

Rapport d'audit

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-16-016

13 juin 2016

Genève, Suisse

La version en langue française de ce rapport est une traduction de courtoisie, la version en langue anglaise faisant foi

 **The Global Fund**

Office of the Inspector General

Table des matières

I.	Synthèse.....	3
II.	Contexte.....	6
III.	Portée.....	9
IV.	Constatations et actions convenues de la Direction.....	10
	Pourcentage élevé d’achats non finalisés au titre de wambo.org.....	10
	Non-conformité des procédures d’appel d’offres vis-à-vis des procédures d’achat de base....	16
	Inadéquation des processus de négociation et d’attribution des contrats.....	19
	Documentation insatisfaisante.....	25
	Conformité du processus de recrutement du personnel de wambo.org.....	27
V.	Récapitulatif des actions convenues.....	29
	Annexe A : Classification générale des notations d’audit.....	30
	Annexe B : Méthodologie.....	31
	Annexe C : Message du Directeur exécutif.....	32

I. Synthèse

Il est essentiel que les achats de produits de santé présentent un bon rapport coût-efficacité pour la réalisation des objectifs stratégiques du Fonds mondial et il s'agit d'un facteur clé pour pérenniser les progrès accomplis dans la lutte contre les trois maladies. L'ampleur considérable des investissements en produits de santé du Fonds mondial confère à ce dernier des moyens pour négocier des conditions d'achat avantageuses. Conformément à ce principe, un marché électronique baptisé « wambo.org » a été créé sous forme de plateforme d'approvisionnement en ligne pour mettre en relation des acheteurs et des fournisseurs, atténuer les difficultés d'approvisionnement et favoriser la transparence, l'efficacité et l'optimisation des coûts directs. La période entre la formulation initiale du concept wambo.org, son opérationnalisation réelle et sa mise en service a duré 18 mois.

Au début 2016, le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) a pris connaissance d'allégations portant sur certains aspects de la gestion du projet wambo.org par le Secrétariat. Suite à un examen initial du BIG et bien que les allégations ne répondaient pas aux critères justifiant une enquête formelle, elles ont suscité des inquiétudes au sujet d'un éventuel contournement des propres contrôles internes et du Règlement en matière d'achats de services et de ressources du Fonds mondial.

Ainsi, l'Unité des audits du BIG a entrepris un examen de portée limitée pour savoir si les procédures d'achat de services et de ressources au titre du projet wambo.org respectaient les politiques et le Règlement concernés du Fonds mondial. Le BIG **n'a pas** évalué la conformité des procédures d'achat appliquées vis-à-vis des meilleures pratiques sectorielles. Il n'a pas non plus évalué plus largement l'argumentaire, le fondement stratégique ou les aspects opérationnels et de gestion des risques de wambo.org. Ce type d'examen plus général sera envisagé le moment venu dans le cadre d'un processus classique d'évaluation des risques et de l'élaboration du programme de travail du BIG. Il prendra la forme d'un audit ou d'un rapport de conseil.

L'Unité des audits du BIG n'a pas découvert de preuve d'acte répréhensible délibéré de la part du personnel du Secrétariat ou des fournisseurs dans les achats pour wambo.org. Cependant, les contrôles existants stipulés dans les politiques, le Règlement et les procédures en matière d'achats n'ont pas été respectés. Cela s'est traduit par de nombreux achats non-concurrentiels, un non-respect des règles d'achat, des lacunes dans la conception et l'exécution de contrats et une gestion informelle des conflits d'intérêts perçus. Le BIG observe que les problèmes soulevés par le présent examen ne sont pas nécessairement spécifiques au projet wambo.org, des problèmes similaires ayant été observés dans deux de ses précédents audits¹. Les contrôles internes de la transparence et du caractère concurrentiel des achats n'ont pas été aussi prioritaires que pour d'autres opérations d'achat.

Le cadre d'achat du Fonds mondial définit les contrôles nécessaires pour protéger l'organisation contre les risques, pour obtenir un bon rapport coût-efficacité et pour attester de la responsabilité dans l'utilisation des fonds des donateurs. En tant que dépositaire du cadre d'achat, il conviendrait que le Département des achats fixe les normes devant être respectées par le reste de l'organisation – tant dans la lettre que dans l'esprit – pour toutes les questions liées aux achats. Il est nécessaire d'améliorer de façon significative les règles internes de conformité des achats pour s'assurer que le Fonds mondial respecte les mêmes normes élevées de rigueur, en matière d'achats et de transparence, que celles qu'il impose aux maîtres d'œuvre de ses programmes.

Recours à des procédures d'achat non-concurrentielles

Soixante-cinq pour cent (65 %) des achats de wambo.org (6,9 millions USD sur 10,7 millions USD) qui auraient dû faire l'objet d'appels d'offres concurrentiels n'ont pas été soumis à de telles procédures. Au Fonds mondial, les achats doivent essentiellement être concurrentiels, équitables et

¹ Voir les audits du BIG : *Procurement and Supply Chain Management at the Global Fund* (mai 2015, en anglais uniquement) et *Contrôles internes du Fonds mondial : Conformité aux principales politiques internes, y compris contrôles opérationnels, financiers et des achats* (mars 2016)

transparents. Certaines « exemptions de mise en concurrence » sont acceptables pour des raisons commerciales valables. Cependant, le BIG a découvert que le recours à des procédures d'achat non-concurrentielles était une pratique courante plutôt que l'exception dans le cadre du développement et de la mise en œuvre de la plateforme. Un fournisseur s'est vu confier deux contrats d'un montant total de 3,3 millions USD sans que leur attribution ait fait l'objet d'une procédure concurrentielle². Le BIG a par ailleurs découvert que bien que certains contrats initiaux aient été attribués de façon concurrentielle, le nombre et/ou le montant des exemptions n'étaient pas réglementés de façon appropriée. Un contrat (initialement attribué dans le cadre d'un appel d'offres restreint) a par exemple connu un quasi triplement de son montant initial, passant de 0,99 million USD à 2,26 millions USD.

Le Règlement en matière d'achats interne s'est révélé inefficace pour éviter un recours généralisé à des achats non-concurrentiels et à des exemptions de mise en concurrence. L'approbation des justifications des « exemptions de mise en concurrence » était notamment recherchée après la signature des contrats ou après le début des activités des fournisseurs, réduisant ainsi dans de nombreux cas cette approbation à une simple formalité. Le BIG a aussi découvert que les justifications communiquées pour les « exemptions de mise en concurrence » ne correspondaient pas toujours aux catégories spécifiques d'exemption stipulées dans les politiques d'achat.

Appels d'offres concurrentiels ne respectant pas les règles d'achat

Deux seulement des 17 contrats signés au titre du projet wambo.org ont fait l'objet d'un processus d'appel d'offres concurrentiel. L'un des deux contrats a été considéré comme tout à fait conforme aux procédures d'achat. Pour le second, qui s'est soldé par la signature de contrats d'un montant de 4,3 millions USD à ce jour, le BIG a constaté certaines libertés prises par rapport aux règles d'achat. Pour cette opération, la méthode d'évaluation et les critères pondérés n'ont pas été définis au stade de la soumission, comme requis en vertu du Règlement. Bien que certaines preuves indiquent que les membres du comité d'évaluation avaient attribué des notations individuelles, aucun rapport d'évaluation final n'a été établi pour étayer la décision définitive. Aucune déclaration de conflits d'intérêts n'a été obtenue et les conflits potentiels n'ont pas été formellement évalués.

Lacunes dans la conception et l'exécution des contrats

Les activités de conclusion et de gestion des contrats n'étaient pas conformes. En particulier, le BIG a découvert que, contrairement aux dispositions du cadre d'achat :

- Des consultants ont commencé à travailler avant la finalisation et la signature des contrats. Cette situation peut affecter la capacité de l'Unité des achats à négocier les tarifs, les niveaux d'activité et le coût global.
- Le Département des questions juridiques et de la conformité n'a pas suffisamment participé au processus d'achat. Ses conseils étaient sollicités trop tardivement au cours du processus et/ou lorsque des conseils étaient fournis, ils n'étaient pas pris en compte.
- Neuf des 17 contrats examinés n'étaient pas signés par les fournisseurs et dans deux cas, les contrats n'étaient pas signés par un membre du personnel du Secrétariat ayant le niveau de responsabilité requis.

Compte tenu de l'ampleur des procédures d'achat non-concurrentielles et de l'inefficacité des contrôles obligatoires existants, ainsi que du non-respect du cadre d'achat dans les cas de mise en concurrence, le BIG considère que le processus d'achat de biens et de services au titre du projet wambo est **inefficace**.

² Selon les procédures d'achat du Fonds mondial, tous les achats d'un montant supérieur à 30 000 USD doivent faire l'objet d'une procédure concurrentielle sauf s'ils satisfont à l'un des cinq critères autorisés justifiant la non-application d'une procédure concurrentielle.

Recrutement conforme aux pratiques de gestion des ressources humaines

Le BIG a découvert que les processus appliqués pour le recrutement d'un responsable de programme dédié au projet wambo.org étaient conformes au règlement de gestion des ressources humaines du Fonds mondial. Ces processus sont donc considérés comme **efficaces**.

Cependant, bien qu'il n'y ait pas eu d'infraction aux procédures de gestion des ressources humaines, le BIG a découvert que le niveau d'expérience requis pour cette fonction est incohérent avec celui d'emplois similaires de même catégorie au Secrétariat. Le Département des ressources humaines réalisera une analyse et proposera des solutions au Comité exécutif de direction pour la publication de directives à l'intention des responsables concernant l'expérience requise.

Le présent rapport inclut dans son Annexe C un message du Directeur exécutif.

II. Contexte

En tant que plus importante institution de financement de produits de santé pour lutter contre le VIH, la tuberculose et le paludisme, le Fonds mondial joue un rôle significatif sur les marchés mondiaux en négociant les conditions d'achat d'une partie des produits qu'il finance. En 2015, environ 48 % des 3,2 milliards USD décaissés par le Fonds mondial ont par exemple été utilisés pour financer l'achat de produits de santé. La fourniture d'un accès continu à ces produits de santé essentiels est une condition fondamentale pour pérenniser les progrès accomplis ces dernières années en vue de mettre fin aux trois maladies.

Qu'est-ce que wambo.org ?

Au second semestre 2014, le Secrétariat a présenté le concept d'un outil d'achat en ligne conçu pour promouvoir de meilleurs prix, une transparence accrue et une meilleure fiabilité de la fourniture de médicaments et de produits médicaux, d'équipements de santé et de produits non-sanitaires de qualité garantie. L'outil initialement baptisé « marché électronique » est désormais connu sous le nom de « wambo ».

Évolution du projet wambo.org

Un rapport sur les progrès actuels à l'intention du Comité des finances et des résultats opérationnels de mars 2015 estimait, de façon conservatrice, que wambo.org permettrait au Fonds mondial de réaliser des économies de 149 millions USD d'ici à 2019. Selon le meilleur scénario, les économies pourraient atteindre 268 millions USD. Le coût du projet a été estimé à 12 millions USD dont 7 millions USD devaient être trouvés auprès de financements externes. Compte tenu des avantages significatifs anticipés, le Secrétariat a accéléré le développement de cette plateforme. Le Fonds mondial a réussi à concevoir, développer et mettre en œuvre l'outil en l'espace de 18 mois, depuis la formulation du concept initial jusqu'à son opérationnalisation et sa mise en service. La plateforme wambo.org a été mise en service en janvier 2016 et à la date du présent rapport, le Secrétariat a indiqué qu'elle était utilisée par six pays pour l'achat de certains de leurs produits de santé.

Le projet a été scindé en trois phases. Pour évaluer l'impact de marché et le rapport coût-efficacité de l'investissement dans wambo.org, le Secrétariat a élaboré une phase Validation (Phase 1). Cette phase a été suivie par une phase Pilote (Phase 2) et une phase Mise en œuvre (Phase 3) durant lesquelles les logiciels ont été sélectionnés pour constituer l'épine dorsale de la plateforme, en consultation avec des partenaires dans les pays, des fournisseurs et des agents d'achat.



Le projet a été conduit par l'équipe de projet du Secrétariat avec le soutien d'un certain nombre de prestataires de services externes durant les différentes phases du projet, comme résumé dans le tableau suivant :

Fournisseur	Étape	Nombre de contrats	Montant USD
Fournisseur 1	Phase 1, 2 et 3	2	4 310 000
Fournisseur 2	Phase 2 et 3	3	3 328 863 ³
Fournisseur 3	Phase 3	1	2 125 600
Autres (voir ci-dessous)	Phase 2 et 3	11	937 496
Total		17	10 701 959

Les détails des principaux contrats signés avec différents fournisseurs, en fonction des différentes méthodes d'achat, se présentent comme suit :

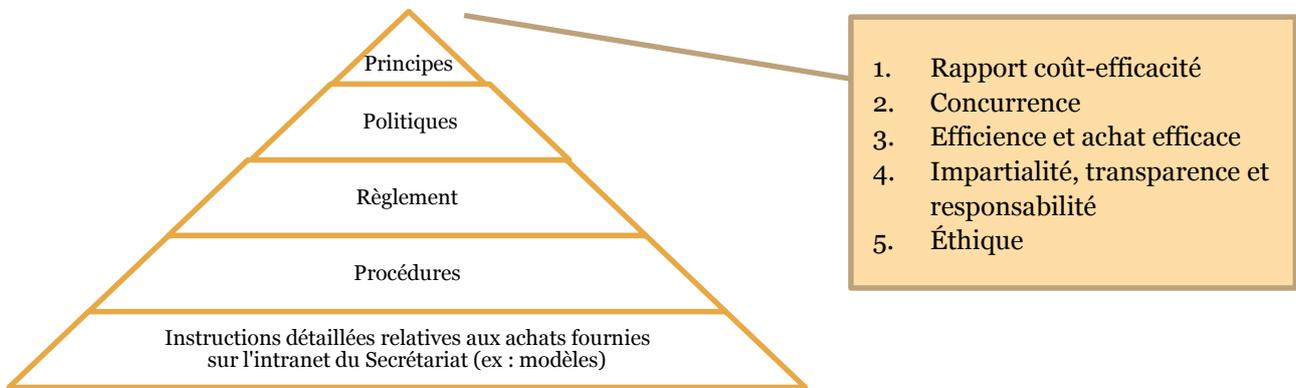
	Phase 1 : Validation	Phase 2 : Pilote	Phase 3 : Mise en œuvre
Fournisseur 1 (Consultant en stratégie)	Contrat 1a : Appel à propositions restreint - 990 000 USD (30 septembre 2014) Contrat 1b : Extension du contrat 1a - 170 000 USD (7 janvier 2015)	Contrat 1c : Extension du contrat 1a - 1 400 000 USD (12 février 2015)	Contrat 2 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 1 750 000 USD (15 juillet 2015)
Fournisseur 2 (Consultant en stratégie)		Contrat 1 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 753 030 CHF (25 février 2015) Contrat 1b : Extension du contrat - 256 116 CHF (22 avril 2015)	Contrat 2 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 2 073 618 CHF (31 juillet 2015) Contrat 3 : Exemption de mise en concurrence ⁴ - 103 159 CHF (1 février 2016)
Fournisseur 3 (Technologie de marché)		Contrat 1 : Appel à propositions - 2 125 600 USD (16 octobre 2015)	
Fournisseur 4 (Gestion de la chaîne des achats)		Contrat 1 : Accord-cadre - 265 000 USD (30 mars 2015)	
Fournisseur 5 (Gestion de la chaîne des achats)	Contrat 1 : Accord-cadre - 104 065 USD (22 décembre 2014)		Contrat 2 : Accord-cadre - 44 903 CHF (16 juin 2015)
Consultant 1 (Consultant individuel)		Contrat 1 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 244 200 CHF (15 décembre 2014)	
Consultant 2 (Consultant individuel)		Contrat 1 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 77 000 CHF (27 mars 2015)	
Consultant 3 (Consultant individuel)		Contrat 1 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 61 600 CHF (27 mars 2015)	
Consultant 4 - (Marque commerciale du marché électronique)	Contrat 1 : Accord-cadre - 10 000 GBP (19 novembre 2014)		Contrat 2 : Accord-cadre - 6 500 GBP (27 novembre 2015) Contrat 3 : Accord-cadre - 30 000 USD (15 décembre 2015)
Consultant 5 (Consultant individuel)			Contrat 1 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 21 900 CHF (19 janvier 2016)
Consultant 6 (Stage)		Contrat 1 : Mémo d'exemption de mise en concurrence ⁴ - 10 540 CHF (4 juillet 2015)	

³ Les contrats originaux sont libellés en francs suisses, mais le montant équivalent en dollars des États-Unis est indiqué ici pour faciliter les comparaisons.

⁴ Une exemption de mise en concurrence est un achat auprès d'une source unique qui ne peut être réalisé que dans des circonstances exceptionnelles. Un mémorandum d'exemption de mise en concurrence est requis qui doit résumer les raisons de la sélection d'un fournisseur particulier sans mise en concurrence : par exemple, droit d'exclusivité d'un fournisseur, besoin urgent, compatibilité avec des biens et services existants, et autres.

Cadre d'achat du Secrétariat du Fonds mondial

Les achats du Fonds mondial sont régis par une série de cinq principes, politiques, règlements, procédures et instructions de haut niveau. Ce cadre s'applique à tous les membres du personnel, consultants, responsables, membres du Conseil ou agents du Fonds mondial qui participent directement aux achats de biens et/ou de services pour le Fonds mondial ou pour son compte.



III. Portée

Au début 2016, le BIG a pris connaissance d'allégations internes concernant certains aspects de la gestion de la mise en place du projet wambo.org par le Secrétariat. Suite à l'examen initial de ces allégations, le BIG a considéré qu'elles ne répondaient pas aux critères justifiant une enquête formelle, mais qu'elles soulevaient des inquiétudes significatives et spécifiques au sujet d'un éventuel contournement des propres contrôles, du Règlement en matière d'achats de services et des règles de recrutement du Fonds mondial.

Le présent examen de portée limitée se distingue d'un audit classique en ceci que sa portée plus restreinte a été définie pour examiner les contrôles et les décisions de gestion relatifs à des domaines de risque spécifiques identifiés dans les allégations d'actes répréhensibles.

Le présent examen a eu pour objet de déterminer si des infractions importantes des contrôles internes ont été commises dans l'achat de biens, de services et de ressources au titre du projet wambo.org. L'examen n'a porté que sur l'achat de services lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de wambo.org et non sur l'achat de produits par l'intermédiaire de la plateforme.

L'examen s'est en particulier attaché à évaluer si :

- les achats de biens et de services gérés au titre du projet wambo.org ont été effectués dans le respect du cadre d'achat du Fonds mondial, et
- le recrutement du personnel de wambo.org a été réalisé conformément aux pratiques établies de gestion des ressources humaines.

Le présent examen de portée limitée a couvert les transactions et les activités liées aux achats engagées depuis la création de wambo.org jusqu'à la date de l'examen (février 2016). Les transactions ont été examinées par rapport aux politiques, au Règlement et aux procédures en matière d'achats du Fonds mondial en vigueur au moment des transactions⁵.

Compte tenu de ce contexte et de la portée limitée du présent examen, le BIG **n'a pas** :

- évalué si les processus d'achat appliqués étaient alignés sur les meilleures pratiques sectorielles,
- réalisé d'évaluation généralisée de l'argumentaire, du fondement stratégique ou des aspects de la gestion opérationnelle et des risques de wambo.org.

Notations

Les notations d'ensemble du BIG des procédures appliquées pour l'achat de biens, de services et de ressources pour le projet wambo.org sont présentées ci-dessous :

Objectifs d'audit	Notation	Référence aux constatations
Conformité vis-à-vis du cadre d'achat du Fonds mondial	Inefficace	IV.1-4
Conformité vis-à-vis du cadre de gestion des ressources humaines du Fonds mondial	Efficace	IV.5

⁵ Les politiques et le Règlement en matière d'achats ont été amendés en mars 2015 et les procédures en mai 2015.

IV. Constatations et actions convenues de la Direction

IV.1 Pourcentage élevé d'achats non finalisés au titre de wambo.org

IV.1.1 : Soixante-cinq pour cent des achats au titre du projet wambo n'ont pas été finalisés.

Politiques d'achat du Fonds mondial, page 3 :

- Les achats seront réalisés selon une procédure concurrentielle autant que faire se peut.
- Des seuils et processus d'exemption de mise en concurrence seront uniquement autorisés dans des circonstances exceptionnelles. Ces exemptions ne pourront être approuvées que par le Directeur exécutif. Le Règlement en matière d'achats stipulera les exemptions autorisées par rapport à ces seuils et processus, et désignera également la personne ayant autorité pour les approuver. La création d'un portefeuille de fournisseurs présélectionnés et une planification en temps voulu des achats par les utilisateurs devraient minimiser la nécessité de recourir à des exemptions de mise en concurrence.

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial :

- Section 2b : Les achats sont réalisés selon une procédure concurrentielle ouverte autant que faire se peut. Tous les soumissionnaires admissibles bénéficient d'une opportunité équitable de proposer leurs biens et/ou services au Fonds mondial ou à ses bénéficiaires, selon le cas.
- Section 5.1.a : Les contrats sont attribués selon une procédure transparente et concurrentielle, sous réserve uniquement des exemptions établies.
- Section 5.2.1 : Sauf indication contraire dans le présent Règlement en matière d'achats, les achats se font dans le cadre d'appels d'offres ouverts. Cette procédure garantit la notification adéquate et opportune de tous les fournisseurs ou prestataires des exigences et leur offre la même occasion de soumettre une proposition pour les biens ou services demandés.

Tous les achats à l'appui du projet wambo.org étaient admissibles à des appels d'offres concurrentiels. Un appel d'offres concurrentiel requiert au moins trois devis pour les contrats de montant inférieur à 30 000 USD et des appels d'offres ouverts ou restreints pour les contrats de montant supérieur. Le BIG a découvert qu'en majorité (65 % en termes de montant), les services admissibles à la mise en concurrence avaient été achetés de façon non-concurrentielle, comme indiqué dans le tableau suivant :

Méthode d'achat	Nombre de contrats	Montant en USD ⁶	Pourcentage %
Achats non-concurrentiels – exemption de mise en concurrence ⁷	9	6 940 675	65 %
Appels d'offres restreints ⁸	1	1 160 000	11 %
Accord-cadre ⁹	6	475 684	4 %
Appels d'offres ouverts	1	2 125 600	20 %
Total	17	10 701 959	100 %

Certaines exemptions peuvent avoir lieu pour des raisons commerciales valables et par conséquent le Règlement en matière d'achats prévoit des dispositions pour des achats non-concurrentiels dans

⁶ Il s'agit du montant total des contrats et non du montant payé à ce jour au titre des contrats.

⁷ Une exemption de mise en concurrence est un achat auprès d'une source unique qui ne peut être réalisé que dans des circonstances exceptionnelles. Un mémorandum d'exemption de mise en concurrence est requis qui doit résumer les raisons de la sélection d'un fournisseur particulier sans mise en concurrence : par exemple, droit d'exclusivité d'un fournisseur, besoin urgent, compatibilité avec des biens et services existants, et autres.

⁸ Un appel d'offres restreint est une méthode d'achat dans le cadre de laquelle une sélection de fournisseurs ou de consultants seulement est sollicitée car ils ont été présélectionnés dans le cadre d'un processus de sélection.

⁹ Un accord-cadre fixe les conditions générales en vertu desquelles des achats spécifiques (appels) peuvent être réalisés pendant toute la durée de l'accord-cadre.

des « cas exceptionnels ». Cependant, ce pourcentage élevé indique que les achats non-concurrentiels étaient la norme au titre du projet wambo.org. Le Secrétariat a attribué ce pourcentage élevé d'achats non-concurrentiels au calendrier extrêmement serré du projet en raison de sa priorité élevée et du caractère spécialisé des services demandés. Cependant, une planification en temps voulu des achats aurait pu minimiser la nécessité de recourir à des « exemptions de mise en concurrence ».

Si la planification du projet global était évidente, il n'en a pas été de même en ce qui concerne notamment celle des achats du projet. La planification des achats était essentielle compte tenu de la complexité et de l'importance stratégique du projet, de la personnalisation des services demandés et de l'ampleur substantielle des montants concernés. Comme indiqué dans la constatation IV.1.2, les documents disponibles révèlent que les processus d'identification des consultants pour la Phase 2 n'ont débuté qu'en février 2015, au moment même où le début de la phase était planifié.

Il conviendrait de noter que malgré ces lacunes au niveau des contrôles, le BIG n'a pas découvert de preuve d'actes répréhensibles délibérés de la part du personnel du Secrétariat ou des fournisseurs en rapport avec cette constatation ou les constatations suivantes.

IV.1.2 Justifications contestables transmises pour expliquer la non-finalisation des achats

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial, Section 5.2.4 :

Un achat peut être réalisé auprès d'une source unique dans cinq circonstances exceptionnelles définies :

- a. *L'objet de l'achat est uniquement proposé par un fournisseur ou un prestataire particulier, ou est soumis à des droits exclusifs détenus par un fournisseur ou un prestataire unique, de sorte qu'aucun autre choix n'est raisonnablement envisageable et que le recours à un autre mode d'achat serait impossible ;*
- b. *Exceptionnellement, en cas de besoin extrêmement urgent de l'objet de l'achat, par exemple suite à une catastrophe naturelle, et si le recours à une autre méthode serait peu pratique en raison du temps requis ;*
- c. *Après avoir acheté des biens, un équipement, une technologie ou des services auprès d'un fournisseur ou d'un prestataire, l'entité adjudicatrice estime qu'elle doit lui acheter des fournitures ou des services supplémentaires pour des raisons de normalisation ou à des fins de compatibilité avec les biens, équipements, technologies ou services existants, compte tenu de l'efficacité de l'achat initial au regard des besoins de l'entité adjudicatrice, de la quantité limitée de l'achat supplémentaire au vu de l'achat initial, du caractère raisonnable du prix et de l'inadéquation de solutions alternatives pour l'achat des biens ou services visés ;*
- d. *L'entité adjudicatrice estime que le recours à une autre méthode d'achat n'est pas apte à garantir la protection des intérêts de sécurité fondamentaux ou des informations confidentielles ; ou*
- e. *La valeur estimée du contrat d'achat est faible au regard des réglementations applicables.*

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 5 :

Les justificatifs d'une exemption de mise en concurrence décriront les circonstances d'un achat non-concurrentiel et préciseront les motifs de recours à d'autres méthodes alternatives identifiées dans le Règlement en matière d'achats.

Le tableau suivant résume les justifications transmises pour expliquer les achats non-concurrentiels/les extensions :

Fournisseur	Achat/Extension	Montant en millions USD	Justifications transmises		
			Contrat de suivi en l'absence d'alternative raisonnable	Obligation liée à l'urgence	Compétences spécialisées
Contrat 1b : Fournisseur 1 – Validation	Extension	0,17	✓	✓	
Contrat 3 : Fournisseur 1 - Pilote	Extension	1,4	✓		
Contrat 4 : Fournisseur 1 – Mise en œuvre	Absence d'achat concurrentiel	1,75	✓		
Contrat 1a : Fournisseur 2 - Pilote	Absence d'achat concurrentiel	0,76 ¹⁰		✓	✓
Contrat 1b : Fournisseur 2 – Pilote	Extension	0,26		✓	✓
Contrat 2 : Fournisseur 2 – Mise en œuvre	Absence d'achat concurrentiel	2,21	✓		
Contrat 3 : Fournisseur 2 – Mise en œuvre	Absence d'achat concurrentiel	0,10	✓		
Différents contrats - Individuels	Absence d'achat concurrentiel	0,46			✓
Total		7,11			

L'examen du BIG des justifications des achats non-concurrentiels ou des extensions d'un montant de 5,3 millions USD a découvert qu'ils n'étaient pas conformes aux politiques et au Règlement en matière d'achats dans les cas suivants :

Phase 2 : Pilote (contrat du Fournisseur 2)

Le Fournisseur 2 a été nommé à la Phase 2 (Pilote) par le biais d'une procédure non-concurrentielle pour un contrat de 0,8 million CHF en février 2015 ; cependant, du fait d'extensions et d'achats non-concurrentiels, le montant total des contrats de ce fournisseur avait augmenté à 3,19 millions CHF (3,33 millions USD) en février 2016. L'équipe du projet wambo.org s'est fondée sur les deux dispositions suivantes pour recruter le Fournisseur 2 de façon non-concurrentielle :

- *Règlement 5.2.4b* : « ...*besoin extrêmement urgent* » : Le Département des achats a attribué cette extrême urgence à un calendrier de projet ambitieux. Selon lui, le recours à d'autres méthodes d'achat n'aurait pas été possible car trop chronophage. Cependant, le BIG conteste l'urgence comme justification dans la mesure où le besoin de consultants pour la Phase 2 (Pilote) était envisagé dès la Phase 1 (Validation) en août 2014. Cela est attesté par le fait que les soumissionnaires de la Phase 1 devaient veiller à une transition harmonieuse dans le cas où un nouveau sous-traitant serait nommé pour la Phase 2. Cependant, le processus d'identification formelle des consultants pour la Phase 2 (Pilote) n'a débuté qu'en février 2015, à la fin de la Phase 1 (Validation). Bien que l'on sache que la sélection effective des prestataires de services pour la Phase 2 n'aurait pas pu avoir lieu avant l'achèvement de la Phase 1, une identification précoce des soumissionnaires potentiels (dans le cadre d'un appel d'offres restreint) ou une meilleure planification d'un « appel à propositions » complet pour la Phase 2 aurait facilité la mise en concurrence, en particulier compte tenu du calendrier ambitieux du projet.

¹⁰ Les contrats originaux sont libellés en francs suisses, mais le montant équivalent en dollars des États-Unis est indiqué ici pour faciliter les comparaisons.

- *Règlement 5.2.4a* : « *L'objet de l'achat est uniquement proposé par un fournisseur particulier...ou est soumis à des droits exclusifs détenus par un fournisseur particulier* »¹¹ : Les Fournisseurs 1 et 2 ont été désignés en qualité de consultants en stratégie lors de la Phase Pilote en l'espace de deux semaines. Certaines preuves indiquent qu'à ce moment-là, plusieurs fournisseurs compétents auraient pu postuler si le recrutement avait fait l'objet d'un appel d'offres ouvert. La déclaration du Département des achats selon laquelle il avait reçu une « soumission informelle de devis d'un autre fournisseur ayant une connaissance suffisante du projet » démontre aussi qu'*a minima*, les Fournisseurs 1 et 2 auraient pu présenter des soumissions pour un appel d'offres concurrentiel pour la Phase 2 (Pilote).
- Le Département des achats a justifié la décision d'acheter les services du Fournisseur 2 sans mise en concurrence en indiquant que ce fournisseur avait été classé deuxième dans deux appels d'offres antérieurs dont les champs d'activité étaient liés. Cependant, cette justification est contestable pour les raisons suivantes :
 - L'expertise unique du Fournisseur 2 a été identifiée durant la Phase 1 (Validation). Le champ d'activité pour lequel le Fournisseur 2 a initialement transmis sa soumission était très différent des critères des champs d'activité des Phases 2 et 3. Ainsi, les résultats des appels d'offres antérieurs n'étaient globalement pas pertinents pour les phases ultérieures. Ceci a été confirmé par le fait que le Fournisseur 2 a dû préparer des propositions techniques différentes pour couvrir les différents champs d'activité aux deux phases.
 - La proposition de la Phase 1 a été soumise par le bureau de Virginie (États-Unis) du Fournisseur 2, pourtant c'est le bureau de Zurich (Suisse) de ce même fournisseur qui s'est vu attribuer le contrat pour la Phase 2. Les deux bureaux proposaient des équipes et des prix différents, ce qui contredit la déclaration faite au BIG selon laquelle le Fournisseur 2 a été désigné sur la base de sa première proposition.

Phase 2 : Pilote (prestataires individuels)

Tous les consultants individuels, dont les contrats s'échelonnaient entre 21 900 USD et 244 200 USD, ont été recrutés de façon non-concurrentielle au titre du projet wambo.org. Cette situation a été justifiée par le fait que l'expertise/les compétences requises pour le champ d'activité ne pouvaient être assurées que par un fournisseur ou qu'il avait des droits d'exclusivité sur les services requis. Cependant, le BIG a découvert que, dans trois des quatre contrats individuels¹², les fonctions définies dans le champ d'activité ne requéraient pas d'expertise ou de compétences spéciales. Le BIG a par ailleurs découvert que, dans deux cas, le champ d'activité mentionné sur les contrats individuels figurait aussi dans les contrats de deux consultants en stratégie pour les Phases 2 et 3, ce qui soulève de nouvelles questions quant à la disponibilité de compétences spécialisées « uniquement auprès d'un fournisseur particulier ».

Phase 3 : Mise en œuvre (contrats des Fournisseurs 1 et 2)

Les désignations des Fournisseurs 1 et 2 à la Phase 3 Mise en œuvre (montant : 3,96 millions USD) ont été faites sur la base de la disposition suivante : *Règlement 5.2.4c* : « *...l'entité adjudicatrice estime qu'elle doit [acheter au prestataire] des fournitures supplémentaires pour des raisons de normalisation ou à des fins de compatibilité* ». Les explications figurant dans les mémorandums indiquaient trois raisons, à savoir (i) la nécessité de lancer immédiatement la Phase 3, (ii) l'expertise unique acquise durant la deuxième phase qui était nécessaire durant la Phase Mise en œuvre, et (iii) les excellentes performances passées. Cependant, s'agissant du point (ii) relatif à l'expertise unique et du point (iii) relatif à la performance du fournisseur, le BIG a constaté ce qui suit :

¹¹ L'expertise et les compétences nécessaires pour le champ d'activité ne peuvent être assurées que par un fournisseur ou le fournisseur dispose de droits d'exclusivité sur les produits ou services requis (ancienne formulation type d'exemption de mise en concurrence).

¹² Ces contrats concernaient un responsable de programmes informatiques et des chercheurs dans les domaines de la mobilisation de fonds et des droits de propriété intellectuelle.

- L'utilisation de l'expression « excellentes performances » dans les phases précédentes du projet wambo.org comme justification de la sélection des Fournisseurs 1 et 2 sans mise en concurrence n'a pas pu être vérifiée en raison de l'absence d'évaluations documentées des performances des fournisseurs. Le Secrétariat a expliqué que les évaluations de performance des fournisseurs étaient effectuées, mais pas documentées.
- Le Secrétariat a aussi confirmé au BIG que les dirigeants (partenaire et gérant) du Fournisseur 2 avaient été licenciés par le Fonds mondial en mai 2015 au motif de performances insatisfaisantes. Ceci vient contredire les déclarations au sujet des « excellentes performances » du Fournisseur 2 dans les mémorandums d'exemption de mise en concurrence ultérieurs présentés en juillet 2015 pour un contrat d'un montant de 2 073 618 CHF concernant les activités de la Phase 3. Cela contredit également l'explication fournie concernant l'expertise unique acquise durant la deuxième phrase qui était nécessaire pour la Phase Mise en œuvre.

IV.1.3 Amendements mal réglementés des contrats existants

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 9.3 : *Tout amendement entraînant un changement du montant du contrat, des spécifications ou critères techniques ou des délais de livraison doit être approuvé par un responsable habilité, conformément aux niveaux d'approbation des contrats stipulés dans les présentes Procédures d'achat du Fonds mondial.*

Trois contrats liés au projet wambo.org ont été modifiés, entraînant une augmentation du montant des contrats : deux amendements ont été faits aux contrats du Fournisseur 1 (Phases Validation et Pilote) et un a été apporté au contrat du Fournisseur 2 (Phase 2 Pilote). Le BIG a constaté lors de son examen des amendements aux contrats que bien que les procédures/le Règlement en matière d'achats ne fixent aucune restriction concernant les amendements de contrats, le caractère raisonnable du nombre et du montant des extensions est contestable. Le contrat initial du Fournisseur 1 a par exemple été étendu deux fois en l'espace de quatre mois, augmentant le montant initial de 990 000 USD à 2 560 000 USD, soit pratiquement trois fois le niveau initial du contrat.

Action convenue de la Direction 1 : Le Secrétariat examinera les politiques, le règlement et les procédures composant son cadre d'achat actuel pour veiller à ce que leur contenu soit aligné, qu'ils clarifient les processus d'achat de l'organisation et fournissent des instructions adéquates.

Titulaire : Directeur financier

Date cible : 30 juin 2017

Action convenue de la Direction 2 : Le Secrétariat renforcera la conformité de son cadre de responsabilité vis-à-vis du cadre d'achat de l'organisation. Cela inclura en particulier :

- De rendre compte trimestriellement au Comité exécutif de direction des niveaux « d'exemption de mise en concurrence » par division, d'une analyse des justifications fournies pour les exemptions de mise en concurrence, des lacunes et des mesures prises pour y remédier.
- De veiller à ce que le personnel concerné (responsables du Département des achats, agents d'achat de l'organisation, responsables de budget et demandeurs) intègre un objectif relatif à la conformité vis-à-vis du cadre d'achat dans ses objectifs de performance.
- De former le personnel concerné participant aux processus d'achat de l'organisation à leurs rôles et responsabilités, et de sensibiliser l'ensemble du personnel aux processus d'achat et aux obligations de documentation.
- Pour le Département des achats travaillant avec des responsables de budget de divisions, de renforcer la planification des achats et de tenir à jour une liste des fournisseurs privilégiés au niveau de l'organisation et des divisions, le cas échéant.

Titulaire : Directeur financier

Date cible : 31 décembre 2017

IV.2	Non-conformité des procédures d'appel d'offres vis-à-vis des procédures d'achat de base
-------------	--

Comme indiqué dans la constatation IV.1, des procédures concurrentielles (appels d'offres ouverts et restreints) pour identifier des fournisseurs n'ont été appliquées que pour deux des 17 contrats signés au titre du projet wambo.org. Dans les deux cas ayant fait l'objet de procédures concurrentielles, le BIG a découvert ce qui suit :

- le recrutement du Fournisseur 3 a globalement respecté les procédures établies, et
- le processus appliqué pour signer un contrat avec le Fournisseur 1 en qualité de consultant en stratégie n'était pas pleinement aligné sur la politique d'achat du Fonds mondial, comme décrit dans les sections ci-dessous.

IV.2.1 Non-obtention de l'approbation formelle requise pour des appels d'offres restreints

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 11.2, Figure 1 :

Pour une méthode d'achat autre qu'un appel d'offres ouvert, un mémorandum justifiant le recours à une telle méthode doit être validé par un responsable du Département des achats et approuvé par le Directeur financier.

Le Fournisseur 1 a été recruté à l'issue d'un processus d'appel d'offres restreint qui n'a pas obtenu l'approbation formelle du Directeur financier, comme requis en vertu du Règlement en matière d'achats. Le Secrétariat a expliqué que le Directeur financier était au courant du processus appliqué compte tenu de son implication dans le projet, mais ce dernier n'a cependant pas fourni d'approbation formelle.

IV.2.2 Absence de définition des critères et de la méthode d'évaluation dans les documents d'appel d'offre

Politique d'achat du Fonds mondial, page 3 –Impartialité, transparence et responsabilité :

Afin de garantir l'impartialité, les fournisseurs potentiels ... seront traités de façon équitable et leurs soumissions seront évaluées en fonction de leurs capacités juridiques, techniques et financières.

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial :

- **Section 5.4 :** *Les documents relatifs aux achats indiquent l'ensemble des facteurs, en plus du prix, qui seront pris en compte dans l'évaluation des offres, ainsi que la manière dont ces facteurs seront quantifiés ou évalués.*
- **Section 5.1.c :** *Les appels d'offres de produits et services fournissent tous les renseignements nécessaires afin que les soumissionnaires potentiels puissent préparer leur offre et, à ce titre, ils reposent sur une description claire et précise des conditions générales proposées du contrat et des produits ou services à acquérir.*

Procédures d'achat du Fonds mondial, Sections 11.3.c et d :

- **Section 11.3.c :** *.....Le Comité technique d'évaluation évalue les propositions techniques en fonction des critères publiés dans l'appel à propositions.*
- **Section 11.3.d :** *L'agent d'achat du Département des achats évalue les propositions de prix en fonction de l'évaluation des coûts.*

Le BIG a découvert que les documents de l'appel d'offres pour le recrutement du consultant en stratégie de la Phase 1 Validation ne contenaient pas les informations essentielles requises en vertu du Règlement. Les documents de l'appel d'offres n'indiquait notamment pas (i) la méthode en fonction de laquelle les soumissionnaires seraient évalués, (ii) la pondération respective attribuée aux critères de notation dans l'appel à propositions, (iii) la note minimale requise définie pour les évaluations techniques et l'ouverture des soumissions financières, et (iv) la pondération de la qualité et du coût dans les évaluations. Cette situation est non seulement contraire au Règlement, mais elle

ne facilite pas non plus des prises de décision transparentes, principe essentiel de la politique d'achat du Fonds mondial.

Le BIG a également constaté ce qui suit :

- Des méthodes d'évaluation différentes ont été appliquées à deux étapes du processus d'évaluation. La documentation disponible révèle que l'évaluation technique initiale appliquait une méthode fondée les critères de qualité et de coût¹³. Cependant, il ressort d'entretiens avec le Département des achats que seul le critère de « qualité » a ultérieurement été utilisé pour désigner le prestataire de services retenu¹⁴. Le Secrétariat n'a pas documenté le bien-fondé du changement de méthode d'évaluation et n'a pas été en mesure de l'expliquer.
- Les informations communiquées au Comité technique d'évaluation comprenaient une feuille de notation incluant deux scénarios pour l'application d'un ratio de pondération de 50/50 entre la notation technique et la notation financière (i) sans devoir disqualifier de soumissionnaire, et (ii) en disqualifiant des soumissionnaires sur la base d'un seuil de 65 % pour la notation technique. Cette feuille de notation donnait aux évaluateurs un accès aux informations financières avant même la fin du processus d'évaluation technique, ce qui est contraire au Règlement en matière d'achats. La prise en compte de deux scénarios introduit également une certaine subjectivité dans le processus d'évaluation, notamment compte tenu du fait que le seuil de 65 % invoqué pour disqualifier trois soumissionnaires n'était validé qu'au cours de la phase d'évaluation technique.
- Le Département des achats a expliqué comment le processus d'évaluation a été appliqué pour arriver à la sélection du prestataire de services retenu. Cependant, comme indiqué dans la constatation IV.2.2 ci-dessous, le Secrétariat n'a pas été en mesure de fournir le rapport d'évaluation du Comité technique pour le prouver.

IV.2.3 Absence de préparation du rapport d'évaluation technique

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial :

- **Section 11.3.c :** *Le Président du Comité technique d'évaluation est chargé de la sélection des membres du Comité, de la programmation des réunions, de la conduite des débats et de la rédaction du rapport émettant des recommandations pour l'attribution des contrats ou la poursuite des discussions avec certains soumissionnaires.*
- **Section 11.3.e :** *En cas de besoin, une présélection des propositions les plus avantageuses pour le Fonds mondial sera établie. Les entreprises présélectionnées reçoivent un questionnaire et des commentaires sur la manière dont leurs propositions peuvent être améliorées. Une nouvelle date butoir est alors définie pour soumettre les propositions et le Comité évalue et note à nouveau les meilleures soumissions définitives en fonction de leur qualité technique, et le Département des achats procède à une nouvelle évaluation des propositions de prix.*

Le BIG n'a pas reçu le rapport du Comité technique d'évaluation relatif au recrutement du consultant en stratégie de la Phase 1 Validation à qui un contrat d'un montant de 1,16 million USD (extensions incluses) a été attribué. Compte tenu de l'absence de ce rapport :

- Le processus d'évaluation n'a pas été documenté, comme requis en vertu du Règlement : Quatre des cinq membres du Comité technique d'évaluation ont noté les sept

¹³ En vertu de la méthode d'évaluation fondée sur la qualité et le coût, les propositions sont à la fois évaluées en fonction de leur qualité technique et de leur prix.

¹⁴ En vertu de la méthode de sélection fondée sur la qualité, le coût des activités n'est pas pris en considération lors de la sélection initiale du meilleur prestataire de services professionnels requis, ou du prestataire de services professionnels requis le plus approprié. Les honoraires de services seront cependant négociés après la sélection et avant l'attribution du contrat.

soumissionnaires. Cependant, aucune explication documentée n'indique pourquoi le cinquième membre n'a pas noté les soumissionnaires ni l'ampleur de sa participation au reste du processus d'évaluation. Deux des quatre membres du Comité n'ont pas non plus fourni de commentaires descriptifs expliquant le fondement des notations des soumissions. Ceci est particulièrement important compte tenu des variations significatives observées entre les notations des membres du Comité. La fourchette des notations (la notation maximale possible étant de 140) allait par exemple de 56 à 106 pour un prestataire, de 54 à 99 pour un autre et de 66 à 109 pour un troisième.

- Il n'y a pas de documentation de la décision finale du Comité technique d'évaluation relative à l'attribution du contrat. Les décisions du Comité technique d'évaluation de ne pas noter deux des trois évaluations techniques réalisées ultérieurement durant le processus n'ont pas été documentées. Par conséquent, il ressort des déclarations faites au BIG que l'évaluation technique initiale a été utilisée pour prendre la décision de sélection. La décision de ne pas pondérer les notations de qualité et de coût dans la notation finale n'était pas non plus documentée, pas plus que la décision de retenir la deuxième meilleure soumission comme solution de secours, comme déclaré par le Secrétariat.

IV.2.4 Absence de déclaration des conflits d'intérêts perçus et potentiels

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial, Section 2^e : *Les achats ne doivent en aucun cas enfreindre la Politique des institutions du Fonds mondial en matière d'éthique et de conflit d'intérêts, le Code de conduite des fournisseurs ou le Code de conduite du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.*

Bien que le Règlement du Fonds mondial n'impose pas aux membres du Comité technique d'évaluation de signer une déclaration relative aux conflits d'intérêts, les instructions à l'intention des membres du Comité et le modèle de rapport d'évaluation qui en résulte stipulent que les membres doivent confirmer que leur participation à l'évaluation ne les place pas en situation de conflit d'intérêts. Le BIG a cependant découvert ce qui suit :

- Aucune déclaration relative aux conflits d'intérêts ne figurait dans les dossiers pour quatre des cinq membres du Comité technique d'évaluation concernant la sélection du consultant en stratégie pour la Phase 1.
- L'ancien responsable du projet wambo.org, qui a quitté le Fonds mondial depuis, a travaillé pour le Fournisseur 1 durant les cinq années qui ont précédé son arrivée au Fonds mondial. Le Fournisseur 1 s'est vu attribuer un contrat de 4,3 millions USD au titre du projet wambo.org, dont 3,3 millions USD ont été attribués de façon non-concurrentielle. En examinant les notations réelles des différents soumissionnaires, le BIG n'a pas trouvé de preuves indiquant que le responsable de projet avait biaisé l'évaluation au profit ou à l'encontre de son ancien employeur. Cependant, aucune preuve documentée n'indique que le conflit d'intérêts potentiel ait été déclaré ou que des mesures d'atténuation aient été prises pour gérer efficacement la perception d'un conflit d'intérêts, qu'il soit réel ou non.

Comme indiqué dans la constatation IV.3.1, les spécifications pour les Phases 2 et 3 ont été établies par le Fournisseur 1 et l'entreprise s'est ultérieurement vue attribuer des contrats d'un montant de 3,15 millions USD. Cette situation va à l'encontre des conseils fournis par le Département des questions juridiques et de la conformité selon lesquels le Fournisseur 1 n'aurait pas dû être autorisé à soumissionner pour les Phases 2 et 3 dans la mesure où il était présumé être en situation de conflit d'intérêts. Bien que le Secrétariat déclare que les spécifications ont été conjointement établies avec les fournisseurs, aucun document n'a été fourni au BIG pour le prouver.

En l'absence de documents essentiels décrivant le processus d'achat, le BIG n'est pas en mesure de confirmer qu'il a été impartial et transparent, comme requis en vertu du Règlement en matière d'achats.

IV.3.1 Participation limitée du Département des questions juridiques et de la conformité

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 9.1 :

- *S'agissant des achats pour le Fonds mondial, les pouvoirs de délégation de signature et d'approbation seront conformes aux Procédures du Fonds mondial en matière de délégation de signature en vigueur.*
- *Les contrats sont préparés par le Département des achats avec le concours du Département des questions juridiques et de la conformité, le cas échéant.*
- *Avec le soutien du Département des questions juridiques et de la conformité (le cas échéant), le Département des achats est responsable du choix de la forme appropriée de contrat.*

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 7 :

Le Département des achats est responsable de la négociation des contrats avec d'éventuels fournisseurs ou prestataires, avec le concours du Département des questions juridiques et de la conformité, et du Département demandeur.

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 3.6 :

Le « Conseiller juridique affecté aux achats » est chargé (a) de la préparation de tous les contrats d'achat non-normalisés, (b) de la fourniture d'une assistance pour l'élaboration des documents relatifs aux achats, comme l'appel à propositions, (c) de l'examen des amendements aux contrats d'achat normalisés et aux conditions générales, (e) de l'examen et de l'approbation des contrats d'achat, et (f) de la fourniture de conseils juridiques et d'un appui au Département des achats.

Le Département des questions juridiques et de la conformité participait principalement à l'examen et aux discussions sur les conditions générales des contrats relatifs à wambo.org. La documentation disponible a révélé que le Département des questions juridiques participait de façon limitée aux autres aspects prévus par les procédures du Fonds mondial, à savoir la préparation des documents relatifs aux achats et à la négociation, l'examen et l'approbation des contrats d'achat. Le Département des questions juridiques n'a par exemple pas participé à la préparation de l'appel à propositions pour la Phase Validation. Il n'a pas non plus participé aux négociations avec le Fournisseur 2 concernant le contrat de la Phase Pilote.

Dans les cas où le Département des questions juridiques et de la conformité a fourni des conseils sur le processus d'achat, rien ne prouve que les conseils fournis aient été pris en considération de façon appropriée. Le conseil du Département des questions juridiques selon lequel le Fournisseur 1 ne devait pas participer aux phases ultérieures du projet dans la mesure où il avait établi les spécifications de la Phase 1 Validation n'a par exemple pas été suivi. Bien que l'approche adoptée ait été modifiée, la raison pour laquelle ce conseil n'a pas été suivi n'a pas été documentée (voir la constatation IV.2.4).

Une participation précoce du Département des questions juridiques lui aurait permis d'identifier les lacunes et les problèmes, et de renforcer les processus d'achat, d'influer de façon positive sur les achats, les négociations et les décisions d'attribution de contrats.

IV.3.2 Mobilisation des équipes avant la signature des contrats

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 9.2 : *Ni l'unité demandeuse ni un employé du Fonds mondial n'invitera un fournisseur ou un consultant à engager l'exécution d'un contrat avant que celui-ci ne soit dûment signé par l'ensemble des parties concernées ... et qu'il soit entré en vigueur conformément à ses modalités. Le non-respect des obligations de la présente section est susceptible de constituer une infraction au Code de conduite du personnel du Fonds mondial.*

Contrairement au Règlement en matière d'achats, le BIG a découvert que dans quatre cas, des prestataires de services avaient été mobilisés et avaient commencé leurs activités avant l'achèvement du processus d'attribution des contrats. Dans trois des quatre cas identifiés, les équipes étaient installées sur site de sorte que les activités pouvaient être mises en œuvre alors que les contrats étaient en cours de négociation et de signature. Les contrats signés après la mobilisation/l'installation des équipes et pour lesquels aucun autre accord contractuel signé n'existait sont mentionnés ci-dessous :

	Date de début des activités	Date du contrat	Nb de jours d'écart	Montant du contrat
Fournisseur 1 – Pilote*	1 février 2015	10 février 2015	10	1 400 000 USD
Fournisseur 2 – Pilote	23 février 2015	11 mars 2015	16	753 030 CHF
Fournisseur 2 – Mise en œuvre*	20 juillet 2015	26 août 2015	37 ¹⁵	2 073 618 CHF
Fournisseur 1 – Mise en œuvre*	1 août 2015	7 septembre 2015	38	1 750 000 USD

* *Consultants installés sur site alors que les contrats étaient en cours de négociation et de signature.*

Cette constatation révèle que le Fonds mondial et ses fournisseurs ont été exposés à des risques au titre de contrats d'un montant de 6,11 millions USD et que le Fonds mondial disposait de capacités réduites lors du processus de négociation. Dans le cas du contrat du Fournisseur 2 pour la Phase Pilote, par exemple, le Département des achats a exprimé des inquiétudes car les moyens dont il disposait pour négocier les prix, le niveau d'activité et le coût global étaient limités par le fait que les consultants avaient déjà commencé à travailler sur le projet.

Le BIG a également découvert que l'approbation des mémorandums d'exemption de mise en concurrence relatifs à des contrats d'un montant de 4,62 millions USD avait été obtenue après la rédaction des contrats et/ou alors que les équipes de consultants avaient déjà été mobilisées pour effectuer le travail. Dans la mesure où ces approbations sont supposées être une condition préalable à l'émission de bons de commande, cette situation fait du processus d'approbation une simple formalité et va à l'encontre de l'objectif de l'approbation en tant que mesure de protection interne.

¹⁵ Ce retard est imputable à des négociations prolongées avec le fournisseur, ce qui s'est soldé par une réduction de prix de 0,5 million CHF.

IV.3.3 Inadéquation de la forme des contrats utilisés

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 9.1 :

Avec le soutien du Département des questions juridiques et de la conformité (le cas échéant), le Département des achats est responsable du choix de la forme appropriée de contrat.

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 3.6 :

Le « Conseiller juridique affecté aux achats » est chargé (a) de la préparation de tous les contrats d'achat non-normalisés, (b) de la fourniture d'une assistance pour l'élaboration des documents relatifs aux achats, comme l'appel à propositions, (c) de l'examen des amendements aux contrats d'achat normalisés et aux conditions générales, (e) de l'examen et de l'approbation des contrats d'achat, et (f) de la fourniture de conseils juridiques et d'un appui au Département des achats.

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 11.6.1 : *Le mécanisme du Fonds mondial de paiement des fournisseurs au titre de contrats conclus prévoit un contrôle de la concordance entre les informations figurant sur le bon de commande et celles indiquées sur la facture, avec une marge de tolérance prédéterminée.*

Manque de clarté des rôles et responsabilités pour les contrats basés sur « le temps passé et les ressources utilisées » :

Quatorze des 17 contrats signés étaient des contrats basés sur « le temps passé et les ressources utilisées » en vertu desquels le Fonds mondial payait aux fournisseurs le nombre d'heures travaillées pour fournir le service, par opposition à des contrats « à rémunération forfaitaire » payés en contrepartie de la fourniture de biens ou de la prestation de services jugée satisfaisante. En vertu de ce type de contrat, il était essentiel de veiller à ce que les dispositions du contrat soient claires pour protéger le Fonds mondial contre un risque d'inefficacité du fournisseur. Le BIG a constaté que les documents contractuels disponibles ne définissaient pas toujours clairement les rôles et responsabilités des fournisseurs :

- Il a observé une absence de distinction claire entre les rôles des deux consultants en stratégie, le Fournisseur 1 et le Fournisseur 2, durant les Phases 2 et 3 dans la mesure où certaines des activités mentionnées dans les deux contrats étaient similaires.
- Les contrats de la Phase 2 des Fournisseurs 1, 2 et 5 et du Consultant 1 imposaient tous aux fournisseurs d'établir un appel à propositions pour la plateforme en ligne.
- Les contrats de la Phase 2 du Fournisseur 1 et du Consultant 1 imposaient tous les deux aux fournisseurs d'établir (i) des plans de mise en œuvre, (ii) des registres des risques, et (iii) des plans de communication (y compris de gestion du programme).
- Les deux contrats du Fournisseur 1 pour la Phase 1 et la Phase 2 lui imposaient d'établir une nouvelle structure organisationnelle pour wambo.org.
- Durant la Phase 2, le Fournisseur 1 et le Fournisseur 2 devaient définir les modifications de la procédure d'achat pour le projet wambo.org.

Bien que l'on admette qu'un certain degré de collaboration soit prévu pour des projets importants et complexes, et que des diapositives aient été présentées au Comité de pilotage comme preuve des différents résultats attendus, le BIG n'a pas été en mesure de déterminer le niveau de contribution de chaque fournisseur. Le Secrétariat a reconnu que les contrats comportaient des formulations similaires et auraient dû être rédigés différemment pour décrire les rôles exacts et la valeur ajoutée des fournisseurs du projet.

Absence de définition des résultats attendus pour les contrats à « rémunération forfaitaire » :

En vertu d'un contrat à rémunération forfaitaire, le paiement n'est pas fonction des ressources utilisées ou du temps passé, mais de l'obtention de résultats attendus jugés satisfaisants. Comme indiqué dans la constatation IV.4.1, il conviendrait que le « cahier des charges » définisse des résultats attendus au titre du contrat. Cependant, le BIG a découvert que ces résultats attendus ou étapes majeures n'étaient pas stipulés dans deux des trois contrats à rémunération forfaitaire signés

avec le Fournisseur 1 pour des montants de 1 400 000 USD et 1 750 000 USD, respectivement. Bien que les fournisseurs demandent souvent des paiements intermédiaires pour des projets importants ou complexes, le Département des achats n'a pas été en mesure d'expliquer la raison des paiements mensuels au Fournisseur 1 avant que les résultats attendus n'aient été réalisés ou les étapes majeurs atteintes.

IV.3.4 Signature des contrats par des agents non habilités

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 9.2 :

- *Seuls des représentants dûment autorisés du Fonds mondial en vertu de la Procédure de délégation de signature sont habilités à signer un contrat pour le compte du Fonds mondial.*
- *Les contrats devront être signés par les deux parties après l'aboutissement des négociations auxquelles ils ont donné lieu.*

Selon les Procédures d'achat du Fonds mondial, « un bon de commande est un document juridiquement contraignant établi via le système de gestion des achats à partir d'une demande autorisée ». Le bon de commande définitif et les conditions générales constituent le contrat d'achat avec le fournisseur. Lors de son examen des contrats de wambo.org, le BIG a découvert ce qui suit :

- Deux des contrats signés au titre du projet wambo.org n'étaient pas signés par des agents du Fonds mondial habilités conformément à la Procédure de délégation de signature en vigueur à la date des transactions. Des amendements aux deux contrats se sont traduits par une augmentation du montant du contrat au-dessus d'un million USD, seuil au-delà duquel l'approbation du Directeur financier est requise. Cependant, deux bons de commande ont au lieu de cela été signés par le Gestionnaire des achats et le Directeur des achats¹⁶. Le Secrétariat a expliqué que bien que le Directeur financier n'ait pas signé les contrats, il avait connaissance de ceux-ci.
- Dans six des sept cas d'achats supérieurs à 100 000 USD, les conditions générales n'ont pas été signées par les fournisseurs. Quatre de ces contrats étaient d'un montant supérieur à 1 million USD.
- Six contrats ont été signés au titre d'accords-cadres qui avaient été préalablement été signés avec le Fonds mondial. Cependant, le BIG a découvert que trois de ces bons de commande d'un montant de 55 468 USD ont été signés au titre d'accords-cadres parvenus à expiration¹⁷.

¹⁶ Le BIG observe que la Procédure de délégation de signature a été amendée depuis et n'exige désormais l'approbation du Directeur financier que pour les projets d'un montant supérieur à 10 millions USD.

¹⁷ Bons de commandes établis en 2015 alors que l'accord-cadre avait expiré en février 2014. Malgré l'expiration de l'accord, le Secrétariat a obtenu les même prix et les mêmes modalités pour ces contrats.

IV.3.5 Non-respect des mesures de protection destinées à obtenir un bon rapport coût-efficacité ou à optimiser l'utilisation des ressources du Fonds mondial

Principes d'achat du Fonds mondial :

- Page 2 – Les achats seront réalisés dans l'objectif d'obtenir un bon rapport coût-efficacité.
- Page 3 – Les achats seront réalisés de sorte à optimiser l'utilisation des ressources du Fonds mondial et à veiller à ce que les biens et/ou les services achetés répondent effectivement aux exigences des utilisateurs du Fonds mondial.

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial :

- **Section 2a :** Les négociations s'efforcent d'obtenir le meilleur rapport coût-efficacité possible pour le Fonds mondial.
- **Section 5.1.f :** Il n'est pas payé davantage qu'un prix raisonnable (déterminé, par exemple, par une comparaison des devis et des prix du marché) pour les produits et services achetés.

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 6 :

- Le Fonds mondial devra acheter des biens et des services aux prix de marché ou à des prix inférieurs, et ces prix devront être logiquement liés à l'exécution du contrat ou requis pour son exécution. Un prix de marché est celui que paierait un homme d'affaires prudent pour un bien ou des services donnés sur un marché concurrentiel. S'agissant des consultants, le Fonds mondial rembourse des honoraires de conseil établis ou le salaire annuel proratisé tel que certifié par eux.
- Le Département des achats contrôlera les consultants spécialisés dont les différentes unités demandeuses ont besoin et veillera à ce que les prix de marché soient approuvés et acceptables tant pour lui-même que pour les unités demandeuses concernées.

Le BIG a découvert que des mesures de protection nécessaires n'étaient pas en place pour veiller à la prise en considération du rapport coût-efficacité durant la processus de négociation et d'attribution des contrats, en particulier s'agissant d'achats réalisés de façon non-concurrentielle :

- **Mauvaise étude comparative des tarifs individuels :** Les tarifs convenus avec certains consultants individuels étaient élevés par rapport aux méthodes suggérées dans les procédures d'achat. Les procédures prévoient deux méthodes alternatives : le Fonds mondial peut utiliser soit des « honoraires de conseil établis » soit le « salaire annuel proratisé » certifié du consultant. Cependant, le BIG a découvert que les honoraires proratisés d'un des consultants, ancien employé du Fonds mondial, ne respectaient pas l'une ou l'autre des méthodes : aucun tarif n'était établi pour ce consultant particulier et le tarif proposé était au moins trois fois supérieur au montant du salaire annualisé moyen d'un employé du Fonds mondial de même catégorie. Le BIG observe qu'aucun paiement n'a été effectué à ce jour au titre de ce contrat spécifique.
- **Absence d'étude comparative en l'absence de concurrence :** Pour les contrats du Fournisseur 1, l'entreprise n'a pas fourni au Fonds mondial de barème de tarifs pour les honoraires facturés. Dans la mesure où une procédure concurrentielle n'a été engagée qu'à la Phase 1 au moment de l'attribution du contrat initial de 990 000 USD, il est impossible de vérifier si le Fonds mondial a obtenu un bon rapport coût-efficacité pour les achats ultérieurs de 3,1 millions USD.
- **Absence de système pour suivre les tarifs des fournisseurs :** Le Département des achats n'est pas doté d'un mécanisme permettant d'identifier d'autres cas lorsque différents départements du Fonds mondial ont recours au même fournisseur. Le BIG a observé un cas où le tarif journalier négocié pour un partenaire du Fournisseur 2 était supérieur de 24 % au tarif payé au même moment par un autre département du Fonds mondial à la même personne¹⁸.

¹⁸ Dates de ces contrats : 6 et 20 juillet 2015.

IV.3.6 Les frais de déplacement n'étaient pas conformes aux conditions générales du Fonds mondial pour les fournisseurs.

Procédures d'achat du Fonds mondial, Section 6 : *Le Règlement du Fonds mondial en matière de déplacements fixe une norme de caractère raisonnable qui devra être appliquée aux déplacements des consultants.*

Les frais facturés au titre des contrats n'étaient pas conformes au règlement du Fonds mondial en matière de déplacements et de dépenses. En plus des tarifs des honoraires individuels mentionnés dans tous les contrats du Fournisseur 2, le Fonds mondial a réglé des dépenses supplémentaires de 330 CHF par jour pour chacun des consultants *indépendamment* du fait qu'ils aient ou non été en déplacement. Outre ce tarif, le contrat stipule que le Fonds mondial doit régler de façon distincte tous frais supplémentaires de déplacement pour le personnel sous contrat s'il se déplace en dehors de Suisse. En l'absence de justificatifs des dépenses indiquant quels consultants ont fait des déplacements, le BIG n'est pas en mesure de quantifier le montant qui aurait dû être payé. À la suite de notre audit, le Secrétariat a reconnu que ces paiements avaient été effectués par erreur.

Action convenue de la Direction : Voir les actions convenues 1-2

IV.4	Documentation insatisfaisante
-------------	--------------------------------------

IV.4.1 Absence de conservation des principaux documents tout le long de la procédure d'achat

Politique d'achat du Fonds mondial, page 3 : *Afin de promouvoir la transparence, les informations relatives aux procédures d'achat seront documentées de sorte à faciliter un examen approfondi approprié des activités d'achat, comme décrit dans les procédures ou le règlement en matière d'achats.*

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial, 5.1.h : *Les parties prenantes tiennent à jour des registres des reçus et de l'utilisation des biens et services achetés, indiquant la nature et l'étendue des appels d'offres lancés aux fournisseurs potentiels de biens et de services, ainsi que les critères d'attribution des contrats et commandes.*

Conservation des principaux documents pour justifier et gérer les achats

Le cadre d'achat impose l'obtention et la conservation de documents. Cependant, le Secrétariat n'a pas été en mesure de fournir aux auditeurs l'ensemble de la documentation concernée nécessaire à cet examen. Le Département des achats reconnaît que certains des principaux documents dont la liste figure dans les cadres d'achat n'avaient pas été préparés, notamment :

- des documents à l'appui des décisions prises pour la sélection des consultants,
- des déclarations de conflits d'intérêts des membres du Comité technique d'évaluation pour les deux procédures d'achat engagées,
- des évaluations des résultats des fournisseurs,
- des barèmes de tarifs de marché, et
- des preuves des résultats attendus pour justifier les paiements au Fournisseur 1.

Durant son examen, l'équipe d'audit a aussi demandé une liste complète des bons de commande relatifs à wambo.org. Elle n'a cependant pas pu l'obtenir car le système d'achat du Fonds mondial ne peut pas isoler les bons de commande concernant uniquement wambo.org. En l'absence d'une telle liste, le BIG a obtenu une liste des paiements liés à wambo.org de la Division des finances. Les bons de commande pour lesquels aucun paiement n'avait été effectué n'ont cependant pas pu être identifiés.

IV.4.2. Absence de préparation d'un « cahier des charges » avant l'achat pour la majorité des contrats

Règlement en matière d'achats du Fonds mondial, section 5.4 : *[Pour les appels d'offres concurrentiels] Les documents relatifs aux achats ... indiquent clairement et précisément les services à fournir, le lieu de prestation des services, les biens à fournir, le lieu de livraison ou d'installation, les délais de livraison ou de prestation, les prescriptions minimales de performance et les exigences en matière de garantie et de maintenance, le cas échéant, ainsi que les autres conditions générales pertinentes.*

Procédures d'achat du Fonds mondial, section 3.5 : *Le demandeur est responsable... de l'identification des spécifications pour tous les achats et services, avec l'appui du Département des achats.*

Un « cahier des charges » est un document qui définit les activités, les résultats attendus et les délais. Ces spécifications sont une pratique normale pour sélectionner des fournisseurs de façon appropriée, équitable et transparente. Contrairement au règlement du Fonds mondial, le BIG a découvert ce qui suit :

- Des états listant les spécifications requises pour les achats n'étaient pas préparés avant le processus d'achat pour des composantes significatives de 13 des 17 contrats signés au titre du projet wambo.org. Bien que les informations relatives aux activités figurent dans les propositions

des fournisseurs et/ou les contrats définitifs, cette situation va à l'encontre de l'objet de leur préparation (c'est-à-dire éclairer le processus de sélection du fournisseur) et ces états devraient donc être établis avant le début de la procédure d'achat.

- Parmi les états disponibles, le BIG a découvert que deux des quatre listes de spécifications avaient été établies par les prestataires de services eux-mêmes. Dans la mesure où le règlement stipule que l'identification des spécifications destinées à guider l'achat est de la responsabilité du demandeur (avec l'appui du Département des achats), le transfert de cette responsabilité aux prestataires de services est inapproprié et fait planer le risque que le fournisseur conçoive des spécifications qui lui confèrent un avantage concurrentiel. Ce conflit d'intérêts a aussi été soulevé dans la constatation IV.2.4.

Le Département des achats a déclaré qu'il ne lui était pas nécessaire d'avoir des « cahiers des charges » finalisés au début de la procédure dans la mesure où toutes les principales composantes étaient mentionnées dans les contrats définitifs, contredisant ainsi les procédures d'achat qui stipulent que les spécifications doivent être établies *avant* le processus d'appel d'offres ou de conclusion des contrats.

Action convenue de la Direction : Voir les actions convenues 1-2

Manuel des employés du Fonds mondial :

- *Section 2 : Le processus de recrutement est conçu pour permettre au Fonds mondial de sélectionner le meilleur candidat pour un poste en fonction de critères objectifs et équitables.*
- *Section 6 : Au Fonds mondial, tous les postes sont évalués en fonction de leur objet, fonction, portée et niveau de responsabilité. Chaque poste est classé dans une catégorie, de la catégorie A à la catégorie G. Une évaluation de poste est réalisée et une catégorie est attribuée au poste lorsqu'un nouveau poste est créé au Fonds mondial.*

IV.5.1 Respect du processus de recrutement des ressources humaines

Un agent a récemment été recruté pour remplacer le Responsable de projet qui a quitté le Fonds mondial. Le BIG a examiné le processus appliqué pour le recrutement au poste de *Responsable principal – Marché électronique* et a découvert que les processus avaient été respectés de façon satisfaisante, notamment :

- *Élaboration d'une description de poste* : Le Département des ressources humaines a fourni un modèle au responsable concerné à partir duquel la description de poste a été élaborée. L'entreprise partenaire des ressources humaines a examiné cette description et a soumis des commentaires qui ont été largement pris en compte pour rédiger la description de poste définitive.
- *Évaluation de la catégorie du poste* : Le poste a été évalué par un prestataire externe et le Comité d'évaluation des postes interne du Fonds mondial lui ont attribué la catégorie E.
- *Affichage du poste et présélection pour le poste* : Le poste a été affiché conformément aux pratiques courantes des ressources humaines du Fonds mondial. Seuls trois candidats ont postulé ; ils ont tous été présélectionnés pour des entretiens.
- *Entretiens et sélection du candidat* : Les trois candidats ayant postulé ont été reçus en entretien par un groupe constitué conformément aux pratiques des ressources humaines. Le rapport du groupe a été mis à la disposition du BIG pour examen et contenait les commentaires, les conclusions et les recommandations des membres du groupe.

IV 5.2 Lacunes observées dans les processus des ressources humaines

Un examen d'un échantillon de postes (catégories D et E) du projet wambo.org par rapport aux postes récemment affichés a révélé que les années d'expérience requises pour des postes chez wambo.org étaient incompatibles avec les postes de pairs et/ou des postes de débutants. Le BIG a découvert que le Secrétariat n'a pas établi de critères d'expérience ou de qualification normalisés pour les différentes catégories et que les responsables recruteurs déterminent à leur entière discrétion le nombre d'années d'expérience et les qualifications universitaires requises pour des catégories particulières au Secrétariat.

Bien que le Comité d'évaluation des postes évalue le caractère raisonnable de tous les postes nouvellement créés et de ceux qui ont été substantiellement modifiés, il n'examine pas le caractère raisonnable des qualifications requises dans les descriptions de poste. Le Département des ressources humaines a reconnu ces incohérences et s'est engagé à réaliser une analyse et à soumettre des propositions au Comité exécutif de direction sur la nécessité ou non d'établir des directives pour les responsables concernant l'expérience requise.

Action convenue de la Direction 3 : Le Département des ressources humaines examinera les critères relatifs à l'expérience professionnelle mentionnés dans les descriptions de poste. Des solutions seront élaborées et présentées au Comité exécutif de direction pour examen et/ou approbation, et des directives sur la procédure révisée seront ultérieurement communiquées aux responsables recruteurs chargés d'élaborer les descriptions de poste.

Titulaire : Responsable des ressources humaines

Date cible : 31 décembre 2016

V. Récapitulatif des actions convenues

N°	Catégorie	Action convenue	Titulaire et date cible
1	Conformité vis-à-vis du cadre d'achat du Fonds mondial	Le Secrétariat examinera les politiques, le règlement et les procédures composant son cadre d'achat actuel pour veiller à ce que leur contenu soit aligné, qu'ils clarifient les processus d'achat de l'organisation et fournissent des instructions adéquates	Directeur financier 30 juin 2017
2	Conformité vis-à-vis du cadre d'achat du Fonds mondial	Le Secrétariat renforcera la conformité de son cadre de responsabilité vis-à-vis du cadre d'achat de l'organisation. Cela inclura en particulier : <ul style="list-style-type: none"> • De rendre compte trimestriellement au Comité exécutif de direction des niveaux « d'exemption de mise en concurrence » par division, d'une analyse des justifications fournies pour les exemptions de mise en concurrence, des lacunes et des mesures prises pour y remédier. • De veiller à ce que le personnel concerné (responsables du Département des achats, agents d'achat de l'organisation, responsables de budget et demandeurs) intègre un objectif relatif à la conformité vis-à-vis du cadre d'achat dans ses objectifs de performance. • De former le personnel concerné participant aux processus d'achat de l'organisation à leurs rôles et responsabilités, et de sensibiliser l'ensemble du personnel aux processus d'achat et aux obligations de documentation. • Pour le Département des achats travaillant avec des responsables de budget de divisions, de renforcer la planification des achats et de tenir à jour une liste des fournisseurs privilégiés au niveau de l'organisation et des divisions, le cas échéant. 	Directeur financier 31 décembre 2017
3	Conformité vis-à-vis du cadre des ressources humaines du Fonds mondial	Le Département des ressources humaines examinera les critères relatifs à l'expérience professionnelle mentionnés dans les descriptions de poste. Des solutions seront élaborées et présentées au Comité exécutif de direction pour examen et/ou approbation, et des directives sur la procédure révisée seront ultérieurement communiquées aux responsables recruteurs chargés d'élaborer les descriptions de poste.	Responsable des ressources humaines 31 décembre 2016

Annexe A : Classification générale des notations d'audit

Efficace	Absence de problème ou problèmes mineurs constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate, régulièrement mis en œuvre de façon appropriée et efficaces pour fournir l'assurance raisonnable que les objectifs seront atteints.
Partiellement efficace	Problèmes d'importance modérée constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate, régulièrement mis en œuvre de façon appropriée, mais un ou un petit nombre de problèmes ont été identifiés qui sont susceptibles de présenter un risque modéré pour la réalisation des objectifs.
Nécessite une nette amélioration	Un problème ou un petit nombre de problèmes significatifs constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque présentent quelques problèmes au niveau de leur conception ou de leur efficacité opérationnelle. Ces problèmes sont tels que l'on ne peut pas encore avoir l'assurance raisonnable que les objectifs seront probablement atteints tant qu'ils ne seront pas résolus.
Inefficace	Un (des) problème(s) significatif(s) et/ou substantiel(s) multiple(s) constaté(s). Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque ne sont pas conçus de façon adéquate et/ou ne sont généralement pas efficaces. Ces problèmes sont de telle nature que la réalisation des objectifs est gravement compromise.

Annexe B : Méthodologie

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) réalise ses audits conformément à la définition mondiale de l'audit interne de l'Institute of Internal Auditors (IIA), aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne (les « Normes ») et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du BIG.

Les principes et les détails de la méthode d'audit du BIG sont décrits dans sa Charte, son Manuel d'audit, son Code de conduite et le mandat spécifique de chaque mission. Ils aident nos vérificateurs à fournir des travaux professionnels de qualité élevée et à intervenir de façon efficiente et efficace. Ils garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG ainsi que l'intégrité de leurs travaux. Le Manuel d'audit du BIG contient des instructions détaillées pour la réalisation de ses audits, dans le respect des normes appropriées et de la qualité attendue.

Les audits de portée limitée couvrent des sujets spécifiques en s'intéressant en particulier à des questions relatives à l'impact des investissements, de la gestion de la chaîne des achats et des stocks, de la gestion des évolutions et des principaux contrôles financiers et fiduciaires du Fonds mondial. La portée d'un audit limité du BIG est différente de celle d'un audit complet dans la mesure où elle est plus spécifique et ciblée, et délibérément adaptée pour couvrir certains risques et contrôles identifiés. Les audits testent et évaluent les systèmes de supervision et de contrôle pour déterminer si le risque identifié est atténué de façon appropriée.

Si un audit de portée limitée révèle des lacunes nombreuses et importantes au niveau de la gouvernance, de la gestion des risques et des contrôles internes, un audit plus complet ou une enquête peuvent alors être réalisés.

Annexe C : Message du Directeur exécutif

27 mai 2016

Dans le cadre de l'évolution permanente du Fonds mondial et des améliorations qu'il apporte à ses systèmes et procédures, un examen des risques et des améliorations possibles des résultats du Secrétariat et des partenaires a clairement révélé, parallèlement aux constatations des rapports du Bureau de l'Inspecteur général, que les achats étaient un domaine dans lequel des mesures devaient être prises de toute urgence. Depuis 2013, le Secrétariat a rénové le mécanisme d'achat groupé qui donne aux pays un accès à des produits de qualité à moindre prix. Par le biais de ce mécanisme, en travaillant avec des partenaires et en négociant directement avec les fabricants, les prix des moustiquaires imprégnées d'insecticide de longue durée destinées à lutter contre le paludisme ont baissé de 38 % et les prix des combinaisons antirétrovirales pour combattre le VIH ont diminué de 25 %. Cependant, malgré les avantages et les progrès significatifs, le mécanisme d'achat groupé reste un mécanisme géré par le Fonds mondial. Ainsi, il ne s'attaque pas en soi à un problème durable de santé mondiale : comment faire pour que les pays se l'approprient et le pérennisent à long terme.

Pour résoudre ce problème, le Fonds mondial a conçu, élaboré et mis en œuvre un nouveau marché en ligne pour les médicaments et les produits de santé, offrant aux pays un outil pour procéder à des achats groupés afin de réduire de façon efficace et durable les prix de produits de qualité garantie. L'appropriation nationale est un principe fondamental à l'origine de la création du projet wambo.org. Les pays maîtres d'œuvre ont joué un rôle essentiel dans la conception du logiciel wambo.org qui a été créé.

Entre l'idée initiale et le passage de la première commande, la mise en service de wambo.org n'a pris que 18 mois. À ce jour, trois pays – Bangladesh, Mozambique et Zambie – ont passé des commandes d'un montant de 65 millions USD. On estime de façon conservatrice que wambo.org permettra aux maîtres d'œuvre des subventions du Fonds mondial d'économiser 250 millions USD dans les cinq prochaines années. À la fin 2016, nous prévoyons que les premiers pays utiliseront leurs ressources nationales via wambo.org, ce qui augmentera fortement les montants et les économies au-delà des financements du Fonds mondial. L'objectif à long terme est d'intégrer l'ensemble des produits de santé et d'ouvrir le programme à des organisations autres que le Fonds mondial, faisant ainsi de wambo.org une entité indépendante et un bien public mondial.

Outre des économies de coût, wambo.org offre un processus d'achat totalement transparent et responsable, ce qui réduira de façon significative les coûts et les délais de transaction et améliorera l'efficacité et le rapport coût-efficacité. Wambo.org peut aussi aider à raccourcir les retards historiques entre la publication de nouvelles directives de santé par l'OMS et l'accès ultérieur à de meilleurs diagnostics et traitements, et à promouvoir des produits innovants et un accès accru aux marchés mondiaux pour l'ensemble des fournisseurs de produits de qualité.

Les audits du Bureau de l'Inspecteur général représentent un outil essentiel de contrôle de la qualité pour le Fonds mondial. Ils nous aident à accomplir notre mission, à savoir investir efficacement les deniers de la communauté mondiale pour aider les pays à sauver des vies, mettre fin aux épidémies et construire des systèmes de santé résistants et pérennes. Je souhaite ici réaffirmer le soutien du Secrétariat et saluer le rôle d'une fonction d'audit indépendante.

Concernant le présent rapport, je souhaiterais souligner trois points majeurs. Premièrement, et comme le rapport l'indique clairement, aucune preuve d'acte répréhensible n'a été identifiée.

Deuxièmement, le BIG indique clairement que le rapport n'a pas pour objectif de fournir une vision complète du projet wambo.org et n'émet pas d'opinion quant à la plateforme elle-même. Ce rapport n'est pas le résultat d'un audit complet de wambo.org, mais celui d'un « examen de portée limitée » des procédures engagées pour acquérir des services de conseil et recruter du personnel pour la mise en œuvre de wambo.org.

Troisièmement, le Secrétariat du Fonds mondial s'efforce, dans toutes ses activités, de maintenir les normes de transparence et de responsabilité les plus élevées, tout en équilibrant les exigences en matière de procédure et de gestion des risques avec la réalité et les besoins d'exécution rapide de notre mission. Ainsi, bien que le rapport souligne des problèmes importants d'application régulière des procédures, nous pensons avoir agi de bonne foi tout le long du projet et respecté des principes de transparence, de bon rapport coût-efficacité et d'efficacité. À cet égard, le projet a fourni chaque point de référence en temps voulu et dans le respect des coûts estimés, conformément aux informations initialement transmises aux structures de gouvernance du Fonds mondial. La seule exception a concerné les financements externes, qui ont maintenant été obtenus.

Pour répondre à l'ambitieux calendrier du projet, nous avons parfois eu recours à des « exemptions de mise en concurrence », options d'achat légitimes expressément prévues par le règlement en matière d'achats du Fonds mondial. Bien que le Secrétariat tente le plus souvent de minimiser le recours à cette approche, comme indiqué dans le rapport et les actions convenues de la Direction, il s'agit d'un domaine dans lequel les choses peuvent être améliorées. Dans ce cas, il a été décidé que les économies substantielles justifiaient l'utilisation de dispositions du règlement en matière d'achats du Fonds mondial qui permettaient d'intervenir de façon rapide et souple.

Comme pour tous les rapports du BIG, nous avons conjointement identifié des domaines d'amélioration possible et le Secrétariat s'engage pleinement à mettre en œuvre les actions convenues de la Direction. Comme indiqué dans le rapport, le domaine d'amélioration qui se distingue le plus clairement concerne la documentation. Malgré la brièveté du calendrier de notre projet, nous aurions pu être plus diligents à l'égard de la documentation de chaque étape des procédures d'achats. Dans ce domaine, l'examen de portée limitée a souligné des insuffisances qui seront corrigées, ce qui améliorera la clarté et la responsabilité du cadre d'achat du Secrétariat.

Le rapport considère également que les procédures appliquées en matière de ressources humaines sont « efficaces », les procédures existantes ayant été respectées. Cependant, l'examen souligne aussi la nécessité de procédures globales plus strictes et les ressources humaines ont déjà commencé à appliquer l'action convenue de la Direction dans ce domaine.

Pour résumer, nous saluons les travaux engagés par le BIG pour améliorer nos systèmes. Nous sommes également très enthousiastes à l'égard de l'opportunité offerte par wambo.org aux systèmes d'achats propres aux pays d'accroître un accès équitable à des produits de qualité élevée à moindre coût, d'améliorer la transparence, la responsabilité, l'efficacité et le rapport coût-efficacité des systèmes d'achat, et de fournir à l'ensemble des fournisseurs de produits de qualité un accès aux marchés mondiaux, ce qui permet de sauver davantage de vies.

Mark Dybul, Directeur exécutif du Fonds mondial