



Rapport d'audit

La plateforme wambo.org

Progrès par rapport à l'argumentaire, aux principaux risques et aux mécanismes actuels de mise en œuvre

GF-OIG-17-021
11 novembre 2017
Genève, Suisse

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

Qu'est-ce que le Bureau de l'Inspecteur général ?

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) assure la sauvegarde des actifs, des investissements, de la réputation et de la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les mesures appropriées pour mettre fin aux épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, il promeut les bonnes pratiques, réduit les risques et informe de façon complète et transparente sur les abus.

Créé en 2005, le BIG est une composante à part entière du Fonds mondial dont il est toutefois indépendant. Il rend des comptes au Conseil via son Comité des finances et de la vérification, et sert les intérêts de l'ensemble des parties prenantes du Fonds mondial. Ses travaux respectent les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et les Lignes directrices uniformes en matière d'enquête de la Conférence des enquêteurs internationaux.

Contactez-nous

Le Fonds mondial considère que chaque dollar compte et n'a aucune tolérance pour la fraude, la corruption et le gaspillage qui empêchent d'acheminer les ressources jusqu'aux personnes qui en ont besoin. Si vous suspectez des irrégularités ou des actes répréhensibles dans les programmes financés par le Fonds mondial, il conviendrait que vous les déclariez au BIG en le contactant aux coordonnées ci-dessous. Voici quelques exemples d'actes répréhensibles qu'il conviendrait de dénoncer : vol d'argent ou de médicaments, utilisation des fonds ou d'autres actifs du Fonds mondial à des fins personnelles, fausses factures, mise en scène de fausses formations, contrefaçon de médicaments, irrégularités dans les processus d'appel d'offres, pots-de-vin et dessous-de-table, conflits d'intérêts, violations des droits de l'homme...

Formulaire en ligne >

Disponible en anglais, français, russe et espagnol

Courrier postal :

Bureau de l'Inspecteur général
Fonds mondial
Chemin de Blandonnet 8, CH-1214
Genève, Suisse

Courriel :

ispeakoutnow@theglobalfund.org

Service téléphonique gratuit de déclaration :

+1 704 541 6918

Disponible en anglais, français, espagnol, russe, chinois et arabe

Message téléphonique – Boîte vocale 24h/24 :

+41 22 341 5258

Télécopie – ligne dédiée :

+41 22 341 5257

www.theglobalfund.org/oig

Rapport d'audit

Les audits du BIG étudient les systèmes et les processus en place au Fonds mondial et dans les pays pour identifier les risques susceptibles de compromettre la mission de l'Organisation de mettre fin aux trois épidémies. Généralement le BIG audite trois grands domaines : la gestion des risques, la gouvernance et la supervision. Dans l'ensemble, l'audit a pour objectif d'améliorer l'efficacité du Fonds mondial pour veiller à ce que l'utilisation des fonds qui lui ont été confiés ait l'impact maximal.

Rapport consultatif

Les rapports consultatifs du BIG ont pour but de promouvoir la mission et les objectifs du Fonds mondial via des participations génératrices de valeur ajoutée en exploitant les compétences professionnelles des auditeurs et enquêteurs du BIG. Le Conseil, les comités ou le Secrétariat du Fonds mondial peuvent demander une participation consultative spécifique à tout moment. Le rapport peut être publié à la discrétion de l'Inspecteur général après consultation de la partie prenante ayant effectué la demande.

Rapport d'enquête

Les enquêtes du BIG étudient les allégations reçues concernant des actes répréhensibles réels ou le suivi d'informations de fraude ou d'abus susceptibles de compromettre la mission du Fonds mondial de mettre fin aux trois épidémies. Le BIG réalise des enquêtes administratives et non judiciaires. Ses constatations sont basées sur des faits et des analyses connexes, ce qui lui permet d'établir des déductions raisonnables fondées sur des faits avérés.

Table des matières

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Synthèse | 4 |
| 1.1. | Opinion | 4 |
| 1.2. | Principales réalisations et bonnes pratiques | 5 |
| 1.3. | Principaux problèmes et risques | 6 |
| 1.4. | Notations | 8 |
| 1.5. | Résumé des actions convenues de la Direction | 8 |
| 2. | Environnement et contexte..... | 9 |
| 3. | Aperçu de l'audit | 11 |
| 3.1. | Objectifs | 11 |
| 3.2. | Portée..... | 11 |
| 3.3. | Progrès par rapport aux problèmes précédemment identifiés..... | 11 |
| 4. | Constatations | 12 |
| 4.1. | La clarté du rôle de wambo.org dans le cadre stratégique plus large du Fonds mondial est limitée. | 12 |
| 4.2. | Il faut réévaluer les principales hypothèses relatives aux économies attendues de wambo.org 15 | |
| 4.3. | Les gains d'efficacité opérationnelle attendus de wambo.org ne se sont pas encore concrétisés | 21 |
| 4.4. | Le Secrétariat a identifié les risques majeurs, mais des mesures d'atténuation efficaces sont nécessaires si wambo.org doit être déployé à grande échelle..... | 25 |
| 4.5. | Les mécanismes de mise en œuvre du Secrétariat, c'est-à-dire les structures, les systèmes et les politiques, ont un impact sur l'efficacité de l'exécution de wambo.org | 29 |
| 5. | Récapitulatif des actions convenues de la Direction | 32 |
| | Annexe A : Classification générale des notations d'audit | 33 |
| | Annexe B : Méthodologie..... | 34 |
| | Annexe C : Message du Directeur exécutif | 35 |
| | Annexe D : Budget de wambo.org par rapport aux dépenses réelles | 37 |

1. Synthèse

1.1. Opinion

La plateforme d'achat en ligne wambo.org est conçue pour réduire les problèmes d'approvisionnement en mettant en relation des acheteurs et des fournisseurs de produits de santé. Elle accroît la visibilité qu'ont les deux parties des processus d'achat et vise à améliorer la disponibilité des produits, à offrir de meilleurs prix et à minimiser les coûts d'achat. Dans sa conception initiale, la plateforme devait générer plus de transparence, accroître les économies, garantir un approvisionnement durable, autonomiser les pays grâce à un renforcement de leurs capacités et automatiser les processus afin d'accélérer les décisions. Sur le long terme, le Secrétariat envisageait la plateforme comme un bien public mondial autonome permettant aux pays de passer des commandes au moyen de financements nationaux et proposant à toutes les parties prenantes des tarifs mondiaux et transparents.

Lorsqu'on l'évalue par rapport à ces objectifs ultimes, la plateforme wambo.org a affectivement permis d'accroître la transparence du processus de commande du mécanisme d'achat groupé, initiative du Fonds mondial qui regroupe les commandes et négocie les meilleures conditions au profit des bénéficiaires principaux. Les clients de la plateforme ont aussi déclaré des taux de satisfaction élevés.

Cependant, les progrès dans la mise en œuvre de wambo.org ont été entravés par différents facteurs, tant internes qu'externes. Premièrement, un retard de six mois a été observé au niveau de l'approbation par le Conseil de la phase Pilote pour les achats nationaux (correspondant à la phase 1b du projet, voir la Section 2 pour de plus amples informations), ce qui a ralenti les activités de mise en œuvre. Deuxièmement, en 2016 et au premier semestre 2017, le Comité de pilotage¹ de wambo.org a priorisé la migration vers la plateforme des bénéficiaires principaux se servant actuellement du mécanisme d'achat groupé. Cette situation a eu pour effet de faire passer au second plan les efforts engagés pour a) accroître le nombre de bénéficiaires principaux ne passant pas par le mécanisme d'achat groupé et b) élargir la gamme de produits disponibles sur wambo.org, deux éléments considérés dans la note conceptuelle initiale comme essentiels au succès. L'argument fourni au Conseil et aux Comités justifiant cette priorisation était d'éviter de gérer un processus double manuel/en ligne pendant trop longtemps. Troisièmement, le poste de Directeur des achats du Fonds mondial est resté vacant pendant la majeure partie de 2017². Pour wambo.org, cette situation a retardé l'élaboration de stratégies spécifiques à l'appui de la mise en œuvre de la phase 1b. Enfin, la constitution en 2016 d'une nouvelle équipe en charge de la chaîne d'approvisionnement au Secrétariat s'est aussi traduite par la réaffectation à cette nouvelle équipe de certaines initiatives préalablement intégrées au projet wambo.org. La conjugaison de ces différents facteurs a grandement handicapé la mise en œuvre en temps voulu de wambo.org telle qu'initialement planifiée et réduit la capacité de la plateforme à atteindre les objectifs fixés dans les délais prévus.

Au moment de l'audit, wambo.org n'était pas en bonne voie pour atteindre son objectif initial prévu d'économies de 246 millions de dollars d'ici à 2019. Cette situation tient à la fois à différentes limites dans les hypothèses initialement établies et à des changements décidés par le Comité de pilotage au niveau de la portée, des priorités et du calendrier à court terme du projet. De même, la plateforme n'a pas encore apporté au processus du mécanisme d'achat groupé les gains d'efficacité prévus, et les délais annoncés étaient de 47 jours à la date de l'audit, contre un objectif de 21-26 jours³. À plus long terme, des incertitudes substantielles planent toujours quant aux potentielles phases futures de wambo.org. La manière dont ces incertitudes seront levées aura des conséquences significatives sur la capacité (ou non) de wambo.org à atteindre son objectif déclaré de permettre un accès continu à

¹ Le Comité de pilotage est un Secrétariat composé du Directeur financier, du Directeur de la Division de la gestion des subventions, du Directeur des achats, du Directeur du Département des finances, du Responsable des systèmes d'information ainsi que de représentants de parties externes (Unitaid).

² Un nouveau Directeur des achats vient d'être nommé le 1^{er} septembre 2017.

³ À la suite de l'audit, un projet doté de processus rationalisés a été engagé et le Secrétariat fait état d'une forte réduction consécutive des délais.

des prix abordables pour les pays s'affranchissant du soutien financier du Fonds mondial. Bien que le Secrétariat ait généralement bien identifié tous les risques majeurs liés à cette initiative, bon nombre d'entre eux n'ont pas encore été atténués de façon efficace. Certains des risques peuvent être directement réduits par le Secrétariat, tandis que d'autres nécessiteront des orientations claires de la part du Conseil.

Globalement, les principaux objectifs initiaux de wambo.org – à savoir améliorer la transparence, accroître l'efficacité des achats et les économies, et garantir un approvisionnement durable en produits de santé – demeurent d'actualité et alignés sur l'objectif stratégique à long terme du Fonds mondial de promouvoir des systèmes de santé résilients, y compris au niveau des chaînes d'approvisionnement. Cependant, pour permettre à wambo.org de réaliser ces objectifs stratégiques essentiels à long terme, **une nette amélioration est nécessaire** pour affiner l'argumentaire, réévaluer les hypothèses clés et les facteurs de succès, et définir un cadre stratégique cohérent pour une mise en œuvre efficace.

Au plan opérationnel, l'adéquation et l'efficacité des structures, systèmes et processus de la phase actuelle de mise en œuvre et les plans d'atténuation pour traiter les risques identifiés doivent aussi être renforcés. Ils sont actuellement considérés comme **partiellement efficaces**.

1.2. Principales réalisations et bonnes pratiques

Au niveau de son concept et de sa conception, wambo.org est une initiative révolutionnaire. La création d'un marché électronique peut apporter une transparence très nécessaire à l'achat de produits de santé. Sur le court terme, grâce à une automatisation accrue, wambo.org offre une opportunité pour renforcer les capacités du mécanisme d'achat groupé à acheter en temps voulu des produits de santé de qualité garantie pour les partenaires de mise en œuvre dans les pays.

Depuis son déploiement en janvier 2016, 81 récipiendaires principaux de 54 pays ont eu recours à wambo.org pour des transactions totales de 555 millions de dollars traitées via la plateforme. Cela inclut 73 récipiendaires principaux qui se servaient déjà du mécanisme d'achat groupé avant la mise en service de wambo.org et huit récipiendaires principaux supplémentaires. La plateforme wambo.org a non seulement créé une interface plus solide entre les parties prenantes au processus d'achat, mais elle a aussi apporté plus de transparence au processus de commande en offrant aux parties prenantes une visibilité accrue de la situation de leurs achats aux principales étapes du processus de commande. Grâce à son catalogue en ligne, wambo.org donne aux acheteurs des moyens supplémentaires qui leur permettent de parcourir l'ensemble du catalogue de produits disponibles et de comparer les prix de référence et les spécifications avant de décider quoi acheter. Une enquête sur la satisfaction des clients réalisée par le Secrétariat a révélé que 90 % des utilisateurs saluaient la transparence accrue et l'accès à l'information de wambo.org, lesquels facilitaient leurs prises de décisions.

Conformément à la stratégie actuelle du Fonds mondial en matière de technologies de l'information, le Secrétariat a choisi pour wambo.org une approche de mise en œuvre de type « logiciel sous forme de service ». Au lieu de dépenser des fonds au départ en achetant un logiciel, la plateforme « loue » un logiciel hébergé dans le cloud et accessible grâce à une connexion Internet. Cette solution offre des avantages tels que des coûts de déploiement réduits, une mise en œuvre plus rapide, et un logiciel bénéficiant d'une assistance complète, d'une maintenance efficace et d'une actualisation régulière de la part du prestataire de services. Le système fournit une plateforme facile d'accès qui peut être redimensionnée au fur et à mesure du développement de wambo.org. Jusqu'à présent, la plateforme est disponible à 100 %, ce qui reflète la fiabilité de son fonctionnement lorsqu'on en a besoin. Ce degré de fiabilité a contribué à l'expérience positive des utilisateurs.

En mai 2017, le Conseil a approuvé une phase pilote autorisant un nombre limité d'achats sur la plateforme au moyen de ressources ne provenant pas du Fonds mondial, comme des financements

nationaux. Bien que limitée par nature, la phase pilote représente la première étape majeure d'un déploiement potentiel à grande échelle de wambo.org.

1.3. Principaux problèmes et risques

Clarté limitée du rôle joué par wambo.org à l'appui des objectifs stratégiques du Fonds mondial : Bien que wambo.org ait été pensé et conçu comme une initiative stratégique, il est nécessaire de clarifier davantage en quoi cette plateforme cadre avec la stratégie globale de gestion des achats et des stocks du Fonds mondial. Du fait, notamment, de l'absence de mandat explicitement approuvé et formel dès le début, des questions substantielles demeurent en ce qui concerne la manière dont wambo.org s'inscrit dans le cadre stratégique plus large du Fonds mondial, son rôle dans la mise en œuvre des priorités, comme la Stratégie d'orientation des marchés⁴ du Fonds mondial, et l'approche d'atténuation des principaux risques liés à l'initiative.

Problèmes significatifs concernant les hypothèses clés sous-tendant l'argumentaire : Comme indiqué plus haut, au moment de l'audit, wambo.org n'était pas en bonne voie pour réaliser des économies – initialement prévues dans son argumentaire – de 246 millions de dollars d'ici à 2019. Cela tient à la combinaison de changements décidés à l'initiative du Comité de pilotage au niveau de la portée, des priorités et du calendrier à court terme du projet, mais aussi à différentes limites des hypothèses initialement retenues. L'une des principales hypothèses concerne la capacité de wambo.org à atteindre une base d'utilisateurs large et diversifiée grâce à une augmentation prévue des adhésions de récipiendaires principaux à la plateforme. La décision prise par le Comité de pilotage de privilégier les récipiendaires ayant déjà recours au mécanisme d'achat groupé a eu pour effet que seulement huit récipiendaires principaux ne se servant pas du mécanisme (sur un objectif de 60) ont été recrutés en plus 18 mois après le déploiement de la plateforme.

En outre, selon l'argumentaire initial, wambo.org devait aussi proposer une série complète de produits. Cependant, la plateforme ne s'est pour l'instant pas diversifiée au-delà de la liste originale de produits du mécanisme d'achat groupé. Le Secrétariat a toutefois indiqué suite à l'audit que certaines extensions de lignes de produits (comme les véhicules) étaient désormais mises en œuvre.

Gains d'efficacité prévus non encore réalisés : Le logiciel qui sert d'ossature à wambo.org a été intentionnellement choisi pour élaborer une future phase 2 pour la plateforme. Cette dernière garantit une disponibilité continue aux utilisateurs, lesquels déclarent des taux de satisfaction élevés. Cependant, dans la mesure où la conception ne visait pas principalement à répondre aux besoins actuels du mécanisme d'achat groupé, la plateforme n'a pour l'instant pas encore réussi à automatiser les processus de ce mécanisme. Ainsi, wambo.org n'a pas encore atteint ses objectifs d'efficacité opérationnelle. Au moment de l'audit, les délais de commande (temps total écoulé entre la demande d'achat initiale et la confirmation de la commande) sont restés de 47 jours, contre des délais de référence de 44 jours⁵ pour le mécanisme d'achat groupé. La plateforme wambo.org automatise uniquement le début du processus de commande, alors que la majeure partie de la fin du traitement des commandes se fait manuellement. En outre, les processus du mécanisme d'achat groupé n'ont pas encore été rationalisés dans le cadre du processus d'automatisation et demeurent largement inchangés.

Bien que les risques aient été identifiés de façon appropriée, des mesures d'atténuation efficaces seront nécessaires pour déployer wambo.org à grande échelle : La phase pilote actuelle, durant laquelle un nombre limité de transactions devraient être traitées via wambo.org au moyen de fonds nationaux plutôt que de financements de subventions du Fonds mondial, soulève des problèmes qui ont requis l'établissement d'un plan structuré d'atténuation des risques. Ces problèmes concernent notamment la gestion des paiements d'avance des transactions et la satisfaction d'obligations légales

⁴ Le Conseil reconnaît le rôle essentiel du Fonds mondial dans l'orientation des marchés afin de maximiser l'accès mondial à des produits de santé conformes aux exigences applicables d'assurance de la qualité du Fonds mondial, à des prix accessibles et durables. Il souligne en outre son souhait de voir le Fonds mondial orienter plus activement les marchés des produits de santé afin d'optimiser les prix, la qualité, la conception et un approvisionnement durable.

⁵ À la suite de l'audit, un projet doté de processus rationalisés a permis de réduire fortement les délais.

différentes selon les pays. Bien que le Secrétariat ait identifié ces risques et d'autres de façon appropriée, des mécanismes efficaces doivent être formellement élaborés dans le cadre d'un plan structuré d'atténuation des risques.

Mécanismes de mise en œuvre, c'est-à-dire structures, systèmes et politiques ayant un impact sur l'efficacité du fonctionnement de wambo.org : Au stade actuel, wambo.org automatise certaines parties des processus existants du mécanisme d'achat groupé. Cependant, bien que la plateforme et le mécanisme relèvent du Directeur des achats, ces dispositifs sont actuellement gérés par des équipes indépendantes, avec des mécanismes de supervision, des systèmes et des bases de données différents pour les mêmes transactions, et des indicateurs de performance distincts. Ce mécanisme fragmenté de mise en œuvre et l'absence d'orientation claire sur la manière d'intégrer au mieux ces deux processus ont réduit la capacité de l'organisation à exploiter les synergies potentielles que l'introduction de wambo.org aurait autrement pu générer.

1.4. Notations

| |
|---|
| <p>Objectif 1. Telle que conçue, la plateforme wambo.org peut (ou non) atteindre les buts et réaliser les objectifs tels que stipulés dans l'argumentaire, notamment d'importantes économies de coûts.</p> |
| <p>Nécessite une nette amélioration : La plateforme wambo.org atteint ses indicateurs qualitatifs de résultat en ce qui concerne un accroissement de l'accès à l'information et de la transparence du processus d'achat. Cependant, elle n'atteint pas ses indicateurs quantitatifs de résultat, en particulier les économies prévues et l'objectif d'accroissement des gains d'efficacité au niveau du processus d'achat. Les hypothèses retenues dans l'argumentaire doivent être réévaluées, en particulier concernant les économies prévues.</p> |
| <p>Objectif 2. Les principaux risques ayant un impact sur la plateforme wambo.org dans les phases actuelles et futures de mise en œuvre ont (ou non) été identifiés et évalués de façon appropriée, et des mesures d'atténuation adéquates ont (ou non) été mises en œuvre en temps voulu par le Secrétariat.</p> |
| <p>Partiellement efficace : Bien que les risques susceptibles d'empêcher wambo.org d'atteindre ses objectifs aient été dûment identifiés, des mesures efficaces d'atténuation n'ont pas été mises en place pour le déploiement à grande échelle de wambo.org. Par conséquent, certains risques identifiés préalablement se sont matérialisés, tandis que d'autres risques (bien qu'existants) ne se sont pas encore concrétisés ou pourraient se matérialiser lors de phases futures de wambo.org. Certains des risques peuvent être réduits par le Secrétariat, mais d'autres requièrent des orientations et un soutien du Conseil. S'ils ne sont pas atténués, ces risques pourraient avoir un impact sur la capacité à déployer wambo.org à grande échelle.</p> |
| <p>Objectif 3. Les structures, systèmes et processus de la phase actuelle de mise en œuvre sont (ou non) adéquats et efficaces.</p> |
| <p>Partiellement efficace : Bien que, sous sa forme actuelle, wambo.org représente principalement une automatisation du mécanisme d'achat groupé, au plan stratégique, structurel et opérationnel, la plateforme et le mécanisme sont gérés de façon indépendante avec différents mécanismes de supervision et indicateurs de résultats. Cette situation a eu un impact sur la cohésion des deux équipes et sur l'efficacité globale de wambo.org durant la phase de transition. Les priorités des deux équipes telles qu'orientées par leurs visions et indicateurs clés de résultat devraient être alignées de sorte à fonctionner en synergie.</p> |

1.5. Résumé des actions convenues de la Direction

Le Secrétariat préparera un plan de mise en œuvre de wambo.org tenant compte des ambitions à court, moyen et long terme. Celui-ci expliquera comment wambo.org s'inscrit dans la Stratégie d'orientation des marchés, les stratégies de gestion des achats et des stocks du Fonds mondial. Il actualisera son argumentaire, la structure de l'organisation et les principaux indicateurs de succès.

2. Environnement et contexte

L'un des objectifs du Fonds mondial est de veiller à ce que les pays et les communautés aient accès en temps voulu et à des prix raisonnables à des produits de santé vitaux de qualité. La fourniture d'un accès continu à ces produits de santé essentiels est un aspect clé du soutien apporté aux progrès accomplis dans la lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme. Le Fonds mondial exploite sa position de plus importante institution de financement des produits de santé de lutte contre les trois maladies pour négocier avec les fabricants des tarifs et des conditions contractuelles préférentiels qui sont répercutés aux bénéficiaires des subventions.

Genèse de wambo.org

À l'origine, l'initiative de marché électronique, qui a ensuite évolué pour devenir wambo.org, a été conçue à la fin 2014. L'argumentaire original de la plateforme exposait les avantages escomptés suivants :

- utilisation améliorée des fonds (générant des économies cumulées de 246 millions de dollars à l'horizon 2019) et accès plus facile aux informations et données de marché,
- rationalisation des opérations d'achat permettant à tous les bénéficiaires principaux de s'approvisionner de façon autonome en suivant des processus simples, efficaces et efficaces, et de profiter de coûts de transaction réduits, et
- pérennisation renforcée en permettant aux pays s'affranchissant du soutien du Fonds mondial d'avoir un accès continu aux produits à des prix abordables, en tant que bien public mondial.

Suite à sa conception initiale, le projet est entré dans une phase de transition à la mi-2016. Cette phase a été axée sur la migration des bénéficiaires principaux se servant du mécanisme d'achat groupé vers la nouvelle plateforme afin d'éviter une gestion simultanée du mécanisme et de wambo.org. Durant cette phase, la vision initiale d'une transformation plus large des pratiques d'achat et d'une évolution de wambo.org en un bien public a été suspendue du fait de décisions du Comité de pilotage ayant un impact sur la portée, les priorités et le calendrier du projet. L'objectif de l'initiative a été réduit à une automatisation du mécanisme d'achat groupé. Dans son fonctionnement actuel, wambo.org est essentiellement une automatisation des premières étapes du processus de commande du mécanisme d'achat groupé qui offre aux acheteurs une vision plus transparente du processus de commande. La plateforme propose des catalogues de produits qui présentent les prix, les spécifications et les conditions contractuelles qui sont négociés dans le cadre d'accords à long terme entre le Fonds mondial et les fabricants, ou mis à disposition par les partenaires.

Le Secrétariat abrite trois équipes en charge des différents aspects des achats pour le compte des bénéficiaires principaux : les équipes « Département des achats », « Mécanisme d'achat groupé » et « wambo.org ». Le Département des achats couvre différents éléments clés de la Stratégie d'orientation des marchés du Fonds mondial, ce qui inclut une analyse de marché, des appels d'offre mondiaux, des accords et des contrats-cadres à long terme, une gestion des fournisseurs et des prix négociés consécutifs (de référence). Le mécanisme d'achat groupé, processus permettant les activités d'approvisionnement, est l'élément qui concerne la gestion des transactions. À l'inverse, le Secrétariat considère la plateforme wambo.org, telle qu'actuellement mise en œuvre en pratique, comme une plateforme en ligne « représentant » le mécanisme d'achat groupé pour les bénéficiaires principaux qui exploitent des accords d'achat à long terme.

Mise en œuvre progressive

Le Fonds mondial a conçu, élaboré et mis en œuvre wambo.org en 18 mois, depuis sa conception en 2014 jusqu'à son lancement au début 2016. La plateforme wambo.org a été mise en service dans l'espoir qu'elle se déploierait à grande échelle pour proposer à la fois des produits de santé et des produits non liés à la santé, comme des véhicules et des équipements informatiques. L'approche de mise en œuvre se compose des trois phases suivantes :

Phase 1a : Durant cette phase, wambo.org n'est accessible qu'aux bénéficiaires principaux qui utilisent des ressources du Fonds mondial pour acheter des produits par l'intermédiaire du mécanisme d'achat groupé. Les bénéficiaires principaux peuvent avoir accès à la plateforme pour rechercher des produits et les comparer, puis passer des commandes. En juin 2017, l'ensemble des 81 bénéficiaires principaux des 54 pays effectuant leurs achats via le mécanisme d'achat groupé utilisaient wambo.org. À cette même date, des commandes représentant 554,5 millions de dollars avaient été traitées via la plateforme. On considère par ailleurs que l'automatisation et l'amélioration des processus attireront d'autres bénéficiaires principaux qui ne se servent actuellement pas du mécanisme d'achat groupé. En outre, en juin 2017, huit bénéficiaires principaux supplémentaires qui n'avaient auparavant pas recours au mécanisme (dont les commandes globales représentaient 19 millions de dollars) ont aussi adopté wambo.org.

Phase 1b : En mai 2017, le Conseil a approuvé un projet pilote portant sur un nombre limité de transactions dans le cadre desquelles les bénéficiaires principaux peuvent utiliser des financements non fournis par le Fonds mondial via la plateforme, élargissant ainsi l'utilisation de wambo.org au-delà des seules subventions du Fonds mondial. L'objectif du projet est d'acquérir des connaissances pratiques des risques supplémentaires, des modalités opérationnelles et des difficultés liées, ainsi que du niveau d'intérêt des pays à utiliser wambo.org. De la sorte, des bénéficiaires principaux utilisant leurs propres ressources financières auront accès aux prix négociés auxquels ils ont légalement accès au titre de contrats-cadres à long terme du mécanisme d'achat groupé. Au moment de l'audit, certains pays semblaient avoir manifesté leur intérêt pour utiliser wambo.org au moyen de ressources nationales, mais aucun achat n'avait encore été engagé. Le résultat de la phase pilote 1b permettra au Fonds mondial de tirer des enseignements et de fournir des informations qui seront analysées dans des préparations et des consultations pour l'éventuelle phase 2 future.

Phase 2 : Une éventuelle phase 2 future transformerait la plateforme en un bien public mondial destiné aux maîtres d'œuvre de programmes de santé pour qu'ils puissent acheter toute une gamme de produits et services de santé et non liés à la santé au moyen de ressources nationales ou de financements d'autres donateurs. La mise en œuvre de la phase 2 devra être approuvée par le Conseil du Fonds mondial.

3. Aperçu de l'audit

3.1. Objectifs

L'audit avait pour objectif de fournir au Conseil du Fonds mondial une assurance quant à la conception et à l'efficacité opérationnelle de wambo.org au regard des aspects suivants :

- la plateforme wambo.org telle que conçue est en mesure de réaliser les buts et objectifs exposés dans son argumentaire, y compris d'importantes économies de coûts,
- les principaux risques ayant un impact sur la plateforme wambo.org dans ses phases actuelles et futures de mise en œuvre ont été identifiés et évalués de façon appropriée, et des mesures adéquates ont été prises pour les atténuer, et
- les structures, systèmes et processus opérationnels de la phase actuelle de mise en œuvre sont adéquats et efficaces.

3.2. Portée

Le présent audit a évalué l'argumentaire de wambo.org, le raisonnement stratégique sous-tendant sa conceptualisation et conception, et les aspects relatifs à la gestion opérationnelle et des risques. L'audit a aussi examiné la situation de la mise en œuvre de wambo.org dans le cadre de la phase 1a, durant laquelle la plateforme est utilisée pour acheter des médicaments et des produits de santé au moyen de ressources du Fonds mondial, et de la phase 1b qui élargit le financement des achats réalisés à des ressources non fournies par le Fonds mondial.

L'audit n'a pas porté sur l'éventuelle phase 2 future qui prévoit l'évolution de wambo.org en bien public mondial. Le BIG a uniquement tenu compte de la phase 2 que lorsque cela est pertinent pour l'analyse des phases actuelles. L'audit n'a pas inclus d'examen des transactions individuelles traitées via wambo.org et ni couvert des domaines qui avaient été préalablement examinés durant l'audit du BIG de 2016 des processus appliqués pour la création de wambo.org (voir la section 3.3 ci-dessous).

3.3. Progrès par rapport aux problèmes précédemment identifiés

En 2016, le BIG a réalisé un « Examen de portée limitée des processus appliqués pour l'achat de services et de ressources destinés à la mise en œuvre de Wambo.org ». L'audit a constaté que 65 % des approvisionnements réalisés via wambo.org qui auraient dû faire l'objet d'appels d'offres concurrentiels (représentant 6,9 millions de dollars) font l'objet de contrats qui n'ont pas été attribués de façon concurrentielle, contrairement à la Politique d'achat du Fonds mondial. Certains problèmes ont aussi été identifiés dans la gestion des contrats après leur attribution. Pour corriger ces anomalies découvertes par le BIG, le Secrétariat du Fonds mondial a révisé son cadre d'achat afin de renforcer les aspects de conformité aux règles et de responsabilisation. Le nouveau cadre a été validé par le Comité des finances et de la vérification, et approuvé par le Directeur exécutif par intérim en août 2017.

Précédent audit du BIG sur le sujet

[Rapport d'audit wambo.org](#)
[GF-OIG-16-016](#)

4. Constatations

4.1. La clarté du rôle de wambo.org dans le cadre stratégique plus large du Fonds mondial est limitée.

Clarté limitée du mandat du Conseil concernant la plateforme wambo.org telle qu'initialement conçue : Le Secrétariat n'a pas cherché à obtenir un mandat explicite du Conseil concernant wambo.org. Cette situation tient au fait que wambo.org fonctionnait dans le cadre opérationnel existant du modèle du mécanisme d'achat groupé, lequel était déjà approuvé par le Conseil⁶. Elle repose dans une large mesure sur le fait que wambo.org, tel que mis en œuvre dans la pratique, a essentiellement automatisé de nombreux processus existants du mécanisme d'achat groupé. Cependant, il existe aussi des différences significatives entre le mécanisme et wambo.org tel qu'initialement conçu. L'énoncé du mandat du mécanisme d'achat groupé précise que : *“(i) le Secrétariat établit un service d'achat groupé destiné à couvrir un ensemble de produits cibles et à être géré par un ou plusieurs agents d'approvisionnement mondiaux ou régionaux sélectionnés par le Secrétariat à l'issue d'un processus d'appel d'offres concurrentiel et transparent... (ii) les participants au service groupé doivent accepter que l'Administrateur du Fonds mondial effectue des paiements directs à l'agent d'approvisionnement pour les achats »*. À l'inverse, wambo.org tel que conçu à l'origine et pour l'avenir modifierait plusieurs aspects de ce mandat initial du mécanisme d'achat groupé de la façon suivante :

- La plateforme wambo.org offrirait une solution d'achat en ligne pour les partenaires de mise en œuvre, permettant aux acheteurs de chercher, comparer et acheter directement leurs propres produits⁷ ; ainsi, elle pourrait ou non donner lieu à des achats groupés, tels que prévus dans le cadre du mécanisme d'achat groupé.
- Elle ne prévoyait pas, dans sa conception initiale, le recours à des agents d'approvisionnement. Cela constituerait une évolution potentielle majeure par rapport à la directive du Conseil sur le mécanisme d'achat groupé. Dans le cadre du modèle du mécanisme d'achat groupé, les agents d'approvisionnement concluent directement des contrats avec les récipiendaires principaux et les fabricants, assumant de ce fait la responsabilité et la propriété des biens jusqu'à leur transfert final au pays de destination. Si wambo.org mettait directement en contact les acheteurs et les vendeurs, comme initialement prévu, les risques précédemment supportés par les agents d'approvisionnement devraient alors être gérés de façon appropriée.
- La plateforme offrirait une large gamme de produits, y compris des produits non liés à la santé, tandis que le mécanisme d'achat groupé était limité à des produits de santé cibles pour lesquels le Fonds mondial dispose d'un avantage concurrentiel.
- La plateforme wambo.org ne ciblerait pas uniquement les activités financées par le Fonds mondial, mais serait élargie à d'autres sources de financement. Le mécanisme d'achat groupé, à l'inverse, a été exclusivement conçu pour des approvisionnements financés par le Fonds mondial.

Le Secrétariat a aussi relié wambo.org à la Stratégie d'orientation des marchés approuvée par le Conseil en novembre 2015. Cette stratégie mentionne le renforcement du mécanisme d'achat groupé et fait de ce dernier le circuit par défaut pour les biens ou les pays ciblés⁸. L'Annexe 8 du document du Conseil a décrit comment wambo.org, alors appelé le marché électronique, soutenait la Stratégie d'orientation des marchés, indiquant qu'il *« améliorera davantage la mise en œuvre du mécanisme d'achat groupé et de ce fait la Stratégie d'orientation des marchés de 2011 du Fonds mondial »*. Ce lien a aussi été souligné dans un rapport sur les résultats actuels sur la Stratégie d'orientation des marchés présenté au Comité de la stratégie en juin 2017, lequel rapport identifiait wambo.org comme

⁶ Réunion du Conseil GF/B35/25.

⁷ GF/B35/25.

⁸ Stratégie d'orientation des marchés amendée et reformulée du Fonds mondial, novembre 2015.

l'un des processus permettant de mettre en œuvre la Stratégie d'orientation des marchés. À l'inverse, la portée proposée de wambo.org va aussi au-delà de cette stratégie, en particulier en ce qui concerne l'achat de produits non liés à la santé.

Nonobstant ces importantes différences, wambo.org n'a pas été considéré comme une initiative stratégique distincte requérant un mandat explicitement approuvé du Conseil. C'est notamment en raison de cette absence de mandat formel que des questions subsistent quant à la manière dont wambo.org s'intègre dans le cadre stratégique plus large du Fonds mondial, son rôle dans la mise en œuvre des priorités (comme la Stratégie d'orientation des marchés) et l'approche d'atténuation des principaux risques associés à l'initiative. L'absence de mandat clair dès le début peut avoir contribué aux difficultés ultérieures pour obtenir un consensus du Conseil et des orientations claires, ce qui s'est notamment traduit par des retards de mise en œuvre.

Il est toutefois important de reconnaître également que le Secrétariat a régulièrement tenu le Conseil et ses différents comités informés des derniers développements tout le long de la conception et de la mise en œuvre de l'initiative. En outre, l'approbation par le Conseil de la phase pilote de wambo.org sur les financements nationaux en mai 2017 peut aussi être considérée comme représentative d'une approbation rétroactive – mais explicite – de wambo.org.

Incertitudes quant à la capacité de wambo.org à générer plusieurs des avantages sous-tendant son argumentaire : La plateforme wambo.org a été conçue pour résoudre les problèmes d'approvisionnement en produits pharmaceutiques et autres produits de santé. Certains des principaux avantages anticipés étaient les suivants : renforcement des capacités d'achat des pays, promotion de l'appropriation nationale, pérennisation dans les pays s'affranchissant des financements du Fonds mondial et élargissement de la gamme de produits disponibles aux produits non liés à la santé afin de mieux répondre aux besoins d'approvisionnement des pays. En outre, il était aussi prévu que wambo.org fournisse aux pays « *une meilleure visibilité du processus d'approvisionnement, avec la possibilité de suivre les commandes depuis leur passage jusqu'à leur réception* ». Bien qu'il soit important d'admettre que wambo.org n'en n'est qu'à ses premières phases de mise en œuvre, des incertitudes subsistent quant à la capacité de la plateforme à réaliser chacun de ces objectifs fondamentaux :

- ***Renforcement des capacités d'achat des pays :*** Alors que l'une des principales dispositions de l'argumentaire était de renforcer les capacités des systèmes nationaux d'approvisionnement, le Comité de pilotage de wambo.org a décidé, à la fin 2015, de remplacer cette approche plus large de renforcement des capacités par des formations limitées à l'utilisation effective de la plateforme. La mission de renforcement des capacités d'achat a été réassignée à l'équipe d'achat, dans le cadre de la Stratégie d'orientation des marchés. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant à l'efficacité de l'approche de renforcement des capacités. Des inquiétudes ont également été soulevées, concernant l'aptitude à renforcer les capacités d'achat dans le pays, dans un rapport d'examen thématique antérieur sur l'orientation des marchés⁹.
- ***Promotion de l'appropriation nationale grâce à wambo.org :*** Dans une communication à l'intention du Conseil, le Secrétariat a indiqué : « *Le mécanisme d'achat groupé n'est pas un système national appartenant au pays... Pour élaborer un système d'approvisionnement efficient, efficace, transparent et détenu localement, nous avons lancé wambo.org en janvier 2016* »¹⁰. Bien que wambo.org ait apporté des améliorations dans des domaines tels que la transparence des transactions, la plateforme fonctionne sur le même modèle que le mécanisme d'achat groupé. Fondamentalement, la plateforme automatise le mécanisme. Ainsi, elle est confrontée aux mêmes problèmes et limites (au stade actuel de sa mise en œuvre) que ceux mis en évidence par le Secrétariat concernant le mécanisme d'achat groupé en termes d'appropriation nationale.

⁹ Examen thématique de l'orientation des marchés pour le rapport du Groupe technique de référence en évaluation du Fonds mondial (2015).

¹⁰ Rapport du Directeur exécutif au Conseil (GF/B36/10).

- *Pérennisation dans les pays s'affranchissant des financements du Fonds mondial* : Cet objectif dépend fortement de la mise en œuvre d'une future phase 2 dans le cadre de laquelle wambo.org évoluerait pour devenir un bien public mondial. La phase 2 n'ayant pas encore été élaborée, les activités et le suivi des résultats par rapport à l'indicateur de pérennité sont également retardés.
- *Fourniture de produits non liés à la santé via la plateforme* : Ce point n'est pas couvert par la Stratégie d'orientation des marchés approuvée par le Conseil¹¹. Ainsi, la capacité de wambo.org à atteindre cet objectif dépendra d'une décision du Conseil autorisant ou non le Fonds mondial à diversifier le portefeuille de produits du mécanisme d'achat groupé afin d'y intégrer des produits non liés à la santé. Le Secrétariat considère que, tant qu'une stratégie complète d'approvisionnement n'aura pas été élaborée, il devrait être du ressort du Comité exécutif de direction (plutôt que du Conseil) de décider d'élargir la portée de wambo.org¹².
- *Garantir la visibilité tout le long du cycle d'approvisionnement jusqu'au point de livraison* : Dans sa conception actuelle, wambo.org ne peut suivre le processus que jusqu'au passage d'une commande d'achat. La plateforme ne permet actuellement pas de suivre une commande jusqu'au point de livraison. À la suite de la création d'une unité dédiée à la chaîne d'approvisionnement dans le pays dans la Division de la gestion des subventions, le travail de suivi des commandes jusqu'au point de livraison est désormais intégré au champ d'activité de cette unité.

Les changements importants dans la mise en œuvre de wambo.org et dans les hypothèses sous-jacentes sous-tendant l'argumentaire initial imposent de recalibrer en profondeur l'initiative afin de formuler un cadre stratégique clair qui : a) traite explicitement des objectifs à court, à moyen et à long terme de wambo.org, b) décrit clairement ses liens avec d'autres initiatives stratégiques liées relatives à l'orientation des marchés ou à la stratégie de la chaîne d'approvisionnement, et c) fixe des indicateurs de résultat clé et des étapes correspondantes.

Action convenue de la Direction 1

Le Secrétariat préparera et présentera au Comité exécutif de direction pour approbation un plan de mise en œuvre de wambo.org basé sur sa portée actuelle en tenant compte des ambitions à court, moyen et long terme. Il inclura (i) une proposition de valeur clairement reliée à la stratégie d'orientation des marchés et aux stratégies et plans de gestion de la chaîne d'approvisionnement (une fois achevés), (ii) un argumentaire actualisé, (iii) une structure organisationnelle actualisée le cas échéant, et (iv) des indicateurs de résultat clé actualisés.

Titulaire : Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

Date cible : 30 juin 2018

¹¹ La stratégie d'orientation des marchés limite les activités du Fonds mondial aux produits de santé uniquement.

¹² Conseil fourni par le département juridique du Secrétariat le 24 juillet 2017 sur « l'achat de biens et services par le secrétariat au moyen de fonds de subvention ».

4.2. Il faut réévaluer les principales hypothèses relatives aux économies attendues de wambo.org

Au stade de validation du modèle, le Secrétariat a préparé un argumentaire qui exposait les buts de wambo.org, ses principaux facteurs de succès, ses avantages, les économies estimées et les indicateurs de résultat. L'un des aspects centraux de cet argumentaire concernait des économies prévues qui avaient été calculées sur la base d'un certain nombre d'hypothèses et de douze leviers d'économies spécifiques. L'argumentaire comprenait trois scénarios – conservateur, réaliste, optimiste – et les économies prévues au titre de chaque scénario s'élevaient à 73 millions, 246 millions et 441 millions de dollars, respectivement. Le Secrétariat a choisi un scénario réaliste avec un objectif d'économies de 246 millions de dollars, lequel a été communiqué aux parties prenantes internes et externes.

Au moment de l'audit, wambo.org atteignait ses indicateurs de résultat qualitatifs relatifs à un accès accru à l'information et à la transparence du processus d'achat. Cependant, la plateforme n'atteignait pas ses indicateurs de résultat quantitatifs, en particulier concernant les économies projetées. Deux des trois impératifs économiques listés comme essentiels au succès de wambo.org ne se sont pas encore matérialisés, à savoir un nombre accru de bénéficiaires principaux adhérant à la plateforme et une gamme diversifiée des produits proposés via la plateforme.

Le Secrétariat avait identifié trois impératifs économiques pour pouvoir réaliser les objectifs de wambo.org¹³ :

- *Exploiter une technologie de pointe pour assurer aux utilisateurs une expérience positive et fiable* : La plateforme est actuellement opérationnelle et disponible à 100 % pour les utilisateurs. L'enquête réalisée par le Secrétariat révèle un taux de satisfaction des clients de 90 %. Cependant, la constatation 4.3 souligne que les gains d'efficacité opérationnelle sont limités.
- *Atteindre une base d'utilisateurs large et diversifiée* : Pour générer des économies, le Secrétariat a pris pour hypothèse que 10 bénéficiaires principaux n'utilisant pas le mécanisme d'achat groupé supplémentaires devraient rejoindre la plateforme chaque trimestre et l'on prévoyait que 60 nouveaux bénéficiaires (non-utilisateurs du mécanisme) auraient adopté wambo.org en juin 2017. Cependant, suite à une décision du Comité de pilotage de prioriser la migration des bénéficiaires principaux existants utilisant le mécanisme vers wambo.org jusqu'en juin 2017 (date à laquelle tous les bénéficiaires utilisateurs du mécanisme d'achat groupé avaient adopté wambo.org), seulement huit bénéficiaires principaux non-utilisateurs du mécanisme supplémentaires avaient adhéré à la plateforme et passé des commandes en juin 2017. Les transactions de ces huit bénéficiaires représentaient 19 millions de dollars sur un total de transactions de 555 millions de dollars au moment de l'audit. Des stratégies claires restent à élaborer pour développer le volume de transactions au-delà des seuils du mécanisme d'achat groupé.
- *Proposer une gamme complète de produits* : L'offre de produits n'a pas encore été élargie au-delà de ceux qui étaient initialement disponibles via le mécanisme d'achat groupé. Des plans existent prévoyant de fournir des produits de lutte contre la tuberculose et des produits non liés à la santé, mais ceux-ci ne progressent pas comme prévu. Aucun accord n'a été conclu avec les parties prenantes concernées qui gèrent actuellement les achats portant sur ces produits. Cette situation se vérifie en particulier pour les médicaments antituberculeux de deuxième intention pour lesquels une décision du Conseil a mis en place d'autres dispositifs de mise en œuvre par le biais du mécanisme du Service pharmaceutique mondial¹⁴. Les plans prévoyant

¹³ Réunion du Conseil du Fonds mondial, GF/B35/25.

¹⁴ Le Service pharmaceutique mondial a pour objectif de veiller à fournir en temps voulu tous les médicaments et diagnostics de lutte contre la tuberculose à des prix stables.

de proposer des produits non liés à la santé progressent. Cependant, ils ont été affectés par la nécessité de clarifier si le Secrétariat avait ou non un mandat approprié pour élargir la couverture aux produits non liés à la santé. Les progrès du Secrétariat en matière d'offre de véhicules via wambo.org ont aussi souffert des ressources limitées du principal partenaire identifié pour promouvoir le processus. Cependant, à la suite de l'audit, le Secrétariat a indiqué que l'élargissement de certaines lignes de produits, comme les véhicules, était désormais mis en œuvre.

Il faut réévaluer les économies globales prévues de 246 millions de dollars : L'un des éléments clés de l'argumentaire à l'appui de wambo.org concernait les économies conséquentes que la plateforme devait générer. De nombreuses communications du Secrétariat établissant l'argumentaire sous-tendant wambo.org mentionnaient ces économies anticipées. Par exemple, un rapport de novembre 2015 du Secrétariat à l'intention du Conseil indiquait : « *Le Fonds mondial devrait réaliser des économies nettes totales prévues d'environ 250 millions de dollars d'ici à 2019. Ce chiffre ne tient pas compte des économies indirectes, lesquelles devraient être substantielles. Les coûts du projet de marché électronique seront recouverts d'ici au troisième trimestre 2016 grâce aux économies directes générées*¹⁵ ». Au moment de l'audit, wambo.org n'était pas en bonne voie pour réaliser les économies prévues dans l'argumentaire, en raison à la fois des changements de portée, de priorités et de calendrier du projet décidés par le Comité de pilotage, et de différents problèmes concernant les hypothèses initialement retenues. À la suite de l'audit, le Secrétariat a indiqué que des économies de 3,3 millions de dollars avaient été générées sur les 19 millions de dollars de transactions réalisées pour les nouveaux bénéficiaires principaux. Le BIG n'a pas encore pu valider ces économies déclarées durant l'audit ou les attribuer à wambo.org

Le modèle économique utilisé pour calculer les économies est analytique et bien structuré, mais le BIG n'a pas eu accès aux données sous-tendant certains leviers d'économies dans la mesure où elles appartenaient au consultant externe qui a élaboré l'argumentaire. Cependant, du fait de la phase de transition actuelle qui résulte de choix de la direction affectant la portée, les priorités et le calendrier de wambo.org, bon nombre des activités qui étaient supposées générer différents leviers d'économies n'ont pas eu lieu. Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des principaux leviers qui devaient générer les économies brutes¹⁶ et une évaluation liée de leur statut :

| Levier d'économies – (Montant et pourcentage d'économies totales anticipées grâce à l'utilisation de wambo) | Évaluation du statut |
|---|---|
| Volumes accrus grâce à une réduction des prix négociés avec les fabricants | |
| Réductions de prix liées à une augmentation de volume (dépendant du mécanisme d'achat groupé) 150,5 millions de dollars (50 % des économies totales anticipées grâce à | <ul style="list-style-type: none"> Le modèle économique a pris pour hypothèse que des volumes supplémentaires d'achats de bénéficiaires principaux n'utilisant pas le mécanisme d'achat groupé seraient exploités pour négocier des prix plus bas que ceux actuellement négociés par le mécanisme. Cela repose sur l'hypothèse de l'adoption de wambo.org par 50 % de l'ensemble des bénéficiaires principaux du Fonds mondial d'ici à 2019 et, pour ces bénéficiaires principaux, que 100 % de leur budget alloué aux produits de santé (soit 2,2 milliards de dollars) soient consacrés à des achats réalisés via wambo.org. Cependant, ces volumes prévus ne s'étaient pas encore concrétisés au moment de l'audit et les prix négociés dans le cadre d'accords à long terme du mécanisme d'achat groupé restent en vigueur sans que des économies supplémentaires n'aient été réalisées à la date de l'audit. Comme mentionné plus haut, cela est imputable à la décision du Comité de |

¹⁵ But, concept et vision de la plateforme de commerce en ligne (GF/B34/24, 16-17 novembre 2015 – Information du Conseil).

¹⁶ Une fois les dépenses défalquées des économies brutes, on obtient les économies prévues de 246 millions de dollars.

| Levier d'économies – (Montant et pourcentage d'économies totales anticipées grâce à l'utilisation de wambo) | Évaluation du statut |
|---|--|
| l'utilisation de wambo) | <p>pilotage de 2016 de prioriser la migration vers wambo.org des bénéficiaires principaux utilisant déjà le mécanisme d'achat groupé. D'autres facteurs observés incluent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'hypothèse selon laquelle les bénéficiaires principaux représentant 50 % du volume d'approvisionnement adopteraient wambo.org était basée sur une extrapolation d'interactions initiales avec 12 bénéficiaires principaux. Cet échantillon n'était peut-être pas représentatif des plus de 300 bénéficiaires principaux travaillant actuellement avec le Fonds mondial. - Le consultant élaborant l'argumentaire disposait d'un modèle exclusif qui prenait pour hypothèse des augmentations significatives des dépenses globales des bénéficiaires principaux, ce qui devait augmenter le volume des achats via wambo.org. Les dépenses de départ retenues pour référence s'élevaient à 1,6 milliard de dollars pour 2013 et les augmentations globales prévues étaient de 14 % et 28 % en 2015 et 2016, respectivement. Il était prévu que le volume total des dépenses atteigne 2,2 milliards de dollars en 2019. Les dépenses réelles sur les deux années n'ont pas augmenté comme prévu et celles engagées via le mécanisme d'achat groupé sur les deux années se sont élevées à 906 millions et 892 millions de dollars, respectivement¹⁷. De plus, l'hypothèse ne tient pas compte du fait que les pays ont eu des problèmes d'absorption, ce qui a eu un impact direct sur le niveau réel des dépenses, et ce indépendamment des montants d'allocation disponibles. Outre ces problèmes potentiels au niveau des hypothèses de volume, les hypothèses de prix ont peut-être aussi été mal évaluées. Il est par exemple possible que l'argumentaire ait sous-estimé l'impact que les précédentes réductions de prix obtenues au titre du mécanisme d'achat groupé pourrait avoir sur de nouvelles négociations tarifaires. Au cours des dernières années, le Fonds mondial s'est révélé très efficace dans la renégociation des prix contractuels avec les fournisseurs afin d'obtenir le meilleur prix pour ses achats de produits. Ainsi, l'une des réalisations importantes et positives de l'organisation au fil du temps a été de faire baisser les prix des médicaments de façon régulière et substantielle. Un rapport du Groupe technique de référence en évaluation sur l'orientation du marché¹⁸ a observé que les prix des produits achetés en masse (moustiquaires imprégnées d'insecticide longue durée, combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine et médicaments antirétroviraux) avaient été réduits et s'étaient stabilisés depuis 2011/12 du fait de négociations dans le cadre du mécanisme d'achat groupé et d'autres facteurs de marché. Selon ce rapport, cela traduit le fait que les prix se sont peut-être stabilisés à leur plus bas niveau actuel et que toute nouvelle réduction risquerait de dissuader les fabricants de continuer d'investir sur les marchés concernés. |
| Abaissement des coûts de transaction | |

¹⁷ Les dépenses des années 2015 et 2016 se sont élevées à 3,2 milliards de dollars et 3,8 milliards de dollars, respectivement.

¹⁸ Rapport sur l'examen thématique de l'orientation des marchés du Groupe technique de référence en évaluation du Fonds mondial (2015).

| Levier d'économies – (Montant et pourcentage d'économies totales anticipées grâce à l'utilisation de wambo) | Évaluation du statut |
|--|---|
| Économies venant de la renégociation d'accords logistiques : 27,2 millions de dollars (9 %) | <ul style="list-style-type: none"> • L'argumentaire prenait pour hypothèse que les frais de logistique dans le cadre du mécanisme d'achat groupé seraient renégociés à la baisse. Cependant, au moment de l'audit, le taux des frais logistiques moyens d'environ 10 % restait inchangé. |
| Réduction des commissions du fait d'une diminution des activités des agents d'approvisionnement : 15,3 millions de dollars (5 %) | <ul style="list-style-type: none"> • Le lancement de wambo.org était supposé réduire les transactions réalisées par des intermédiaires comme les agents d'approvisionnement. La réduction liée des commissions concernées devait générer des économies. Cependant, les activités des agents et les commissions liées n'ont pas été spécifiquement affectées par la mise en place de wambo.org, les processus restant massivement dépendants des agents d'approvisionnement. Cela tient à une décision du Comité de pilotage de juin 2015 d'acheminer les commandes par l'intermédiaire des agents d'approvisionnement jusqu'à la finalisation d'un examen de la stratégie logistique de l'organisation. Cette question restait en suspens au moment de l'audit¹⁹. Ainsi, les économies liées à une diminution des commissions des agents d'approvisionnement ne se sont pas encore matérialisées. Le Fonds mondial examine régulièrement ses accords avec les agents d'approvisionnement et leurs offres de services. En 2016, des renégociations de contrats ont permis d'économiser 8,9 millions de dollars. Cependant, ces réductions de prix ne sont pas spécifiquement attribuées à wambo.org. |
| Réduction des frais de logistique grâce à un échelonnement des commandes : 12,4 millions (4 %) | <ul style="list-style-type: none"> • Ce levier est lié à la capacité de prévision et de planification des achats dans le pays, et dépend également de l'activation du modèle de prévision. Cette fonctionnalité n'est pas opérationnelle dans le logiciel actuel de la plateforme et, de ce fait, le levier d'économies correspondant n'a pas été activé dans le cadre du mandat de wambo.org. La responsabilité de l'amélioration des prévisions a été transférée à l'équipe en charge de la chaîne d'approvisionnement dans le pays. |
| Modifications des méthodes et mécanismes d'approvisionnement | |
| Réduction de prix liée à une harmonisation de la sélection des produits, une sélection de la spécification présentant le meilleur rapport coût-efficacité : 42,9 millions (14 %) | <ul style="list-style-type: none"> • L'argumentaire prenait pour hypothèse que la « fonction de catalogue » de wambo.org, qui permet de comparer les prix en amont, y compris des prix de référence communiqués aux acheteurs lorsque des options plus chères sont choisies, conduirait les récipiendaires principaux à sélectionner des spécifications standard. Le système oriente l'utilisateur vers les options de produits préférées présentant le meilleur rapport qualité -prix. Ce système devait réduire les coûts, en particulier des moustiquaires, des préservatifs et des lubrifiants. Aucune analyse n'a encore été réalisée pour savoir si la fonction de catalogue a ou non entraîné des changements importants dans les comportements d'achat. Le consultant qui a élaboré l'argumentaire de wambo.org a indiqué qu'il était trop tôt pour observer cet effet, lequel ne peut être évalué qu'après deux cycles d'approvisionnement au moins. Ainsi, il n'est pas encore possible de vérifier les économies liées. |

¹⁹ Un projet spécial d'initiative concernant la chaîne d'approvisionnement a eu pour mission, entre autres choses, de déterminer la pertinence du modèle des agents d'approvisionnement dans le contexte de wambo.org.

| Levier d'économies – (Montant et pourcentage d'économies totales anticipées grâce à l'utilisation de wambo) | Évaluation du statut |
|---|---|
| Réductions de prix liées à un paiement accéléré des biens : 24,7 millions (8 %) | <ul style="list-style-type: none"> Il était prévu qu'un paiement accéléré des fournisseurs entraînerait des réductions de prix. Cela concerne des achats qui seraient effectués au moyen d'autres sources de financement. Cependant, l'argumentaire n'a pas tenu compte du fait que la plupart des transactions faites via wambo.org le sont par des gouvernements dont la capacité à accélérer les paiements est assujettie à de lourdes contraintes. Un récent rapport de la Banque mondiale intitulé « Benchmarking Public Procurement (2017) » a mis en lumière les difficultés qu'ont les gouvernements à payer leurs achats en temps voulu. Le rapport, qui a évalué les systèmes réglementaires de passation de marchés publics dans 180 pays à travers le monde, a découvert que les paiements étaient effectués en temps voulu dans un tiers seulement des pays étudiés. Ainsi, les réductions de prix et les économies prévues liées à l'accélération des paiements des fournisseurs pourraient avoir d'importantes difficultés à se concrétiser. Au moment de l'audit, ce levier n'avait pas été activé et aucun des accords existants n'avait été modifié. |
| Réduction de prix liée à la taille des lots et à l'optimisation des créneaux de fabrication : 20,4 millions (7 %) | <ul style="list-style-type: none"> L'argumentaire prenait pour hypothèse que la fonction de prévision de wambo.org apporterait un soutien au calendrier des commandes et aux spécifications des produits et, ce faisant, faciliterait l'optimisation des processus de fabrication. L'augmentation consécutive de l'efficacité des équipements permettrait alors de réduire les coûts des fabricants et donnerait au Secrétariat une marge de manœuvre pour négocier une baisse des prix. Cependant, il n'existe actuellement pas de fonction de prévision chez wambo.org. Les économies anticipées à partir de ce levier n'ont donc pas pu se concrétiser. |
| Réduction de prix liée aux nouveaux mécanismes d'approvisionnement : 8,8 millions (3 %) | <ul style="list-style-type: none"> Il était prévu que des économies soient générées grâce à l'introduction de nouvelles caractéristiques majeures dans les mécanismes d'approvisionnement de wambo.org, notamment des enchères électroniques et des demandes de devis électroniques²⁰ qui cibleraient des produits non liés à la santé, comme des véhicules à moteur. Cependant, ces fonctions ne sont pas opérationnelles au sein de wambo.org et les économies liées n'ont pas encore été réalisées²¹. Des limites potentielles de mandat pourraient également être à l'œuvre, la stratégie d'orientation des marchés approuvée par le Conseil ne couvrant actuellement que les produits de santé. |

La plateforme wambo.org n'a pu atteindre le point mort en 2016, comme prévu : Le Secrétariat espérait que les coûts du projet wambo.org seraient recouverts « *au troisième trimestre 2016 grâce aux économies directes générées*²²... ». À juin 2017, wambo.org n'avait pas encore réalisé les économies prévues.

Dans la mesure où bon nombre des hypothèses sous-jacentes de base censées justifier les économies prévues dans l'argumentaire ne se sont pas encore réalisées depuis le lancement de la plateforme, il est essentiel que le Secrétariat les réévalue et actualise l'argumentaire. Cela permettra à wambo.org de rester adapté à sa finalité et d'éclairer les décisions futures du Secrétariat et du Conseil.

²⁰ Demande de devis.

²¹ Le processus de Demande de devis électronique était en cours d'élaboration au moment de l'audit.

²² But, concept et vision de la plateforme de commerce en ligne (GF/B34/24, 16-17 novembre 2015 – Information du Conseil).

Action convenue de la Direction

Voir l'Action convenue de la Direction 1

4.3. Les gains d'efficacité opérationnelle attendus de wambo.org ne se sont pas encore concrétisés

La plateforme wambo.org a accru l'accès à l'information et amélioré la transparence du processus du mécanisme d'achat groupé. Cependant, certains des gains d'efficacité escomptés ne se sont pas encore matérialisés. À juin 2017, les délais de wambo.org étaient de 47 jours, contre un objectif de performance de 21-26 jours pour 2017 et une base de référence précédente (mécanisme d'achat groupé) de 44 jours²³. Le développement de la plateforme actuelle et le choix de l'infrastructure logicielle liée ont été orientés vers un scénario potentiel de scission envisagé durant la phase 2. La décision ultérieure du Comité de pilotage d'utiliser wambo.org principalement comme une automatisation des premières étapes du traitement des commandes du mécanisme d'achat groupé (durant une période intermédiaire) a généré des problèmes dans la mesure où le logiciel choisi ne répond pas à certains besoins spécifiques d'automatisation du mécanisme d'achat groupé. Du fait de cette disparité entre la conception initiale et l'utilisation finale, des opérations manuelles sont parfois nécessaires pour traiter les transactions de bout en bout via le mécanisme d'achat groupé. De même, des aspects de la conception du processus, comme les exigences supplémentaires d'approbation de transactions à l'échelon du pays introduites dans wambo.org, ont aussi contribué à rendre le processus plus long et complexe. Ces problèmes de conception et l'opportunité manquée de reconcevoir de bout en bout et de rationaliser les processus du mécanisme d'achat groupé avant leur automatisation ont limité la capacité de wambo.org à accroître (comme prévu) l'efficacité globale du processus d'approvisionnement. Au moment de l'audit, l'équipe en charge de wambo.org avait pris des mesures pour réduire les délais en rationalisant sa gestion des transactions et les chaînes de contrôle des récipiendaires principaux.

Accès accru à l'information et amélioration de la transparence : La mise en place de wambo.org et l'automatisation associée de certains processus du mécanisme d'achat groupé ont généré les avantages suivants :

- En tant que système, wambo.org est convivial et crée une interface plus solide entre les récipiendaires principaux, les membres de l'équipe de pays et le Département des achats tout le long du processus d'approvisionnement.
- Il soutient le processus décisionnel de l'acheteur grâce à ses fonctions découverte/recherche/sélection/achat qui permettent aux acheteurs de parcourir l'ensemble du catalogue de produits disponibles. L'utilisation du catalogue a amélioré la qualité des demandes d'achat reçues des récipiendaires principaux, domaine qui entraînait précédemment des retards.
- La fonction « payer et suivre » de la plateforme met aussi mieux en évidence les progrès du processus d'approvisionnement. L'enquête de satisfaction des clients réalisée par le Secrétariat en atteste en ceci qu'elle révèle un taux de satisfaction des clients de 90 %. En général, les utilisateurs saluent wambo.org pour l'amélioration de la transparence et un accès accru à l'information, ce qui sous-tend leurs processus décisionnels. Les membres de l'équipe de pays interrogés se sont aussi félicités des actualisations par courriel fournies par le logiciel qui renseignent sur le statut d'une commande tout le long du processus d'achat.
- La plateforme fournit un historique des modifications apportées aux commandes tout le long du processus. Elle procède automatiquement à des contrôles de budget, processus précédemment effectué manuellement.

Nonobstant ces atouts majeurs, quelques difficultés subsistent.

²³ À la suite de l'audit, un projet doté de processus rationalisés a permis de réduire fortement les délais à 40 jours.

Le logiciel ne dispose pas de certaines fonctionnalités clés nécessaires pour les opérations actuelles de wambo.org : Conformément à la stratégie informatique du Secrétariat, ce dernier a acheté « un logiciel sous forme de service ». Il a donc choisi de louer un logiciel hébergé dans le cloud et accessible via une connexion Internet plutôt que de dépenser des fonds en amont en achetant le logiciel.

(i) *Avantages et inconvénients du type de logiciel choisi :* Ce choix offre certains avantages, à savoir des coûts de déploiement moindres et une mise en œuvre plus rapide. Le fournisseur assure aussi une assistance, une maintenance et une mise à jour complètes du logiciel. Par conséquent, son coût de fonctionnement est moindre sur le long terme. Il est aussi facile d'accès et redimensionnable dans le cas où wambo.org viendrait à se développer. Le prestataire de services a réalisé 11 des 13 améliorations fonctionnelles demandées pour le logiciel. Cependant, le logiciel choisi ne dispose toujours pas de composantes considérées comme importantes pour wambo.org :

- La fonctionnalité de prévision n'est pas incluse, pourtant 12,4 millions de dollars d'économies brutes prévues dans l'argumentaire reposaient sur cette fonctionnalité. La responsabilité des prévisions relatives aux achats a depuis été transférée de wambo.org à l'équipe en charge de la chaîne d'approvisionnement dans le pays.
- Deux des quatre fonctionnalités de haut niveau identifiées dans l'argumentaire initial comme des besoins essentiels pour le fonctionnement de wambo.org, à savoir la fonctionnalité d'enchères électroniques et la fonctionnalité de demandes de devis électroniques, n'ont pas été priorisées au niveau de leur mise en œuvre. L'argumentaire prévoyait des économies brutes de 8,8 millions de dollars générées par ces deux fonctions. Bien que la fonctionnalité de demandes de devis électroniques était supposée soutenir les processus d'appels d'offre nationaux, son rôle tel que stipulé dans l'appel à propositions se limitait à l'identification de tiers logistiques. Les travaux relatifs à l'intégration de la fonction de demandes de devis électroniques dans wambo.org ont débuté en mai 2017.

(ii) *Le logiciel retenu est limité au niveau de sa flexibilité pour être personnalisé et adapté afin de répondre à des circonstances propres aux achats du Fonds mondial au stade actuel :*

- Le modèle du mécanisme d'achat groupé est dépendant des agents d'approvisionnement qui interviennent en tant qu'intermédiaires entre acheteurs et vendeurs. Le logiciel choisi, à l'inverse, est mieux adapté dans un milieu commercial où il existe une interaction directe entre l'acheteur et le vendeur, scénario envisagé pour la phase 2. Par conséquent, certaines tâches sont actuellement réalisées manuellement en dehors de l'outil wambo.org.
- Il existe des problèmes spécifiques propres à l'approvisionnement en produits de santé dans le cadre du mécanisme d'achat groupé en vertu duquel les commandes doivent être attribuées aux fabricants en fonction de différents critères stipulés dans les accords à long terme. La plateforme wambo.org et le processus de commande ne sont pas conçus pour répondre à ces critères d'allocation des commandes et ce processus est réalisé manuellement en dehors du système²⁴.

Les gains d'efficacité liés à la rationalisation des processus d'approvisionnement via wambo.org ne se sont pas encore matérialisés : La plateforme wambo.org devait rationaliser les opérations d'achat de sorte que les récipiendaires principaux puissent s'approvisionner de façon autonome grâce à un processus simplifié et plus efficient. L'efficacité du Secrétariat est évaluée sur la base des délais d'approvisionnement, ce qui correspond au temps écoulé entre la demande initiale et la confirmation de la commande. Un examen de la performance par rapport aux cibles a révélé ce qui suit :

²⁴ La feuille de route informatique prévoyait le développement d'un outil qui réaliserait l'allocation des commandes aux fabricants. Une fois en place, wambo.org cherchera à établir des interfaces qui permettront une allocation automatique homogène des commandes aux fabricants.

(i) La performance de délai est inférieure à la cible : Dans son rapport à l'intention du Conseil, le Secrétariat a indiqué : « *l'automatisation et la standardisation du processus d'approvisionnement pourraient réduire les délais de moitié et contribuer à favoriser une livraison en temps voulu*²⁵ ». Au cours des dernières années, le Secrétariat a réussi à beaucoup raccourcir les délais du mécanisme d'achat groupé. Le graphique illustre une analyse de l'évolution des délais entre 2010, au moment où le mécanisme d'achat groupé a été mis en service, et décembre 2015, juste avant le lancement de wambo.org. Il révèle un raccourcissement régulier des délais de 110 jours en 2010 à 44 jours à la fin 2015²⁶. La plateforme wambo.org devait réduire ce délai de départ de 44 jours à 21-26 jours en 2017. Cet objectif a été fixé sur la base d'une estimation de type pyramidale descendante (top-down). Une analyse détaillée des délais au stade de l'achat n'a pas été réalisée pour évaluer le volume réel de temps consacré à chaque étape du processus et pour identifier les améliorations spécifiques nécessaires qui permettraient à wambo.org de raccourcir davantage les délais à chaque étape de sorte à pouvoir atteindre l'objectif global.

Ainsi, wambo.org n'a pas réduit les délais comme cela avait été anticipé. En juin 2017, le délai réel était de 47 jours, résultat moins bon que le délai de 44 jours du mécanisme d'achat groupé servant de base de référence. Une analyse de ce délai total révèle que l'on passe, en moyenne, neuf jours au stade d'initiation (géré sur la plateforme), 22 jours au stade de l'achat (en dehors de la plateforme) et 16 jours au stade de la commande (sur la plateforme). Le Secrétariat impute certains des délais à des lourdeurs administratives au niveau des récipiendaires principaux, notamment une réception tardive des commandes, des modifications apportées aux commandes relatives aux produits, quantités ou calendrier au milieu du processus d'achat, et à des processus d'approbation interminables dans les pays. Conformément à l'objectif d'appropriation nationale, le processus d'approbation dans le cadre de wambo.org est supposé refléter les processus propres d'approbation des pays et a eu tendance à s'étirer dans le temps. Certaines de ces difficultés étaient censées avoir été résolues grâce au renforcement des capacités. Le Comité de pilotage a retiré à l'équipe en charge de wambo.org la responsabilité du renforcement des capacités.

(ii) La capacité de la plateforme à traiter un volume plus important de transactions sans qu'il soit nécessaire d'accroître les ressources reste à prouver. Dans son rapport à l'intention du Conseil, le Secrétariat a indiqué : « *l'automatisation des étapes transactionnelles sans valeur ajoutée des opérations d'approvisionnement devait... libérer de précieuses ressources tant pour les récipiendaires principaux que pour le Secrétariat*²⁷ ». La plateforme wambo.org n'a pas encore généré les gains d'efficacité escomptés dans ce domaine. Les volumes traités via le mécanisme d'achat groupé en 2015 ont représenté 905 millions de dollars. Ce chiffre est revenu à 892 millions de dollars (dont 25 % traités en ligne via wambo.org) en 2016. Cela étant, le nombre d'agents intervenant dans le traitement des transactions en 2016 inclut à la fois des agents de wambo.org et de l'équipe du mécanisme d'achat groupé. Ainsi, sur la base exclusive du volume actuel de transactions et des ressources en personnel allouées, les gains d'efficacité escomptés au niveau des coûts de transactions ne se sont pas encore concrétisés.

Cause sous-jacente de l'insuffisance des gains d'efficacité au niveau des délais :

(i) La plateforme wambo.org combine des processus manuels et automatisés du mécanisme d'achat groupé : elle sert principalement à automatiser les premières étapes du processus de commande du mécanisme, laissant les étapes finales des demandes d'achat être traitées manuellement par l'équipe du mécanisme d'achat groupé. Actuellement, wambo.org fonctionne essentiellement comme une plateforme de commande électronique et a peu d'impact sur les dernières étapes du traitement des commandes.

(ii) Le logiciel du fournisseur qui est l'épine dorsale de wambo.org n'a pas été acheté à des fins d'automatisation du mécanisme d'achat groupé. Dans le cadre de wambo.org, l'équipe a beaucoup

²⁵ GF/B34/24.

²⁶ La base de départ retenue est de 44 jours (et non de 55 jours comme indiqué dans les données du mécanisme d'achat groupé) car wambo.org et le mécanisme d'achat groupé calculent les délais de façon différente. Des ajustements manuels ont dû être réalisés pour aligner les délais du mécanisme sur les délais tels que définis par wambo.org.

²⁷ GF/B34/24.

travaillé pour personnaliser et adapter cette infrastructure logicielle afin de répondre aux besoins du mécanisme, mais les travaux ne sont pas achevés et certaines limites persistent. Il s'agit notamment d'automatiser davantage le processus en raison, entre autres choses, de limites significatives de la capacité à personnaliser le logiciel choisi. Comme les objectifs de wambo.org sont plus vastes et que le logiciel n'a pas initialement été développé pour le mécanisme d'achat groupé, il ne répond pas encore à tous les besoins fonctionnels de ce dernier. En outre, les processus du mécanisme d'achat groupé n'ont pas été examinés avant leur automatisation dans le cadre de wambo.org, d'où une opportunité de rationalisation nécessaire des processus concernés potentiellement manquée. Ainsi, certains des processus de base du mécanisme d'achat groupé n'ont pas profité de l'automatisation apportée par wambo.org.

Dans la mesure où wambo.org devrait soutenir efficacement les transactions d'approvisionnement du mécanisme d'achat groupé et générer les gains d'efficacité escomptés, une réévaluation importante et, éventuellement, une refonte de bout en bout des processus de commande pourraient s'avérer nécessaires.

Action convenue de la Direction 2

Le Secrétariat réalisera une analyse détaillée des problèmes sous-jacents affectant l'efficacité opérationnelle de wambo.org. En s'appuyant sur cette analyse, il élaborera et mettra en œuvre un plan sur les améliorations opérationnelles nécessaires pour atteindre les objectifs d'efficacité de la plateforme wambo.org décrits dans l'argumentaire.

Titulaire : Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration

Date cible : 30 juin 2018

4.4. Le Secrétariat a identifié les risques majeurs, mais des mesures d'atténuation efficaces sont nécessaires si wambo.org doit être déployé à grande échelle

Le processus global d'identification des risques inhérents à wambo.org est solide et généralement efficace. L'audit n'a pas décelé de risque important supplémentaire non déjà détecté par le Secrétariat. Depuis 2015, les principaux risques ont été recensés et communiqués au Comité de pilotage de wambo.org et aux Comités du Conseil, pour les phases 1a et 1b. En 2015, par exemple, le Secrétariat a fait mention de neuf risques clés pour wambo.org au Comité des finances et des résultats opérationnels (FOPC) d'alors. De même, différents aspects de wambo.org ont été exposés au Conseil et au Comité de la stratégie en 2016, ce qui a permis d'identifier différents problèmes et risques. Cependant, bien que l'identification des risques ait généralement été efficace, certains des risques identifiés n'ont toujours pas été atténués pour l'essentiel. Certains des risques recensés plus tôt se sont concrétisés. La plateforme wambo.org n'a, par exemple, pas augmenté les volumes de produits ou fait baisser les prix, comme cela avait été anticipé. Il existe d'autres risques, mais qui ne se sont pas encore matérialisés pour l'instant ou qui pourraient le faire durant les futures phases de mise en œuvre de wambo.org. Certains des risques sont du ressort du Secrétariat tandis que d'autres nécessiteront des orientations et un soutien du Conseil. Si ces risques ne sont pas atténués, ils pourraient avoir un impact sur la capacité à déployer wambo.org à grande échelle.

Dès mars 2015, le FOPC avait identifié la nécessité d'avoir un plan approprié d'évaluation et d'atténuation des risques pour wambo.org. Lors de sa réunion de mars 2015, le comité avait demandé « *des informations supplémentaires sur les plans d'atténuation des principaux risques mettant en péril le succès à court et à long terme du marché électronique, sur les coûts opérationnels à long terme basés sur le modèle opérationnel de la plateforme en ligne, sur la disponibilité et la régularité des formations proposées aux utilisateurs, sur l'établissement de paramètres pour une supervision des progrès accomplis par le FOPC (par rapport aux résultats escomptés et à un plan d'atténuation des risques) et des mécanismes décisionnels, le cas échéant, et sur des instruments mis en place pour garantir les paiements de pays qui ne bénéficient pas des financements du Fonds mondial*²⁸ ».

Le Secrétariat s'est engagé à présenter une étude de faisabilité couvrant les contraintes juridiques, le rapport coûts-avantages, les risques, les coûts et les besoins en personnel. Après avoir présenté une actualisation et un argumentaire en juillet 2015, le comité a craint que l'atténuation des risques ne soit pas prise en compte, en particulier concernant des problèmes spécifiques relatifs aux risques de perturbation du marché, à la durabilité, à l'exposition juridique ou à la gouvernance²⁹.

Risques liés à la phase 1a : Ces risques existent dans la phase actuelle lorsque les achats sont exclusivement financés sur des ressources du Fonds mondial :

(i) *Suppression des agents d'approvisionnement, ce qui accroît le risque contractuel du Fonds mondial :* Le mécanisme actuel d'agent d'approvisionnement externalise différents risques liés au titre et à la propriété des produits, et des risques contractuels (comme des retards des fournisseurs en infraction aux dispositions contractuelles). Ces agents privés nouent des relations contractuelles directes avec les récipiendaires principaux et les fournisseurs, et assument la propriété des biens durant leur transfert. L'argumentaire de wambo.org envisage la suppression de ces agents et la reprise directe de ces activités par le Fonds mondial, avec des économies estimées à 15 millions de dollars au niveau du coût des agents d'approvisionnement. Cependant, tout changement apporté à ce mécanisme de mise en œuvre pourrait avoir pour effet que le Fonds mondial assume les risques liés à la propriété et/ou contractuels. Durant la phase de transition actuelle, ce risque ne s'est pas matérialisé car le Secrétariat continue pour l'heure de recourir aux services des agents d'approvisionnement. Les approvisionnements sont encore réalisés via un agent ou un partenaire agissant au même titre. En réponse à l'audit, le Secrétariat a indiqué que lorsque le mécanisme

²⁸ GF/FOPC14/18, rapport de réunion du FOPC, par. 90, page 19, mars 2015.

²⁹ GF/FOPC15/07, Annexe de la mise à jour sur l'orientation des marchés, juillet 2015.

d'achat groupé/wambo.org évolueront et que la stratégie logistique changera, les nouveaux risques contractuels seront atténués grâce à l'instauration de contrôles supplémentaires et que tout risque résiduel sera transféré via des accords contractuels, sous réserve de l'accord du récipiendaire principal et du fournisseur.

(ii) *L'approbation des achats de produits non liés à la santé reste à clarifier* : Le plan de travail de wambo.org prévoit que les achats de produits non liés à la santé, comme les véhicules, débiteront à la mi-2017. Cependant, il n'existe pas encore de mandat explicite du Conseil concernant ces types de produits non liés à la santé et la situation reste obscure quant à la nature de l'approbation requise³⁰. L'approbation du Conseil peut s'avérer nécessaire pour élargir le champ d'activité de wambo.org à l'achat de ces catégories de produits non liés à la santé. À l'inverse, le Secrétariat considère que tant qu'une stratégie d'approvisionnement complète n'aura pas été élaborée, le Comité exécutif de direction devrait être l'organe approprié pour décider d'élargir la portée des activités de wambo.org, plutôt que le Conseil. Au moment de l'audit, aucune approbation n'avait encore été demandée au Comité exécutif de direction et/ou au Conseil pour élargir la portée des activités de wambo.org afin d'y inclure les produits non liés à la santé. Bien que l'argumentaire insiste de façon importante sur la capacité de wambo.org à élargir la portée de son offre de produits, le Secrétariat ne considère pas cela comme un risque mais plutôt comme une simple incertitude quant aux processus de gouvernance applicables.

Risques liés à la phase 1b et à la phase 2 : L'approbation par le Conseil de la phase 1b en mai 2017 a permis à wambo.org d'expérimenter un nombre limité de transactions d'achat au moyen de financements nationaux et autres que ceux du Fonds mondial. Le Secrétariat a identifié des risques qui surviennent d'achats réalisés au moyen de financements nationaux, mais ces risques n'ont pas été encore atténués de façon appropriée. Il est important de savoir qu'une partie du retard dans l'atténuation de ces risques est aussi liée à la nécessité, pour le Secrétariat, d'obtenir d'abord des orientations claires du Conseil sur la marche à suivre avant qu'il puisse consacrer du temps et des efforts importants à lutter contre les risques opérationnels concernés.

(i) *Il est possible que la plateforme wambo.org ne soit pas conforme aux exigences réglementaires nationales* : Au moment de l'audit, le Secrétariat avait prévu d'examiner les restrictions juridiques et les exigences réglementaires nationales qui affectent wambo.org et la manière dont ces obstacles pouvaient être atténués efficacement. Le résultat de cette analyse éclairera l'orientation future de wambo.org. Les risques qui n'ont toujours pas été atténués à cet égard concernent :

- *Le fait que les fonctions d'enchères électroniques et de demandes de devis électroniques de wambo.org puissent ou non, une fois qu'elles auront été activées, permettre un processus d'appel d'offres contrôlable et concurrentiel, tout en étant conforme aux réglementations nationales relatives aux achats et aux appels d'offres des pays acheteurs.* Une fois élaborées, et sauf si ces fonctionnalités sont conformes aux réglementations nationales en matière d'achats, les pays pourraient ne pas pouvoir utiliser wambo.org pour des achats financés sur fonds nationaux, y compris pour les opérations pilotes de la phase 1b désormais approuvée par le Conseil. En réponse à l'audit, le Secrétariat a indiqué qu'il allait évaluer les exigences pays par pays et « mettre en œuvre les fonctionnalités de sorte à satisfaire les tendances générales ». Le Secrétariat considère également qu'il évitera une partie de ce risque en admettant que certains pays restent dans l'incapacité d'utiliser ces fonctions dans le respect des règles.
- *La proportion dans laquelle les gouvernements seront toujours capables de verser des avances pour des commandes de produits avant leur livraison, ou autrement de fournir des garanties bancaires ou d'autres sûretés aux fournisseurs.* Du point de vue des fournisseurs, les avances garantissent que les risques financiers liés aux achats financés sur fonds nationaux seront similaires à ceux liés aux achats financés grâce aux subventions du Fonds mondial. Il est probable que cette exigence sera essentielle pour que les fournisseurs acceptent d'étendre

³⁰ La décision du Conseil sur le mécanisme volontaire d'achat groupé GF/B15/DP15 autorise les achats de biens tels que des services d'agences et une assistance technique, mais ne couvre pas les véhicules. Au moment de l'audit, le Secrétariat évaluait si cette approbation pouvait ou non être étendue afin de couvrir des produits tels que les véhicules.

aux achats financés par les pays les prix réduits consentis au Fonds mondial. Sauf si ces avances ou garanties sont autorisées, il se pourrait que les achats nationaux ne bénéficient pas des tarifs préférentiels proposés par les fournisseurs au Fonds mondial, ce qui aurait un effet préjudiciable sur les économies prévues devant être générées par wambo.org. Le Secrétariat a indiqué qu'il acceptait ce risque et admettait que certains pays ne seraient peut-être pas en mesure de participer à la phase pilote. Dans le cadre des travaux de préparation d'une éventuelle phase 2 future, le Secrétariat concevra et mettra en œuvre des mécanismes pour supprimer ou gérer les risques, démarche considérée comme irréalisable pour la phase pilote actuelle de faible ampleur qui ne concerne que 10 transactions.

- *Le fait que seuls les produits de santé enregistrés dans un pays soient ou non admissibles à l'achat.* Les produits spécifiquement approuvés sont souvent différents d'un pays à l'autre. Dans le cadre actuel des achats du mécanisme d'achat groupé, quatre cas au moins ont été identifiés dans le passé pour lesquels des produits ont été fournis à des pays en dépit du fait qu'ils n'étaient pas enregistrés ou que leur enregistrement avait expiré, ce qui a entraîné la nécessité d'établir des dérogations d'urgence et des retards de livraison significatifs³¹. Ces situations (qui sont des risques inhérents de la gestion d'achats de produits de santé dans un contexte transnational) peuvent faire apparaître des risques juridiques ou pour la réputation, y compris de possibles allégations d'influence indirecte sur les politiques d'enregistrement des médicaments et relatives aux droits de propriété intellectuelle des pays. La plateforme wambo.org aura besoin de processus solides, dans l'idéal assortis de contrôles automatiques, pour s'assurer que les produits fournis aux pays sont dûment enregistrés. Cependant, il y a des limites à l'ampleur de l'adaptation de wambo.org pour intégrer des fonctionnalités qui filtrent les fournisseurs/produits approuvés pour un pays donné dans le cadre de chaque processus d'approvisionnement. Le Secrétariat considère que ce risque est suffisamment atténué par les trois niveaux de contrôle de la chaîne d'approbation de chaque transaction (spécialiste du mécanisme d'achat groupé, agent d'approvisionnement et récipiendaire principal). En outre, le Secrétariat estime aussi que tout risque résiduel sera efficacement transféré en ajoutant dans tous les accords juridiques conclus avec les agents d'approvisionnement, les récipiendaires principaux et les fabricants une phrase claire déchargeant le Fonds mondial de toute responsabilité.

(ii) *Il est possible que les conditions générales du mécanisme d'achat groupé puissent ne pas être étendues aux pays acheteurs au moyen de financements nationaux :* Sous réserve de l'approbation du fournisseur, les accords à long terme permettent généralement d'appliquer les tarifs négociés aux achats financés par des ressources autres que celles du Fonds mondial. Bien que cette approbation ne soit pas encore en place, le Secrétariat a indiqué qu'elle sera demandée lorsque les pays participant à la phase pilote seront confirmés et lorsque l'on aura une meilleure visibilité quant aux produits qu'ils entendent acheter. L'hypothèse est que les fournisseurs donneront leur approbation mais, dans la mesure où elle n'a pas encore été demandée, rien ne garantit à ce stade que des dérogations seront attribuées. Le Secrétariat prend aussi pour hypothèse que les agents d'approvisionnement accepteront d'assumer des tâches supplémentaires et les risques liés résultant d'achats au moyen de financements nationaux. Dans le cas où l'une de ces hypothèses ne se vérifierait pas, le déploiement à grande échelle de wambo.org et l'opérationnalisation de son modèle d'achat pourraient poser beaucoup plus de difficultés qu'initialement prévu. Le Secrétariat considère que ce risque découle naturellement du caractère contractuel du système du mécanisme d'achat groupé et prévoit de discuter de son intégration lors de la négociation de tous les autres aspects du mécanisme avec ces partenaires.

(iii) *Risques de pratiques restrictives d'achat :* Une éventuelle phase 2 future prévoit de recourir à des financements publics nationaux pour les achats de médicaments, ce qui accroîtra davantage le volume global des produits de santé achetés aux fournisseurs. Cette situation pourrait en conséquence aider à négocier des prix encore meilleurs auprès de ces fournisseurs, en raison d'économies d'échelle. Cependant, un tel regroupement de différents acheteurs à grande échelle

³¹ Ces pays sont la RDC, le Malawi, le Pakistan et le Soudan. S'agissant du Pakistan, les retards consécutifs de fourniture de médicaments ont été supérieurs à un an. Ils sont détaillés dans l'audit des Processus de la chaîne d'approvisionnement du Fonds mondial dans les pays (GF-OIG-17-008).

pourrait éventuellement être considéré comme une pratique restrictive ou monopolistique d'achat. Un monopsonne, aussi parfois appelé « monopole de l'acheteur », se produit lorsqu'un groupe d'acheteurs importants peut collectivement contrôler le marché d'un médicament en s'entendant pour faire baisser le prix de façon déloyale au-dessous du juste prix de marché. Si elles sont invoquées, ces allégations pourraient conduire à des risques juridiques et pour la réputation, et si elles sont prouvées, elles risqueraient d'entraîner d'importantes amendes fondées sur les lois antitrust applicables. Pour constituer un monopsonne, il faut généralement que différentes conditions soient réunies, en particulier qu'un petit nombre d'acheteurs forment ensemble une part de marché majoritaire, raison pour laquelle chaque produit et situation doit être analysée en détail aux fins de l'évaluation des risques. Bien que le Secrétariat ait conscience de ce risque, il n'a pas encore analysé sa nature et son ampleur potentielle dans le cadre de wambo.org dont les produits ou articles pourraient entrer dans ces catégories. Il n'a pas non plus réfléchi aux stratégies appropriées d'atténuation des risques qu'il conviendrait d'envisager. Le Secrétariat du Fonds mondial a connaissance du problème et l'a inscrit sur la liste des sujets à traiter dans les préparations de l'éventuelle future phase 2 qui a été communiquée au Conseil. Cependant, dans la mesure où le Secrétariat n'a pas encore eu la possibilité de travailler sur la phase 2, il considère que ce risque ne peut encore survenir et qu'un plan d'atténuation n'est donc pas nécessaire au stade actuel.

Les plans concernant la phase 2 de wambo.org sont actuellement suspendus, avec l'ajournement de toute décision relative à une éventuelle scission en une entité indépendante et un bien public mondial. Il est probable que les décisions futures seront éclairées par les progrès qui seront enregistrés durant les 18 prochains mois, notamment les résultats de la phase pilote 1b. Bien qu'il s'agisse là d'une stratégie sûre, elle n'est pas dénuée de risques. S'agissant du soutien externe, certains donateurs ont manifesté un intérêt particulier pour la phase 2 de wambo.org, laquelle est même explicitement mentionnée dans leurs accords de financement. Si la décision est prise de ne pas procéder à la scission de wambo.org, les risques juridiques ou financiers seront probablement limités. Cependant, les avantages anticipés d'une plateforme fonctionnant de façon autonome et indépendante pourraient être remis en question et il pourrait aussi y avoir des risques pour la réputation et au niveau du soutien des donateurs. À l'inverse, en cas de décision de transformer wambo.org en une entité indépendante, des accords juridiques et opérationnels seront nécessaires pour veiller à atténuer les risques de façon appropriée. Des retards significatifs dans les décisions finales du Conseil pourraient aussi induire des risques de perte d'intérêt des donateurs et des parties prenantes potentiels du fait du temps qui passe.

Une analyse approfondie des risques et des plans d'atténuation des risques, avec un débat de fond sur le résultat au niveau du Conseil, permettrait d'améliorer la gestion des risques inhérents à wambo.org, de perfectionner le processus décisionnel et, potentiellement, de renforcer l'adhésion des parties prenantes.

Action convenue de la Direction

La position du Secrétariat est documentée ci-dessus concernant chacun des risques exposés dans la présente section. Par conséquent, le Secrétariat n'a pas considéré qu'il était nécessaire de mettre en œuvre des actions convenues de la Direction supplémentaires pour atténuer davantage ces risques.

4.5. Les mécanismes de mise en œuvre du Secrétariat, c'est-à-dire les structures, les systèmes et les politiques, ont un impact sur l'efficacité de l'exécution de wambo.org

Dans la mesure où, dans sa forme actuelle, wambo.org est principalement une automatisation du mécanisme d'achat groupé, il conviendrait de rationaliser les deux équipes pour qu'elles fonctionnent en synergie. Au plan stratégique, structurel et opérationnel, toutefois, wambo.org et le mécanisme d'achat groupé sont gérés de façon indépendante, avec des mécanismes de surveillance et des indicateurs de résultat différents, même s'ils relèvent tous deux du Directeur des achats. Les documents relatifs aux politiques de base du Secrétariat, comme le Manuel des politiques opérationnelles (janvier 2017), mentionnent le mécanisme d'achat groupé et wambo.org comme deux mécanismes distincts. Cette situation a eu un impact sur la cohésion des deux équipes durant la phase de transition. Certaines mesures ont été prises pour rapprocher les équipes de wambo.org et du mécanisme d'achat groupé dans le cadre de l'élaboration continue de politiques communes et de réunions régulières destinées à identifier et surmonter les obstacles du système. Cependant, dans la mesure où les visions et les indicateurs de résultat clé des équipes demeurent différents, les priorités ne sont pas totalement alignées.

Au plan organisationnel, la plateforme wambo.org est située au niveau du Département des achats au sein du Département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration du Secrétariat. Le Département des achats couvre les principaux éléments de la stratégie d'orientation des marchés, ce qui inclut l'analyse de marché, les appels d'offres mondiaux, les accords à long terme, la gestion des fournisseurs et les prix négociés consécutifs (de référence). L'approvisionnement est un processus par le biais duquel la Stratégie d'orientation des marchés est mise en œuvre grâce à un regroupement des commandes des bénéficiaires des subventions participants et à une négociation des prix et des conditions de livraison avec les fabricants. La priorité actuelle de wambo.org est de fournir une plateforme en ligne pour la gestion des transactions principalement initiées pour le mécanisme d'achat groupé.

Nécessité de rapprocher les visions et objectifs de wambo.org et du mécanisme d'achat groupé : Les équipes du mécanisme d'achat groupé et de wambo.org relèvent toutes deux du Département des achats et ont de ce fait une direction commune. Cependant, wambo.org et le mécanisme ont été mis en place à des fins différentes. La plateforme wambo.org a été créée dans un esprit d'ouverture (servir au-delà du Fonds mondial) afin de devenir une plateforme mondiale disponible pour un large éventail d'organisations et de programmes engagés dans la lutte contre les trois maladies et, plus largement, dans la réalisation des Objectifs de développement durable³². À l'inverse, le mécanisme d'achat groupé est davantage axé sur la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial et principalement conçu pour faciliter l'accès des bénéficiaires à de meilleurs prix et conditions de livraison. Il est par ailleurs important de noter que le rôle du mécanisme d'achat groupé ne se limite pas au traitement des transactions. Il englobe aussi des activités importantes et plus stratégiques en amont et en aval, comme la mise en œuvre des stratégies d'orientation des marchés, l'identification des fournisseurs, la gestion des appels d'offres mondiaux, la surveillance des prix, etc. Bien que wambo.org soit principalement devenu un outil d'automatisation du traitement des transactions du mécanisme d'achat groupé, aucun ajustement n'a été réalisé pour aligner les visions et mandats des deux mécanismes et renforcer activement les synergies, le cas échéant.

En dépit du fait que les équipes du mécanisme d'achat groupé et de wambo.org soutiennent le même processus, leurs visions et objectifs différents régissent des priorités distinctes. Par exemple, depuis l'approbation du Conseil de mai 2017 d'expérimenter un nombre limité de transactions financées sur fonds nationaux, l'une des priorités de wambo.org a été d'opérationnaliser la phase 1b et de faire adhérer de nouveaux bénéficiaires principaux. Il s'agit d'une étape décisive essentielle pour wambo.org dans la mesure où la plateforme se rapproche d'un cran de sa vision à plus long terme de

³² <https://www.theglobalfund.org/en/wambo.org/>.

la phase 2. Cependant, alors que wambo.org progresse dans cette évolution, bon nombre des problèmes que la plateforme était censée résoudre dans le processus du mécanisme d'achat groupé persistent, notamment au niveau du renforcement de l'automatisation du processus du mécanisme ou des inefficacités en termes de délais.

Nécessité de mieux aligner les équipes gérant les processus de wambo.org et du mécanisme d'achat groupé : La structure organisationnelle ne montre pas wambo.org comme une composante intégrée du processus du mécanisme d'achat groupé. Au lieu de cela, elle conforte le fait qu'il existe deux équipes différentes. L'équipe de wambo.org a été constituée distinctement de celle du mécanisme car elle soutenait un projet dont il était initialement prévu qu'il soit scindé dans le temps. Les deux équipes ont conservé un mode de travail distinct en dépit du fait qu'elles gèrent toutes deux le même processus. Bien que le maintien d'une petite équipe distincte de wambo.org pour gérer la plateforme et élaborer certaines activités qui lui sont spécifiquement liées puisse se justifier pleinement, l'argumentaire en faveur de cette autonomie opérationnelle est moins évident s'agissant des membres de l'équipe qui s'occupent des transactions du mécanisme d'achat groupé de façon quotidienne.

Bien que la décision ait été prise de transformer wambo.org en un outil d'automatisation à l'appui du mécanisme d'achat groupé, aucun effort n'a été fait pour consolider les deux équipes afin qu'elles travaillent mieux ensemble. L'équipe de wambo.org qui soutient l'équipe du mécanisme d'achat groupé se compose de 11 personnes (10 postes pourvus), tandis que l'équipe du mécanisme en charge du traitement des commandes se compose de 15 agents. Le Secrétariat n'a pas encore analysé comment faire pour optimiser au mieux les ressources disponibles à court et à moyen terme. La séparation des deux équipes pourrait affecter leur capacité à générer des synergies et entraîne des problèmes dans l'exécution globale des processus.

Clarification nécessaire des rôles, responsabilités et interfaces : La note de politique opérationnelle du mécanisme d'achat groupé de 2017 établit la liste des rôles et responsabilités des principaux acteurs du processus du mécanisme. Cependant, l'équipe de wambo.org ne figure pas sur cette liste en tant qu'acteur principal et ses rôles et responsabilités ne sont pas initialement décrits. Les tâches dont l'équipe est chargée sont toutefois indiquées dans les différentes sections de cette note de politique. Les interactions des équipes respectives dans le cadre du mécanisme d'achat groupé ne sont pas non plus clairement définies. Par exemple, les deux équipes participent activement à l'identification des clients pour le mécanisme et wambo.org de façon distincte, et cela peut occasionner des confusions et représenter un risque pour la réputation du Fonds mondial.

Structures distinctes de gouvernance et de supervision : La plateforme wambo.org est restée classée comme « projet » même après sa mise en service. Elle n'a pas encore été intégrée dans les processus du Secrétariat. Cette situation a des conséquences, en particulier pour sa gouvernance, sa place et son adéquation dans la structure de l'organisation. Bien que les deux équipes soient hébergées dans le même département, elles sont dotées de structures de gouvernance différentes. Les responsables des équipes de wambo.org et du mécanisme d'achat groupé relèvent tous deux du Directeur des achats, mais le responsable de wambo.org reçoit aussi des orientations techniques du Comité de pilotage. Le Directeur des achats est membre du Comité de pilotage de wambo.org.

Systèmes et indicateurs de résultat distincts : Les équipes de wambo.org et du mécanisme d'achat groupé gèrent des bases de données différentes concernant les mêmes transactions. Au moment de l'audit, les chiffres figurant dans les deux bases de données ne correspondaient pas. L'audit a permis d'observer que les deux équipes définissent différemment les indicateurs de résultat, c'est-à-dire les délais, les commandes passées, etc. Pour l'équipe du mécanisme, le délai court entre le moment où la demande est reçue par le Secrétariat et le moment où le bon de commande est confirmé par le fabricant. Pour wambo.org, à l'inverse, le délai commence lorsqu'un récipiendaire principal saisit une demande dans le système (avant l'événement déclencheur du début du délai du mécanisme) et s'achève lorsqu'un bon de commande est adressé aux agents d'approvisionnement (avant l'événement déclencheur de la fin du délai du mécanisme). Ces incohérences au niveau des

définitions réduisent la capacité à suivre efficacement et à analyser les améliorations attendues d'un indicateur de résultat clé comme le délai d'approvisionnement.

Action convenue de la Direction

Prière de se référer à l'Action convenue de la Direction 1.

5. Récapitulatif des actions convenues de la Direction

| Action convenue de la Direction | Date cible | Titulaire |
|---|-------------------|--|
| 1. Le Secrétariat préparera et présentera au Comité exécutif de direction pour approbation un plan de mise en œuvre de wambo.org basé sur sa portée actuelle en tenant compte des ambitions à court, moyen et long terme. Il inclura (i) une proposition de valeur clairement reliée à la stratégie d'orientation des marchés et aux stratégies et plans de gestion de la chaîne d'approvisionnement (une fois achevés), (ii) un argumentaire actualisé, (iii) une structure organisationnelle actualisée le cas échéant, et (iv) des indicateurs de résultat clé actualisés. | 30 juin 2018 | Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration |
| 2. Voir l'action convenue de la Direction 1. | | |
| 3. Le Secrétariat réalisera une analyse détaillée des problèmes sous-jacents affectant l'efficacité opérationnelle de wambo.org. En s'appuyant sur cette analyse, il élaborera et mettra en œuvre un plan sur les améliorations opérationnelles nécessaires pour atteindre les objectifs d'efficacité de la plateforme wambo.org décrits dans l'argumentaire. | | Directeur du département chargé des finances, de l'informatique, des achats et de l'administration |
| 4. Voir l'action convenue de la Direction 1. | | |

Annexe A : Classification générale des notations d'audit

| | |
|--|---|
| <p>Efficace</p> | <p>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.</p> |
| <p>Partiellement efficace</p> | <p>Problèmes d'importance modérée constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion du risque sont conçus de façon adéquate et généralement 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.</p> |
| <p>Nécessite une nette amélioration</p> | <p>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.</p> |
| <p>Inefficace</p> | <p>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.</p> |

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.

La portée des audits du BIG peut-être spécifique ou étendue, en fonction du contexte, et couvre la gestion du risque, la gouvernance et les contrôles internes. Les audits testent et évaluent les systèmes de contrôle et de supervision pour déterminer si les risques sont gérés de façon appropriée. Des tests détaillés sont réalisés dans l'ensemble du Fonds mondial ainsi que chez les bénéficiaires des subventions et servent à établir des évaluations spécifiques des différents domaines des activités de l'organisation. D'autres sources de preuves, telles que les travaux d'autres auditeurs/fournisseurs d'assurances, servent également à étayer les conclusions.

Les audits du BIG comprennent habituellement un examen des programmes, des opérations, des systèmes et des procédures de gestion des organes et des institutions qui gèrent les financements du Fonds mondial afin d'évaluer s'ils utilisent ces ressources de façon efficiente, efficace et économiquement rentable. Ils peuvent inclure un examen des intrants (moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du programme), des produits (produits fournis par le programme), des résultats (effets immédiats du programme sur les bénéficiaires) et des impacts (modifications à long terme dans la société que l'on peut attribuer au soutien du Fonds mondial).

Les audits portent sur un large éventail de sujets et mettent en particulier l'accent sur les problèmes liés à l'impact des investissements, à la gestion de la chaîne des achats et des stocks, à la gestion des évolutions et aux principaux contrôles financiers et fiduciaires du Fonds mondial.

Annexe C : Message du Directeur exécutif

Le Fonds mondial a conçu et développé wambo.org comme un marché en ligne de médicaments et produits de santé de qualité garantie permettant aux partenaires de profiter d'achats groupés à des prix accessibles et de façon plus transparente et fiable. En élargissant l'accès de façon durable, wambo.org est un outil essentiel pour permettre au Fonds mondial de mener à bien sa mission.

Depuis janvier 2016, wambo.org a été adopté par plus de 80 organisations qui sont des récipiendaires principaux de plus de 50 pays et, à la fin juin 2017, le montant total des transactions réalisées via la plateforme s'élevait à 555 millions de dollars. Cette dernière a créé une interface plus solide pour le processus d'approvisionnement et donné aux parties prenantes une meilleure visibilité de la situation de leurs achats. Avec un taux de satisfaction des clients de 90 %, wambo.org accomplit largement sa fonction de base.

L'argumentaire original de wambo.org était ambitieux et, comme tous les argumentaires, basé sur un certain nombre d'hypothèses. Bien que nos ambitions demeurent élevées concernant la plateforme, nous tenons également à signaler que nous avons pris plusieurs décisions réfléchies qui ont réduit la portée initiale des activités et retardé certaines réalisations. En 2015, par exemple, nous avons choisi de maintenir notre modèle logistique actuel sur le court terme. En mars 2016, nous avons décidé de prioriser la migration de récipiendaires principaux se servant du processus d'achat groupé manuel vers la plateforme pour éviter de gérer un processus double, à la fois manuel et en ligne. Ces décisions pragmatiques étaient nécessaires pour aller de l'avant, mais elles ont affecté nos prévisions d'économies, l'élargissement de notre gamme de produits au-delà des produits proposés via le mécanisme d'achat groupé et l'amélioration de notre efficacité en termes de délai de commande.

En mai 2017, le Conseil a approuvé un essai pilote prévoyant un nombre limité d'achats via wambo.org financés par des ressources ne venant pas du Fonds mondial. Cette expérimentation est une étape intéressante et nous tiendrons le Conseil et les Comités informés des progrès à intervalles appropriés. Il s'agit d'une mission essentielle pour la composante de transition de la Stratégie 2017-2022 du Fonds mondial dans la mesure où un certain nombre de pays se préparent à financer totalement leurs ripostes aux trois maladies, ainsi que pour la composante de pérennité – un certain nombre de pays durement touchés devant commencer à financer une part croissante des produits qu'ils achètent.

Ce rapport d'audit du Bureau de l'Inspecteur général salue les résultats importants de wambo.org et signale certains domaines dans lesquels nous poursuivons les améliorations. En juin 2017, lorsque le BIG a réalisé son audit, nous n'étions pas encore en mesure de montrer des niveaux de réalisation élevés. Quelques mois plus tard, nous observons cependant de nets progrès. Nous avons par exemple lancé une nouvelle phase de l'élargissement de la gamme de produits et les délais de commande ont été réduits à 34 jours à la suite de l'audit. Ces délais peuvent être encore améliorés.

L'un des rôles clés de notre nouveau Directeur des achats, Patrik Latin, qui est entré en fonction le 1^{er} septembre 2017, est de clarifier davantage et de conforter la vision pour l'avenir de wambo.org. Nous sommes désormais bien placés pour examiner et actualiser l'argumentaire de sorte qu'il sera fondé sur la réalité, et nous sommes très engagés pour mener à bien cet exercice.

Tout le long du projet, nous avons régulièrement tenu le Conseil et les Comités informés des progrès, des principaux problèmes et obstacles, et nous nous sommes particulièrement efforcés de veiller à ce que les décisions du Conseil soient effectivement prises au moment adéquat. Je suis très heureux de l'intérêt marqué que le Conseil, les Comités, les groupes constitutifs individuels, les partenaires et les pays portent au développement de wambo.org, ainsi que des nombreux conseils et informations que nous avons reçus tout le long du parcours, sans parler des contributions financières – marques ultimes d'engagement et d'approbation.

Nous ne pouvons cependant nous satisfaire du *statu quo*, même si c'est ce qu'il y a de plus facile à faire. La seule manière d'atteindre les ambitieux objectifs de mettre fin aux épidémies est d'engager un changement chargé de sens. Dans le cas présent, cela impose d'élargir massivement l'accès à des médicaments et produits de santé de qualité garantie. En continuant d'améliorer wambo.org, nous promouvons la priorité qui est la nôtre d'exploiter les innovations et les progrès technologiques, et de réaliser des économies d'échelle plus importantes afin d'avoir un impact plus significatif au profit des personnes auxquelles nous offrons nos services.

Pour réaliser la vision de wambo.org – être un marché en ligne sécurisé et convivial pour les partenaires de santé publique afin qu'ils profitent de prix accessibles, d'une transparence accrue et d'une fiabilité renforcée – il faut un engagement audacieux de l'ensemble des parties prenantes. La force du Fonds mondial, liée à son évolution constante, promeut de nouvelles approches qui peuvent réellement faire la différence pour nous permettre d'atteindre notre objectif commun de mettre un terme aux épidémies.

Bien à vous,

Marijke Wijnroks

Annexe D : Budget de wambo.org par rapport aux dépenses réelles

| | Budget prévision ou pour référence | Dépenses opérationnelles totales, toutes catégories confondues | Financement externe réel | Financement réel du Fonds mondial |
|-----------------------------|---|---|---|--|
| 2014 | Pas inclus dans le budget 2014 tel qu'élaboré durant l'été 2013 | 1 million de dollars | 1 million de dollars (de la BMGF) | 0 |
| 2015 | Pas inclus dans le budget 2015 tel qu'élaboré durant l'été 2014. Cependant, prévision de 11,6 millions de dollars partagés avec les Comités durant l'été. | 5,86 millions de dollars | 0 | 5,86 millions de dollars |
| 2016 | Le budget incluait 5,6 millions de dollars avec l'hypothèse que 3 millions de dollars seraient financés de façon externe. | 2,25 millions de dollars | 0,95 million de dollars (d'UNITAID) | 1,3 million de dollars |
| Depuis le début 2017 | Le budget incluait 5,4 millions de dollars avec l'hypothèse que 2,2 millions de dollars seraient financés de façon externe. | 1,29 million de dollars | 1,08 million de dollars (d'UNITAID, dont 0,39 million de dollars jusqu'à présent comptabilisés au compte de résultat) | 0,21 million de dollars (dont une partie non comptabilisée du cofinancement d'UNITAID de 0,9 million de dollars) |
| Total à ce jour | | 10,4 millions de dollars | 3,03 millions de dollars (dont 2,33 millions déjà comptabilisés) | 7,37 millions de dollars |