence de stratégies en matière d'achat et de gestion de la chaîne d'approvisionnement ; des lacunes au niveau de la structure et des capacités organisationnelles ; et une insuffisance de réglementations et de communication des résultats liés aux achats.

Le BIG et le Secrétariat avaient défini trois grandes mesures de gestion, couvrant trois catégories :

1. la stratégie du Secrétariat en matière de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement ;
2. l'organisation de la structure de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement ; et
3. la capacité opérationnelle du Département des achats (il est chargé des achats gérés par le Secrétariat, par exemple les dépenses de fonctionnement et les achats liés aux subventions réalisés à travers le mécanisme d'achat groupé et le service pharmaceutique mondial). Toutes les mesures devaient être suivies d'effets avant le 30 septembre 2015.

Le Bureau estime qu'à ce jour, une seule des trois mesures convenues dans l'audit de 2015 a été appliquée (action n° 3 relative à la capacité opérationnelle du Département des achats). Les deux autres restent dues. Cependant, dans le cadre de cet audit de suivi, le Bureau a également clôturé une action convenue de la Direction datant d'un [audit de 2016](#) de la plateforme wambo.org (GF-OIG-16-016) relative au renforcement de la conformité du cadre de responsabilité vis-à-vis du cadre d'achat du Fonds mondial.

Eu égard à la stratégie en matière d'achats, la structure organisationnelle et la capacité du Département des achats, le Secrétariat a reconnu qu'une « nouvelle évaluation du Bureau identifierait les mêmes problèmes ».

Dans un courriel adressé à Aidsplan, Seth Faison, le directeur de la communication du Fonds mondial, a expliqué que le changement de direction avait retardé l'application des modifications en matière de stratégie, de structure et de capacités :

« Nous continuons d'améliorer les procédures d'achat et la chaîne d'approvisionnement, mais nous avons également accusé des retards en raison de difficultés organisationnelles internes », indique M. Faison dans son courriel. « Quand Patrick Latin a été nommé directeur des achats en 2017, il a mené des travaux de fond afin de déterminer comment aligner les achats et la chaîne d'approvisionnement, mais pour des raisons familiales inattendues, il a dû démissionner quelques mois plus tard. Suite à sa nomination au poste de directeur exécutif en mars 2018, Peter Sands a décidé de restructurer les achats et la chaîne d'approvisionnement afin de mieux en aligner les priorités, et d'utiliser les ressources afin de définir une démarche complète regroupant les achats et la chaîne d'approvisionnement. Au terme d'une procédure de recrutement rigoureuse, Philippe François, un spécialiste de l'industrie, a été nommé directeur des achats et de la chaîne d'approvisionnement. »

M. François a pris ses fonctions le 1^{er} octobre 2018 et maintenant que le Fonds mondial a recruté ce nouveau directeur, les dernières actions convenues devraient pouvoir être appliquées, selon le Bureau.

Notations

Le Bureau a évalué quatre domaines selon son barème de notation à quatre catégories (efficace, partiellement efficace, nécessite une nette amélioration, et inefficace) :

- « La conception et l'efficacité du règlement et des procédures régissant les achats, notamment

veiller à ce que les achats soient effectués de manière compétitive et transparente » : partiellement efficace.

- « La gestion des résultats des fournisseurs et agents chargés des achats » : nécessite une nette amélioration.
- « L'efficacité de la gestion des contrats des fournisseurs » : partiellement efficace.

Audits et enquêtes du BIG relatifs aux achats publiés depuis 2015

- GF-OIG-18-010 Enquête proactive sur les achats de trousse de diagnostic rapide du VIH non conformes
- GF-OIG-17-021 La plateforme Wambo.org
- GF-OIG-17-016 Planification et gestion des consultants
- GF-OIG-17-008 Processus de la chaîne d'approvisionnement dans les pays
- GF-OIG-16-26 Actes répréhensibles de fournisseurs et non-respect du Règlement en matière d'achats du Fonds mondial (Enquête sur Mutambara)
- GF-OIG-16-007 Contrôles internes : Conformité aux principales politiques internes, y compris contrôles opérationnels, financiers et des achats
- GF-OIG-16-016 Wambo.org : Examen de portée limitée des processus appliqués pour l'achat de services et de ressources destinés à la mise en œuvre de wambo.org
- GF-OIG-15-008 Gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement

« Les indicateurs-clés de résultats relatifs aux achats » : partiellement efficace.

Principaux problèmes et risques

Le BIG a identifié trois principales faiblesses pendant son récent audit :

- Des problèmes de conformité subsistent, en particulier au niveau des appels d'offres et de la concurrence (cependant, le rapport indique qu'en raison de l'adoption des règlements et procédures de passation de marchés en octobre 2017 seulement, le BIG n'est pas en mesure d'en évaluer pleinement l'efficacité pour les achats indirects).
- Manque de mesures d'évaluation des résultats dans les contrats passés avec les agents chargés des achats.
- Visibilité insuffisante du Fonds mondial sur les achats d'antituberculeux de deuxième intention par l'entremise du Service pharmaceutique mondial, l'empêchant d'identifier les économies potentielles et de déterminer le rapport coût/efficacité.

Une partie des conclusions du rapport sont présentées ci-après :

Manque de supervision et de contrôle de la conformité des achats indirects

Depuis 2015, le Secrétariat a revu le cadre régissant les achats (principes, politiques, règlements, procédures et orientations gouvernant les achats du Fonds mondial), renforcé les capacités des personnels afin de soutenir l'application du cadre, et établi un système de gestion des contrats (afin de mieux gérer les informations sur les fournisseurs).

Les achats sont vérifiés à plusieurs niveaux : le Département de la gestion des risques (que le BIG qualifie de « deuxième ligne de défense du Fonds mondial »), le Comité d'examen des achats, le Comité exécutif de direction, et le Conseil d'administration. Le BIG cite une supervision insuffisante au niveau du Département de la gestion des risques ou des mesures de supervision inappropriées au sein du Comité d'examen des achats et du Comité exécutif de direction.

Ce manque de supervision a ouvert la voie à des procédures d'achat non concurrentielles. Selon le BIG, le Secrétariat ne lance pas systématiquement d'appels d'offres ouverts à la concurrence, même lorsque les conditions s'y prêtent. Il ne prend pas non plus de mesures visant à garantir les meilleurs prix en l'absence de concurrence. Par exemple, le Secrétariat a attribué un contrat de 30 millions de dollars US pour la couverture sociale des personnels au terme d'une procédure non concurrentielle, alors que la somme en jeu suffisait à lancer un appel d'offres ouvert. Le Fonds mondial a reçu des propositions de deux compagnies d'assurance seulement. M. Faison a qualifié cet exemple de « cas isolé » et soutient qu'il ne faut pas en conclure que les procédures d'achat du Fonds mondial ne font pas jouer la concurrence.

M. Faison explique ainsi : « Le Secrétariat ne possédait pas en interne de spécialiste capable d'évaluer la viabilité des assureurs, tant pour les ressources humaines que pour les achats. Notre historique révèle un taux de préjudices important, de 21 pour cent en moyenne sur les trois ans précédant l'appel d'offres. Cela signifie que nous n'étions pas un client attractif pour de nombreux assureurs. Sur cinq soumissionnaires contactés susceptibles de faire une offre, trois ont décliné. Nous avons besoin d'une expertise externe pour orienter la procédure. Le Secrétariat a recruté un grand cabinet de conseil spécialisé en avantages sociaux afin d'aider le Fonds mondial à approcher le marché de manière efficace et à obtenir la couverture et les taux les plus intéressants. L'achat a suivi une procédure interne établie qui évaluait la proposition finale de la société de conseil. Le Conseil du personnel et le Département des finances ont été concertés avant que le Comité exécutif de direction approuve l'achat. »

Selon M. Faison, la même démarche avait été utilisée pour l'attribution du contrat de couverture sociale précédent en 2014 et avait été concluante. Le Fonds mondial avait obtenu « un excellent rapport coût/efficacité avec ce contrat ». Dans ce cas cependant, le BIG indique qu'il « n'est pas possible de déterminer sans l'ombre d'un doute si des taux plus avantageux auraient pu être obtenus au terme d'une mise en concurrence sur le marché public. »

Néanmoins, un examen des audits du BIG relatifs aux achats menés ces dernières années fait état d'un nombre important d'achats non concurrentiels. Par exemple, dans un [audit de 2016](#), le BIG observe que le Secrétariat avait attribué 60 % des contrats de conseil visés par son examen au terme de procédures non concurrentielles, et selon [un examen de la plateforme wambo.org](#), il constate que neuf des 17 (65 %) achats réalisés en soutien au projet wambo.org avaient été attribués sans appel d'offres, alors que tous pouvaient être ouverts à la concurrence. Le BIG concluait que la nécessité d'attribuer à titre exceptionnel des contrats sans faire jouer la concurrence aurait pu être minimisée par une meilleure planification des achats.

Action convenue de la Direction n° 1 : Le Secrétariat veillera à : la réalisation d'un examen interne de la conception et de l'efficacité opérationnelle du Comité d'examen des achats ; l'établissement de rapports trimestriels du Comité exécutif de direction sur les méthodes utilisées pour les achats indirects ; la publication, par le Département des achats, d'orientations pour contrôler et tenir à jour la liste des fournisseurs privilégiés et la liste des fournisseurs pour les achats directs ; et l'intégration de critères de gestion des résultats dans les accords contractuels révisés des agents chargés des achats.

Amélioration nécessaire de la gestion des contrats et du suivi des résultats des fournisseurs

Le Fonds mondial utilise essentiellement trois canaux pour les achats de produits de santé : les mécanismes d'achats nationaux, son propre mécanisme volontaire d'achat groupé, et des agents chargés des achats tels que le Service pharmaceutique mondial (pour les antituberculeux de deuxième intention), le deuxième canal représentant 55 % des dépenses liées aux produits de santé.

Le mécanisme d'achat groupé dépense annuellement 1,1 milliard de dollars US pour l'achat de produits de santé, dont des antirétroviraux, des antipaludéens, des moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée, et les coûts de fret, de logistique, etc. Le Fonds mondial fait appel à des agents pour gérer les commandes passées auprès du mécanisme d'achat groupé. Actuellement, il utilise ainsi trois agents : le Partenariat pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement (PFSCM), IDA Foundation (IDA) et le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA).

Dans son audit de 2018, le BIG constate qu'en dépit d'améliorations en matière de gestion des contrats et des résultats des agents chargés des achats, les contrats actuels ne permettent pas au Secrétariat d'évaluer efficacement les résultats des agents ; ils n'incluent pas d'objectifs de niveau de service, d'obligations de compte rendu sur les résultats ou de mesures pour inciter les fournisseurs à réaliser en continu des améliorations et des gains d'efficacité.

Des faiblesses récurrentes sont observées au sein des trois agents, notamment des retards de communication de l'information, en particulier pour [les données sur les prix et la qualité](#), les produits non conformes et les rappels de produits. Par conséquent, le Fonds mondial doit intégrer des mesures d'évaluation des résultats dans les contrats des agents chargés des achats et en garantir le suivi. Selon le BIG, l'appel d'offres 2018 présente une opportunité d'inclure ces mesures dans les contrats, (le Fonds mondial renouvelle actuellement les accords avec les agents chargés des achats pour la prochaine période triennale).

Voir l'action convenue de la Direction n° 1 sur les achats indirects ci-avant.

Nécessité de reconsidérer et d'évaluer de manière appropriée l'accord du Comité Feu vert pour les médicaments antituberculeux de deuxième intention

Depuis 2006, le Fonds mondial achète tous les antituberculeux de deuxième intention par l'entremise du Comité Feu vert du Partenariat Halte à la tuberculose, un mécanisme d'achat groupé. Cependant, le BIG observe que le Secrétariat a peu de visibilité sur les activités du Comité Feu vert, notamment les résultats des fournisseurs, la méthodologie visant à réaliser des économies et à obtenir des réductions tarifaires des antituberculeux, des formulations et des diagnostics. Pourtant, des montants importants sont investis au travers du Comité Feu vert, auquel le Fonds mondial commande environ 100 millions de dollars US de produits chaque année.

Le BIG rappelle qu'en réponse à la constatation de l'audit de 2015 soulignant l'absence de formalisation des relations entre le Secrétariat et le Comité Feu vert, un [mémoire d'accord](#) avait été signé en juin 2016. Cependant, le BIG note que les deux parties ne l'avaient toujours pas mis en œuvre au moment de l'audit. En fait, elles n'avaient pas même établi de groupe de travail réunissant des représentants des deux parties afin de lancer les opérations. En conséquence, aucune ne satisfait aux obligations clés définies dans le mémoire, exigeant notamment l'établissement d'un tableau de bord (à des fins de communication régulière de l'information), des échanges opportuns d'information sur la qualité des produits de santé et la conformité en matière d'assurance qualité, et l'établissement d'indicateurs de résultats établis conjointement.

Selon le BIG, le Fonds mondial n'a pas défini d'indicateurs-clés de résultats afin de suivre les résultats du Comité Feu vert comme l'exige le mémoire. Il ajoute que ce manque d'information sur la gestion et

de communication des résultats du Comité Feu vert limite les capacités de suivi stratégique du Comité exécutif de direction et du Conseil d'administration.

M. Faison commente : « Le rapport du BIG interroge sur le bien-fondé d'acheter tous les traitements de la tuberculose multirésistante directement auprès du Comité Feu vert, et conclut que le cadre de gestion des résultats et les activités de communication de l'information relatifs au Comité Feu vert n'ont pas été établis. Pour autant, le rapport reconnaît l'unicité et l'importance du partenariat entre le Fonds mondial et le Comité Feu vert, et la nature relativement restreinte, fragmentée et complexe du marché des antituberculeux comparativement à d'autres produits pharmaceutiques. Nous nous appuyerons sur le mémorandum d'accord pour renforcer nos capacités. »

Ce mémorandum définit les rôles du Fonds mondial et du Comité Feu vert, et sa mise en œuvre facilitera le partage d'enseignements, la mise à contribution des expertises techniques de chaque partie, et améliorera le suivi des résultats dans le cadre de l'achat de traitements de la tuberculose multirésistante financés par le Fonds mondial.

Le BIG note également que le Fonds mondial n'a pas évalué le Comité Feu vert depuis qu'il a commencé à utiliser ses services en 2006. Depuis, l'offre et le marché des antituberculeux ont sensiblement évolué, et le Fonds mondial a créé le mécanisme d'achat groupé. Le BIG souligne la nécessité de mener une évaluation, aux fins de vérifier le rapport coût/efficacité des services du Comité Feu vert à l'aune de ces nouveautés. Selon M. Faison, le Secrétariat n'en a pas encore planifié.

Action convenue de la Direction n° 2 : Le Secrétariat veillera à ce que le Département des achats travaille avec le Partenariat Halte à la tuberculose pour réviser et mettre en œuvre le protocole d'accord ; et pour présenter au Conseil d'administration une analyse coûts-avantages afin de déterminer si les modalités d'achat d'antituberculeux actuels doivent être conservées ou intégrées dans le mécanisme d'achat groupé (avant le 31 décembre 2019).

Insuffisance récurrente de l'information sur les résultats des activités d'achat de produits de santé

Le Secrétariat rend compte au Conseil d'administration au regard de douze indicateurs-clés de résultats stratégiques, qui servent à évaluer les progrès à l'aune des quatre objectifs stratégiques du Fonds mondial pour la période 2017-2022 (voir le [Cadre stratégique d'indicateurs-clés de résultats 2017-2022](#)). Le Fonds mondial mesure les résultats du mécanisme d'achat groupé au regard de la disponibilité et l'accessibilité économique des technologies de santé (indicateurs-clés 12a et 12b respectivement) et de l'opportunité et la complétude des livraisons de produits. Le Secrétariat mesure également les délais, les prix et les livraisons complètes et respectant les délais des commandes passées auprès des systèmes nationaux (indicateur-clé 6a – Renforcement des systèmes pour la santé [Achats] dans le cadre de l'objectif lié à l'établissement de systèmes résistants et pérennes pour la santé).

Le BIG note que le Secrétariat n'a pas rendu compte au Conseil d'administration de l'indicateur-clé 6a en 2017 par manque de données. Il devait communiquer ces données au premier trimestre 2018. En fait, rien n'indique clairement quand le Secrétariat en rendra compte. Dans son [rapport au Conseil d'administration](#) rendu début 2018, il n'établit aucune date à ces fins. Le BIG note par ailleurs que les indicateurs-clés de résultats relatifs à la mise en œuvre visent uniquement le mécanisme d'achat groupé et n'incluent pas les achats nationaux. Ceci n'est pas nouveau. En 2016, le Secrétariat avait [indiqué au Conseil d'administration](#) que l'information relative aux délais de livraison et aux livraisons complètes et respectant les délais viserait uniquement les pays qui utilisent le mécanisme d'achat groupé. Il avait suggéré d'utiliser les données du système d'information sur les prix et la qualité, tout en reconnaissant que cela retarderait d'une année la communication des rapports.

Selon le BIG, le Secrétariat étudie actuellement la possibilité de cibler dix acheteurs, six pays et

quatre agences internationales, cumulant environ 30 pour cent des dépenses du Fonds mondial liées aux produits de santé, aux fins de collecter des données sur l'indicateur-clé 6a. Le Fonds pourrait ainsi contrôler 85 pour cent ou plus des dépenses dans ce domaine (30 % par l'entremise des systèmes nationaux/d'agences internationales et 55 % par le mécanisme d'achat groupé). Au moment de l'audit, le Secrétariat n'avait pas commencé la collecte de données.

Cette constatation n'a donné lieu à aucune action convenue de la Direction.

Toutes les mesures doivent être appliquées avant le 31 décembre 2019 et incombent au Responsable des achats et de la chaîne d'approvisionnement.

Audits précédents relatifs aux achats

Le BIG a mené sept autres audits et enquêtes relatifs aux achats, notamment :

- en 2016, dans un [audit des contrôles internes du Fonds mondial](#), le BIG relève un nombre important d'achats non concurrentiels et un manque de rapprochements des commandes auprès du mécanisme d'achat groupé par les récipiendaires principaux ;
- la même année, dans un [examen de portée limitée de la plateforme wambo.org](#), le BIG constate un manque de conformité aux contrôles existants, entraînant notamment un nombre élevé d'achats non concurrentiels, des manquements importants aux règles en matière d'achat, et des faiblesses de conception et de signature des contrats ;
- un [audit de la plateforme wambo.org](#) ultérieur indique que la plateforme n'avait pas atteint les objectifs établis dans les délais impartis. Elle n'avait pas permis de réaliser les économies escomptées de 246 millions de dollars US à l'horizon 2019, et n'avait pas permis de réduire les délais de livraison entre 21 et 26 jours conformément aux objectifs, puisque les délais étaient encore de 47 jours au moment de l'audit.

Le [rapport complet de l'audit de suivi du BIG sur les procédures d'achat](#) et le [rapport d'audit de 2015 sur la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement au Fonds mondial](#) (en anglais) sont accessibles sur le site web du Fonds mondial.

[Read More](#)
