

Rapport d'audit

Audit des

contrôles clés des achats de produits de santé pour le Fonds mondial

GF-OIG-26-001
Le 21 janvier 2026
Genève, Suisse

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

Le Bureau de l'Inspecteur général (BIG) protège les actifs, les investissements, la réputation et la pérennité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures pour accélérer la fin des épidémies de sida, de tuberculose et de paludisme. Grâce à des audits, des enquêtes et des travaux consultatifs, le BIG promeut les bonnes pratiques, améliore la gestion des risques et rend compte des abus en toute exhaustivité et transparence. Le BIG est une unité indépendante du Fonds mondial, qui en fait néanmoins partie intégrante. Il rend compte au Conseil d'administration par l'intermédiaire de son Comité de l'Audit et des Finances, et sert les intérêts de toutes les parties prenantes du Fonds mondial.



Table des matières

1. Synthèse	3
1.1 Avis	3
1.2 Principales réalisations et bonnes pratiques	4
1.3 Principaux problèmes et risques	5
1.4 Objectifs, notations et champ	6
2. Environnement et contexte	8
2.1 Contexte général	8
2.2 Cadre d'orientation des marchés de prochaine génération	9
2.3 Principes relatifs aux achats	10
3. Constats	11
3.1 Les processus d'achats sont conformes à la politique du Fonds mondial et garantissent une sélection équitable des fournisseurs, mais ils pourraient être renforcés afin de garantir une application plus cohérente	11
3.2 Le processus relatif à l'allocation initiale est méthodique et guidé par des critères clairement définis, mais les contrôles relatifs à l'allocation ultérieure doivent être renforcés	14
Annex A. Classification des notations d'audit et méthodologie	17

1. Synthèse

1.1 Avis

Ces dernières années, le Fonds mondial est devenu l'un des premiers acheteurs de produits de santé dans le monde. Il consacre ainsi annuellement plus de 2,5 milliards de dollars US à l'achat de produits essentiels. En moyenne, 1,7 milliard de dollars US de ces achats transitent par le mécanisme d'achat groupé, qui bénéficie à plus de 80 pays. Le Fonds mondial utilise justement l'ampleur du mécanisme pour orienter les marchés, réduire les prix, garantir la qualité, encourager l'innovation et améliorer l'accès dans les pays à revenu faible ou intermédiaire.

Plusieurs bonnes pratiques ont été mises en place pour garantir la transparence et l'équité des achats de produits de santé. La stratégie d'achats est élaborée selon un processus collaboratif. Tout nouvel appel d'offres fait suite à une planification détaillée et à des discussions avec les partenaires et les fournisseurs. [La démarche d'orientation des marchés de prochaine génération \(NextGen\)](#)¹ (adoptée en 2022) a vocation à favoriser l'accès équitable à des produits de santé dont la qualité est garantie, à un prix abordable, par l'innovation, le renforcement des capacités régionales de production et la pérennisation des pratiques d'achat et de la chaîne d'approvisionnement. Le processus d'évaluation des achats fait notamment appel à des membres de comités indépendants, afin de garantir l'impartialité et le respect des normes d'éthique. Cette approche équilibrée contribue à combler les faiblesses et, dans le même temps, à favoriser des pratiques d'achats efficaces et transparentes.

Les processus d'appel d'offres suivent les principes énoncés dans la politique relative aux achats. Ils garantissent une sélection concurrentielle des fournisseurs. Cependant, en l'absence de procédures détaillées pour guider les achats de produits de santé, notamment pour ce qui concerne la définition des rôles et des responsabilités, l'application des critères d'évaluation et la gestion des urgences, les processus s'appuient sur les pratiques établies et sur les connaissances du personnel. Cet écueil, qui pourrait compromettre certains contrôles clés, a parfois entraîné des incohérences de leur application. Le processus d'appel d'offres est **partiellement efficace**, car les mécanismes garantissant l'exécution efficace et continue des contrôles clés doivent être renforcés.

Le Fonds mondial alloue des quantités prévisionnelles aux fournisseurs sélectionnés pour la durée de l'accord-cadre, à la lumière de la note attribuée à leur proposition. Les allocations initiales sont réévaluées annuellement au regard de huit risques, afin de maximiser l'efficacité et de veiller au respect des principes en matière d'achats. Les commandes définitives sont passées auprès de chaque fournisseur à réception des demandes d'approvisionnement des récipiendaires principaux. Dans les faits, il arrive fréquemment que la répartition des produits entre les fournisseurs diffère des allocations annuelles initiales. Ces écarts sont généralement de quelques points de pourcentage seulement, mais sur 27 dossiers examinés, trois font état d'une différence de 10 % ou plus avec le volume alloué initialement. S'il est vrai que la direction du Département de l'Approvisionnement approuve les allocations annuelles à chaque début d'année après l'examen annuel des résultats et que le responsable principal des achats directs examine les achats après leur complétion, les

¹ Ce cadre prévoit des interventions spécifiques favorisant un accès équitable à des produits et services de santé abordables et de qualité garantie, à l'appui de la Stratégie du Fonds mondial pour la période 2023-2028. Ce principe d'accès équitable sous-entend que toute personne peut obtenir les produits médicaux dont elle a besoin pour maintenir ou améliorer sa santé, indépendamment de son lieu de résidence ou de sa capacité à payer et sans subir de discrimination sociale. L'approche vise principalement à lever les obstacles à la disponibilité et à l'accessibilité financière des produits de santé, à améliorer la réactivité et les délais des commandes et des livraisons de produits de santé et à favoriser la résilience et la durabilité des chaînes d'approvisionnement.

critères utilisés pour déterminer les nouvelles allocations ne sont pas suffisamment documentés, quelle que soit leur importance, ce qui pourrait limiter l'efficacité des contrôles.

Une nouvelle politique relative aux achats a été publiée en avril 2024, suivie en avril 2025 d'un nouveau manuel, prévoyant des contrôles pour remédier aux faiblesses actuelles. Cependant, les directives et les procédures opérationnelles détaillées relatives à certains processus n'ont pas encore été établies pour les processus d'allocation. Les contrôles relatifs aux processus d'allocation sont **partiellement efficaces** pour garantir le respect des principes en matière d'achats tout au long du processus de réallocation.

1.2 Principales réalisations et bonnes pratiques

Élaboration de la stratégie d'achats collaboratifs

Le Fonds mondial achète en grandes quantités (plus de 2,5 milliards de dollars US par an). À ce titre, il joue un rôle important dans l'orientation des marchés des produits de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme. Il a élaboré une démarche d'orientation des marchés de prochaine génération (NextGen), qui a vocation à garantir un accès équitable, à un prix abordable, à des produits et services de santé dont la qualité est garantie. La démarche s'articule autour de trois interventions stratégiques :

- Orienter l'innovation et accélérer l'introduction de nouveaux produits à grande échelle.
- Promouvoir le renforcement des capacités régionales de production.
- Favoriser les achats et les chaînes d'approvisionnement écologiques et durables.

La démarche prévoit un appui à la distribution massive, à courte échéance, de moustiquaires imprégnées d'insecticide à double principe actif, et la pérennisation de l'approvisionnement en tests de diagnostic rapide pour le paludisme et le VIH. Elle encourage également le renforcement des capacités régionales de production, à l'instar de la collaboration avec des fournisseurs de moustiquaires imprégnées d'insecticide basés en Afrique. Cette initiative vise à renforcer les capacités régionales de production et la résilience de la chaîne d'approvisionnement.

Les stratégies d'achats de produits de santé spécifiques à une catégorie sont définies au terme de consultations. Elles sont élaborées avec soin, puis présentées aux partenaires et aux fournisseurs et soumises à leurs observations, avant le lancement de nouveaux appels d'offres. Grâce à cette démarche collaborative, les parties prenantes sont informées sans discernement des objectifs et des méthodologies de la passation de marchés.

Le processus d'évaluation et d'approbation des achats garantit transparence et équité

Le processus d'achat comprend plusieurs étapes clés visant à garantir la transparence, l'équité et le respect de la politique du Fonds mondial relative aux achats. Après l'évaluation par le Comité d'évaluation technique et le Comité d'évaluation commerciale, une note d'évaluation est préparée, détaillant le processus et les résultats de l'appel d'offres et de l'évaluation, qui est soumise à la validation de la direction. Ensuite, l'équipe chargée des achats directs présente les résultats de l'appel d'offres au Comité exécutif de direction, qui examine les résultats des contrats de plus de 10 millions de dollars US et les approuve. Quand un écart est fait au processus standard, une note d'exception est préparée et soumise à l'approbation du directeur exécutif, afin de garantir un suivi stratégique adéquat.

Pour chaque catégorie d'appel d'offres, l'équipe d'appui organise une réunion d'information à l'adresse du Comité d'évaluation technique et du Comité d'évaluation commerciale. La méthodologie

utilisée est présentée aux membres des comités, afin que tous soient dûment informés des critères et des processus d'évaluation.

Les processus d'appels d'offres concurrentiels sont menés conformément à la politique du Fonds mondial relative aux achats, garantissant une sélection équitable des fournisseurs. Les propositions sont évaluées par deux groupes (le Comité d'évaluation technique et le Comité d'évaluation commerciale) ou par un seul (le Comité d'évaluation technique qui valide la proposition commerciale). Dans un souci d'impartialité, les membres des deux comités sont indépendants ou issus d'équipes chargées d'une autre catégorie de produits de santé, et les personnes de l'équipe qui gère la catégorie de produits concernée sont exclues du processus. De plus, les membres du personnel observent les normes d'éthique et déclarent leur impartialité, ainsi que le respect de la confidentialité, avant la passation de marché. Le recours à deux comités est le garant d'une évaluation approfondie des aspects tant technique que commercial des propositions.

Critères adéquats d'allocation initiale, conjugués à un suivi étroit de la performance des fournisseurs

Au stade de l'allocation initiale, l'équipe chargée des achats directs attribue une note technique et une autre commerciale, puis s'appuie sur la note globale pour allouer un volume à chaque fournisseur. Chaque trimestre, elle évalue également la performance des fournisseurs sur les plans de la qualité des produits de santé et de la ponctualité de livraison. Ces données sont utilisées pour ajuster les volumes et pour les répartir dynamiquement entre les fournisseurs, afin de garantir une efficacité maximale au regard de huit facteurs de risque. L'allocation approuvée est ensuite communiquée aux fournisseurs au moyen de l'accord-cadre et des lettres d'allocation annuelle. Chaque fournisseur bénéficie ainsi d'une visibilité sur les volumes attendus.

L'équipe chargée des achats directs vérifie les prix des produits demandés sur wambo.org, la plateforme d'achat en ligne du Fonds mondial, avant d'approuver le bon de commande électronique, ce qui garantit la conformité avec les tarifs contractuels. Les demandes d'achats supérieurs à 10 millions de dollars US doivent être approuvées par le responsable principal des achats directs, afin de garantir le respect des tarifs convenus.

1.3 Principaux problèmes et risques

L'absence de procédures écrites détaillées orientant le processus d'achats de produits de santé a entraîné des incohérences d'application des contrôles clés

L'achat de produits de santé s'appuie sur les pratiques établies et sur les connaissances institutionnelles du personnel, ce qui ouvre la voie à une application incohérente des procédures et des contrôles. Ceux-ci sont orientés par la Politique relative aux achats (2008), les Procédures générales en matière d'achats (2020) et le Règlement en matière d'achats (2020), sans pour autant détailler suffisamment les processus d'achats. Plusieurs éléments clés, tels que les rôles et les responsabilités des parties prenantes, l'application des critères relatifs aux appels d'offres, la gestion des situations d'urgence, la gestion de l'introduction accélérée de nouveaux produits et la méthodologie d'évaluation des fournisseurs, ne sont pas présentés, donnant parfois lieu à un suivi incohérent des étapes des contrôles clés.

Les critères relatifs aux appels d'offres utilisés pour évaluer les fournisseurs ne se conforment pas toujours à la démarche du Fonds mondial pour l'orientation des marchés de prochaine génération (NextGen), un cadre d'interventions favorisant un accès équitable à des produits et services de santé abordables dont la qualité est garantie. Par exemple, les critères d'évaluation des appels d'offres pour les produits pharmaceutiques (un quart des échantillons) ne favorisent pas les objectifs

stratégiques tels que l'innovation et la pérennité. Les critères utilisés et la pondération attenante sont spécifiques à une catégorie de produit et, de ce fait, diffèrent selon les propositions. L'absence de documentation justifiant les différences ouvre la voie à des processus d'achats incohérents ou irréguliers selon les propositions. Enfin, les procédures et les règlements en matière d'achats ne renseignent pas explicitement sur la gestion des exceptions, par exemple l'introduction accélérée de nouveaux produits et le nombre limité de fournisseurs pour des produits de santé spécifiques, et aucun document officiel ne définit comment ces cas doivent être gérés.

La répartition des commandes de produits entre les fournisseurs peut différer des allocations prévisionnelles issues du processus d'évaluation des propositions et des allocations annuelles. La justification de ces différences n'est pas documentée, ce qui nuit à l'efficacité de certains contrôles

Les allocations annuelles font partie intégrante du processus d'approvisionnement. Elles ont vocation à répondre aux situations émergentes et aux demandes de produits émises par les pays en définitive, au-delà des allocations prévisionnelles. Cependant, le processus et les contrôles relatifs aux motifs sous-jacents justifiant une réallocation des quantités sur la base des demandes d'achat confirmées ne sont ni dûment documentés ni cohérents. Chaque équipe chargée d'une catégorie de produit aborde les écarts différemment, de sorte qu'il devient difficile de vérifier si les contrôles ont bien été menés.

La direction du Département de l'Approvisionnement valide les écarts entre les allocations prévisionnelles approuvées par le Comité exécutif de direction et les allocations annuelles attribuées en définitive. De même, le responsable principal des achats directs valide les écarts entre les quantités achetées et les allocations annuelles. Les rapports d'exception créés en 2023-2024 ont vocation à suivre les écarts d'allocation supérieurs à 20 % en vue de leur signalement au Département de la Gestion des risques. Cependant, les critères sous-jacents ayant conduit à des différences avec les allocations initiales ne sont pas documentés, si bien qu'il n'est pas possible de confirmer le bien-fondé des nouvelles allocations.

1.4 Objectifs, notations et champ

L'objectif général de l'audit est de fournir au Conseil d'administration du Fonds mondial une assurance raisonnable quant aux contrôles internes des achats de produits de santé. Plus précisément, l'audit a évalué l'adéquation et l'efficacité de ce qui suit :

Objectifs	Notations	Champ
Le processus d'approvisionnement, notamment la sélection des fournisseurs de produits de santé et la gestion des contrats	Partiellement efficace	<p>Période d'audit Janvier 2021 à juin 2024</p> <p>Champ Les auditeurs ont examiné les mesures et les contrôles clés appliqués entre janvier 2021 et juin 2024.</p> <p>Exclusion du champ L'audit n'a pas porté sur les processus relatifs aux achats, car ceux-ci ont fait l'objet d'autres</p>

Le processus d'allocation, c.-à-d. la répartition judicieuse des commandes de produits de santé entre les fournisseurs sélectionnés

Partiellement efficace

missions de contrôle externe et d'examen consultatif du BIG au cours de la période d'audit ou ont été intégrés dans celles-ci. C'est le cas de l'examen consultatif des agents chargés des achats (2022) et des processus relatifs aux achats, qui font régulièrement l'objet d'audits de pays du BIG.

L'audit couvre les processus relatifs aux allocations, visés par l'audit de la « Gestion des achats et des stocks pendant la pandémie de COVID-19 » (2021).

L'Annexe A fournit des détails de la classification générale des notations d'audit.

2. Environnement et contexte

2.1 Contexte général

Une mise en œuvre efficace des programmes suppose que les systèmes de santé soient fonctionnels. Le Fonds mondial a toujours été conscient de cette corrélation. C'est pourquoi il intègre le soutien transversal aux systèmes de santé dans son document-cadre, ainsi que dans plusieurs cadres de politique et de stratégie qui ont guidé ses investissements au fil des ans. Cette volonté a atteint son apogée avec la Stratégie 2017-2022 « Investir pour éliminer les épidémies », établissant les « Systèmes résistants et pérennes pour la santé » (SRPS) comme l'un des quatre objectifs stratégiques du Fonds mondial. À l'échelle mondiale, les partenaires ont pris acte de ce que l'atteinte de l'Objectif de développement durable 3 (Permettre à toutes et tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de toutes et tous à tout âge)² nécessitait un renforcement des systèmes de santé.

Les achats constituent un élément clé d'un système de santé fonctionnel. Ils garantissent l'approvisionnement efficace, transparent et en temps opportun des médicaments et produits de santé essentiels. Ils ont une incidence directe sur la prestation de service en cela qu'ils contribuent à s'assurer que les structures de santé reçoivent sans délai l'équipement requis pour répondre aux besoins des patients, tout en encourageant l'optimisation des ressources, la responsabilité et la résilience, en particulier dans les situations d'urgence de santé publique.

Au cours des vingt dernières années, le partenariat du Fonds mondial a joué un rôle essentiel pour orienter les marchés vers l'atteinte de cet objectif. Chaque année, plus de 2,5 milliards de dollars US de fonds des subventions allouées aux pays sont consacrés à l'achat de produits de santé, ce qui représente entre 40 et 60 % de l'enveloppe totale du portefeuille. Ces achats peuvent être des antirétroviraux, des médicaments antipaludiques, des moustiquaires imprégnées d'insecticide (MII), des médicaments antituberculeux et des produits de diagnostic. Le Fonds mondial s'appuie sur la portée de son mécanisme d'achat groupé³, dont bénéficient plus de 83 pays, pour encourager les fabricants à respecter les exigences mondiales en matière de qualité dans les pays à revenu faible ou intermédiaire et pour faire baisser le prix des produits de santé.

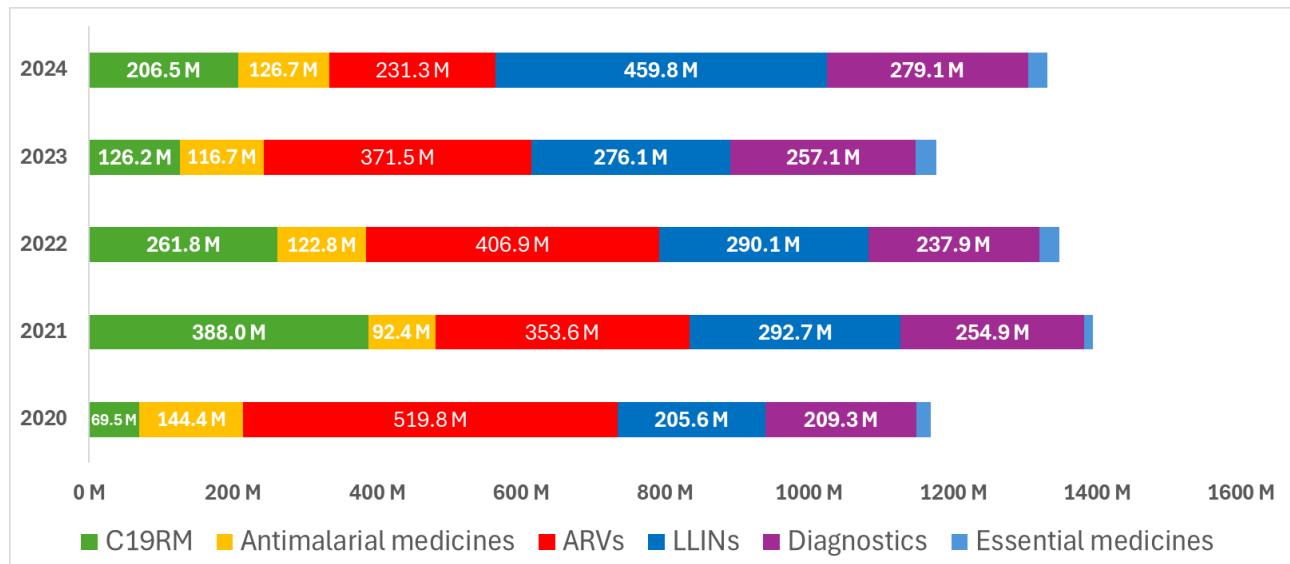
Environ 59 % de tous les produits commandés le sont par le mécanisme d'achat groupé. Entre 2020 et 2024, quelque 2 000 commandes ont transité annuellement par le mécanisme d'achat groupé, pour un montant de 1,7 milliard de dollars US en moyenne chaque année. Sous l'effet des exigences programmatiques, les dépenses d'approvisionnement passées par le mécanisme d'achat groupé au cours des cinq dernières années ont varié selon les catégories de produits clés, notamment les antirétroviraux, les médicaments antipaludiques, les moustiquaires et les produits de diagnostic⁴.

² ODD 3 : <https://sdgs.un.org/fr>

³ Le mécanisme d'achat groupé est une initiative ayant vocation à rationaliser et optimiser l'achat des produits de santé. Le Secrétariat du Fonds mondial peut alors combiner les volumes commandés par les récipiendaires principaux pour se procurer des produits de santé de qualité, optimiser l'utilisation des ressources à travers une tarification et des modalités de livraison optimales, et réduire les délais d'approvisionnement des produits de santé essentiels par l'établissement de contrats-cadres avec les fabricants.

⁴ Remarque : Les transactions exécutées au titre du mécanisme d'achat groupé excluent la plupart des produits de lutte contre la tuberculose (tous les médicaments antituberculeux et la plupart des tests de diagnostic), qui sont achetés par l'entremise du Service pharmaceutique mondial du Partenariat Halte à la tuberculose.

Figure 1 : Valeur d'un sous-ensemble de transactions exécutées au titre du mécanisme d'achat groupé et visées par le présent audit, par grande catégorie de produit, hors coûts de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement



2.2 Cadre d'orientation des marchés de prochaine génération

En 2015, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé la Stratégie d'orientation des marchés (2016-2021), qui définit la façon dont le partenariat peut contribuer à améliorer les résultats en matière de santé publique en influant sur les marchés mondiaux des produits de santé. La Stratégie vise à i) garantir durablement la disponibilité et l'accessibilité financière ; ii) favoriser des normes de qualité cohérentes ; iii) appuyer les initiatives pour l'innovation ; iv) accélérer l'adoption de produits nouveaux ou offrant un bon rapport coût-efficacité ; v) préparer la transition des pays et la viabilité des marchés à long terme ; et vi) renforcer les principaux éléments fondateurs de l'orientation des marchés.

Dans sa Stratégie pour la période 2023-2028, le Fonds mondial a placé l'orientation des marchés au cœur de sa démarche organisationnelle. En 2022, il a adopté le **Cadre d'orientation des marchés de prochaine génération** afin de renforcer et d'appuyer la mise en œuvre efficace de ses objectifs stratégiques. Ce cadre prévoit des interventions spécifiques favorisant un accès équitable à des produits et services de santé abordables dont la qualité est garantie. La démarche s'articule autour de trois interventions, chacune associée à un objectif spécifique :

- Orienter l'innovation et accélérer l'introduction de nouveaux produits à grande échelle.
- Promouvoir le renforcement des capacités régionales de production.
- Favoriser les achats et les chaînes d'approvisionnement écologiques et durables.

2.3 Principes relatifs aux achats

Le Fonds mondial sait qu'il doit veiller à l'efficacité des achats pour combattre les trois maladies, tout en maintenant un cadre de politique propre à faciliter l'exécution de sa stratégie. Ce cadre global garantit que les achats présentent un bon rapport coût-efficacité, dans le respect des principes applicables aux marchés publics et en adéquation avec la stratégie du Fonds mondial. Les critères d'assurance qualité des produits de santé sont définis dans des politiques distinctes.

En avril 2024, le Conseil d'administration du Fonds mondial a approuvé une nouvelle politique relative aux achats, qui gouverne l'ensemble des procédures et des activités entreprises à ces fins par le Secrétariat. Cette politique est fondamentale pour le respect des principes d'intégrité, de transparence, d'efficience et d'efficacité dans le cadre des activités d'approvisionnement. Elle offre la garantie de se procurer des biens et services de qualité. Dans le même temps, elle favorise un accès équitable et juste des populations soutenues par le Fonds mondial à des produits de santé dont la qualité est garantie ; elle optimise l'utilisation des ressources et appuie l'établissement de partenariats durables.

Toutes les activités d'achats entreprises par le Fonds mondial doivent satisfaire aux normes et aux exigences ci-après, qui constituent un cadre d'orientation pour des pratiques d'achat responsables dans un souci de redevabilité⁵.

- **Optimisation des ressources.** Compromis entre le prix, la qualité et la performance qui offre globalement le plus grand avantage au regard des critères de sélection établis.
- **Concurrence efficace.** Suppose que les appels d'offres soient publiés pour une mise en concurrence ouverte, ou qu'un nombre suffisant de fournisseurs potentiels soient invités à soumissionner.
- **Équité, impartialité et intégrité.** Signifie que toutes les parties sont traitées sur un pied d'égalité tout au long du processus, dans la stricte observation de critères prédéterminés et sans conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent.
- **Orientation client.** Suppose de s'intéresser en premier lieu aux besoins et aux exigences de la personne ou de l'entité qui demande les biens ou les services, mettant ainsi la satisfaction du client au cœur de chaque décision relative aux achats.
- **Durabilité.** Réduit au minimum l'impact environnemental de la chaîne d'approvisionnement, favorise des conditions de travail équitables et humaines et contribue au bien-être à long terme des communautés.
- **Intérêt supérieur du Fonds mondial.** Les achats doivent être effectués d'une manière à permettre au mieux possible à l'organisation de poursuivre sa mission et d'atteindre ses objectifs stratégiques.

⁵https://www.theglobalfund.org/media/13582/corporate_procurement_policy_fr.pdf, page 5

3. Constats

3.1 Les processus d'achats sont conformes à la politique du Fonds mondial et garantissent une sélection équitable des fournisseurs, mais ils pourraient être renforcés afin de garantir une application plus cohérente

Chaque année, plus de 2,5 milliards de dollars US de fonds des subventions allouées aux pays sont consacrés à l'achat de produits de santé, tels que des antirétroviraux, des médicaments antipaludiques, des moustiquaires imprégnées d'insecticide, des médicaments contre la tuberculose et des produits de diagnostic. S'il est vrai que le processus d'achat est conçu pour garantir la transparence, l'équité et la conformité à la politique du Fonds mondial relative aux achats, l'absence de procédures écrites relatives à l'achat de produits de santé signifie que ces activités sont fortement dépendantes de l'expérience du personnel et de pratiques informelles. Cela a ouvert la voie à des pratiques incohérentes en matière d'évaluation des propositions selon les appels d'offres, à une application inégale des critères de sélection des fournisseurs, à une utilisation persistante des procédures d'urgence, et à un manque de clarté des méthodes utilisées pour évaluer la performance des fournisseurs.

Le BIG a examiné l'ensemble des appels d'offres relatifs à l'achat de MII, de produits pharmaceutiques et de tests de diagnostic émis entre 2021 et 2024, qui représentent 85 % de la valeur des achats réalisés annuellement au titre du mécanisme d'achat groupé. Il a ainsi pu confirmer que les processus concurrentiels étaient conformes à la politique du Fonds mondial relative aux achats, garantissant la transparence et l'équité de ces activités. Cependant, au regard du volume important de produits de santé commandés au travers du mécanisme d'achat groupé (entre 1,3 et 2,2 milliards de dollars US par an pour 2 000 commandes environ), des procédures détaillées, spécifiques à chaque catégorie de produit, doivent être établies.

Le Secrétariat a reconnu que les procédures internes relatives à l'achat de produits de santé n'étaient pas suffisamment détaillées, amenant le Conseil d'administration à approuver une nouvelle politique en avril 2024 et la publication d'un manuel en avril 2025. Celui-ci présente les processus à l'échelle de l'organisation, mais au moment du présent audit, les procédures opérationnelles n'avaient toujours pas été définies. Ce manque d'orientations s'est traduit par une définition vague des rôles, un manque de planification des interventions d'urgence et une évaluation incohérente des fournisseurs, autant de faiblesses pouvant nuire à l'équité, à la mise en concurrence et à l'efficacité des activités d'achats.

Les rôles et responsabilités des parties prenantes dans le processus d'appels d'offres ne sont pas clairement définis, ce qui accroît le risque d'abaisser le niveau de performance.

Trois comités de gestion du Fonds mondial, le Comité d'évaluation technique⁶, le Comité d'évaluation commerciale⁷ et le Comité exécutif de direction⁸, participent à l'examen des propositions des fournisseurs en réponse aux appels d'offres, mais leurs rôles, ce qui est attendu d'eux et leur influence sur les décisions d'achats ne sont pas clairement définis et varient selon la composition de chaque comité.

Les calendriers d'évaluation diffèrent sensiblement selon les propositions, car les orientations actuelles n'indiquent pas de délai standard. Par exemple, le Comité d'évaluation technique a eu deux jours seulement pour évaluer les propositions relatives aux moustiquaires à double principe actif, tandis que, pour d'autres, dix jours lui ont été accordés. Ces évaluations s'appuient sur la notation provisoire attribuée par le responsable de l'approvisionnement pour la catégorie de produit concernée. Or, un délai insuffisant peut compromettre la responsabilité.

De plus, les notes d'approbation finale des propositions présentées au Comité exécutif de direction sont insuffisamment détaillées sur le plan financier. Par exemple, elles ne précisent pas l'allocation au fournisseur et la valeur du contrat, ce qui nuit au suivi stratégique et pourrait entamer la confiance des parties prenantes.

Même si le Manuel relatif aux achats publié en avril 2025 clarifie certains rôles, il doit fournir davantage d'informations opérationnelles pour garantir la cohérence et le contrôle des processus d'appel d'offres.

Les critères utilisés pour les différentes pondérations des critères imposés aux soumissionnaires et leur adéquation avec la démarche d'orientation des marchés de prochaine génération ne sont pas dûment définis et pourraient contreviendre à la transparence des achats et aux principes y afférents.

La démarche d'orientation des marchés de prochaine génération n'est pas formellement harmonisée avec les critères d'évaluation des propositions, de sorte que la pondération des critères d'évaluation des fournisseurs diffère selon les appels d'offres.

Certes, l'adaptation des critères à des marchés et des produits spécifiques peut être justifiée, mais il n'existe pas de documentation officielle expliquant comment ces critères appuient les principes applicables aux achats ou affectent individuellement les appels d'offres. Cette situation a donné lieu à des ambiguïtés et à une application inégale des normes en matière de marchés publics.

La pondération des critères varie sans être accompagnée de justifications écrites et deux objectifs stratégiques relatifs à l'orientation des marchés de prochaine génération, à savoir l'innovation et la durabilité environnementale, n'ont pas été pris en compte dans les évaluations des propositions portant sur les produits pharmaceutiques. Par exemple, dans le cadre de l'appel d'offres pour la fourniture d'installations de production d'oxygène par adsorption par inversion de pression lors de la pandémie de COVID-19, la performance des fournisseurs a été examinée au dernier stade de la sélection seulement, sur demande du Comité d'évaluation technique, et non pas pendant l'évaluation initiale. Dans le cadre de ces évaluations, la façon dont les critères utilisés ont appuyé

⁶ Le Comité d'évaluation technique évalue dans quelle mesure chaque proposition répond au cahier des charges et aux critères techniques énoncés dans les documents d'appel d'offres. Cette évaluation est menée avant l'étude des aspects financiers, afin de garantir la sélection de propositions de qualité. Ce comité est constitué de membres du Département de l'Approvisionnement, de la Division de la Gestion des subventions, du Département Conseils techniques et Partenariats et du Département de la Gestion des risques.

⁷ Le Comité d'évaluation commerciale évalue le volet financier de chaque proposition, en particulier les aspects financiers et commerciaux. Ce comité est constitué de membres indépendants du Département de l'Approvisionnement, de la Division de la Gestion des subventions, du Département des Finances, du Département de la Gestion financière des subventions et du Département de la Gestion des risques.

⁸ Le Comité exécutif de direction examine et approuve le processus global des appels d'offres, ainsi que l'issue attenante pour ce qui concerne la sélection des fournisseurs si le contrat porte sur plus de 10 millions de dollars US.

les cinq principes en matière de marchés publics n'a pas été formellement évaluée⁹, pas plus que les risques pour leur mise en œuvre. Le Manuel relatif aux achats publié en avril 2025 clarifie la notation. Ainsi, les critères techniques doivent peser pour 50 à 80 % dans l'évaluation totale des achats directs, tandis que les critères commerciaux compteront à hauteur de 20 % à 50 %.

L'absence d'orientations sur la régulation des situations exceptionnelles limite le respect des principes en matière d'achats et risque de nuire aux résultats du Fonds mondial

Les principes de la politique du Fonds mondial relative aux achats sont centrés sur une concurrence efficace, l'optimisation des ressources, l'équité, l'impartialité et l'intégrité. Le respect de ces principes suppose de lancer régulièrement des appels d'offres pour l'achat des produits de santé.

Il est arrivé que le Fonds mondial ait dû dévier des processus établis par la politique pour surmonter une crise et atténuer les risques de pénuries de produits. Même si les processus examinés par le BIG ne présentent aucune irrégularité, l'absence d'orientations claires renseignant sur ce qui constitue une circonstance exceptionnelle, sur les personnes habilitées à approuver une dérogation aux processus d'achats standards, et sur les méthodes à suivre dans ce cas, expose le Fonds mondial à plusieurs risques.

Par exemple, entre 2021 et 2023, 80 % des tests de diagnostic rapide du paludisme ont été achetés auprès de deux fournisseurs seulement, en raison des restrictions d'admissibilité liées aux procédures concurrentielles d'appel d'offres en 2019. Les 20 % restants ont été achetés auprès de cinq autres fournisseurs devenus admissibles en vertu d'accords de bons de commande. Ce processus a été initié et géré au moment de la pandémie mondiale de COVID-19. L'utilisation des accords de bons de commande a été mise en place avec les conseils du Département des Affaires juridiques, afin de ne pas compromettre l'intégrité de l'appel d'offres original (lancé en 2019). Si cette initiative a atténué les risques de pénuries de produits, la décision de ne pas lancer de nouvel appel d'offres et de poursuivre avec deux fournisseurs principaux pour trois ans a limité la mise en concurrence et exposé l'organisation à des risques liés aux achats.

En 2023, le Fonds mondial a introduit un nouveau type de moustiquaire imprégnée d'insecticide à double principe actif, pour faire suite à la recommandation de l'OMS de contrer la résistance des moustiques aux répulsifs utilisés dans les MII achetées précédemment. Or, deux fournisseurs seulement avaient été présélectionnés par l'OMS et étaient en mesure de produire ce nouveau type de moustiquaire. Le Fonds mondial a donc utilisé des conditions contractuelles spéciales pour sélectionner le fournisseur, qui recevrait un volume de commande garanti sous réserve d'accepter un tarif plafond considéré. Les années suivantes, le nombre de fournisseurs a augmenté.

Faute de politiques et de procédures pour réguler ce qui constitue une circonstance exceptionnelle et de mécanismes d'approbation des décisions autorisant une dérogation aux principes en matière d'achats, ces situations sont gérées au cas par cas. Cela conduit à une augmentation des risques liés aux achats et à l'obtention de résultats mitigés, autant de risques qui doivent être suivis de près et, en définitive, atténués.

Absence de méthodologies en bonne et due forme pour évaluer la performance des fournisseurs et garantir la transparence de l'exercice

L'évaluation de la performance des fournisseurs est clairement définie et les accords-cadres contiennent des indicateurs clés de performance. Pour autant, aucune méthodologie n'a été établie pour garantir la cohérence et la transparence du suivi de la performance.

⁹ Les principaux critères applicables aux achats en 2008 sont : l'optimisation des ressources, la concurrence, l'efficacité et l'efficience, l'impartialité, la transparence et la responsabilité, et l'éthique.

Faute de système dédié, les données sont collectées chaque semaine auprès des fabricants dans des tableurs Excel et indiquent les expéditions, les allocations et les coûts. S'il est vrai que le Département des Technologies de l'information du Fonds mondial vérifie la qualité des données, les contrôles portant sur l'exactitude des données varient selon les équipes en fonction du type de produit. Les calculs des indicateurs clés de performance se basent sur des pratiques établies, mais ils ne sont pas documentés, au détriment de l'exactitude et de la fiabilité des données.

Les contrôles préventifs de l'exactitude des données ne sont pas systématiques et la détection des erreurs est réalisée manuellement au moyen de tableaux de bord et d'échanges avec les fournisseurs. L'utilisation incohérente des données agrégées, selon les équipes, est source de divergences majeures entre les registres internes et la performance rapportée par les fournisseurs, qui sont gérées a posteriori.

Les recalculs du BIG ne font état d'aucune erreur majeure, mais le manque de méthodologie standardisée et de documentation en bonne et due forme nuit à la cohérence, à l'efficacité et à la transparence de l'évaluation de la performance des fournisseurs.

Mesure de gestion convenue n° 1

Le Secrétariat continuera de se conformer au Manuel relatif aux achats et de détailler les procédures opérationnelles normalisées pour certains processus, notamment les critères d'évaluation et de performance, ou encore les rôles et responsabilités des examinateurs et des approbateurs, afin de garantir l'efficience et l'efficacité.

TITULAIRE : Direction de l'Approvisionnement

DATE CIBLE : 31 décembre 2026

3.2 Le processus relatif à l'allocation initiale est méthodique et guidé par des critères clairement définis, mais les contrôles relatifs à l'allocation ultérieure doivent être renforcés

Les principaux contrôles portant sur les allocations aux fournisseurs ont été établis et les décisions d'achats sont approuvées par le Comité exécutif de direction, la direction de l'Approvisionnement et le responsable des achats directs, sur la base du résultat des appels d'offres et des plans d'allocations annuels. Pour diverses raisons valides, il arrive fréquemment que les quantités achetées en définitive ne correspondent pas aux allocations prévisionnelles et annuelles. Or, plusieurs éléments essentiels font défaut aux contrôles de ces écarts.

La sélection des fournisseurs de produits de santé suit une procédure concurrentielle, les comités d'évaluation technique et commerciale évaluant les propositions au regard des critères définis dans les appels d'offres. Le Comité exécutif de direction examine les évaluations finales, qui servent à déterminer les allocations prévisionnelles des accords-cadres.

Les allocations sont réévaluées annuellement dans le cadre d'un exercice d'évaluation des risques portant sur la performance des fournisseurs et huit facteurs de risques, ainsi qu'au stade de la passation des commandes, afin de refléter les besoins à mesure qu'ils évoluent. Cette approche dynamique favorise un approvisionnement et des livraisons en temps opportun face aux

changements de situation. Il reste néanmoins possible d'affiner les processus d'allocation afin d'en garantir la cohérence.

Les contrôles du processus d'allocation n'indiquent pas dûment la justification des écarts entre les allocations prévisionnelles approuvées par le Comité exécutif de direction, les allocations annuelles et les quantités achetées en définitive.

Les allocations aux fournisseurs suivent un processus en trois étapes : les allocations prévisionnelles approuvées par le Comité exécutif de direction ; les allocations annuelles déterminées par l'équipe des achats directs fondées sur huit facteurs de risques ; et les bons de commande réels présentés par l'équipe des achats directs, sur la base des commandes spécifiques reçues par les récipiendaires principaux, qui peuvent différer des allocations annuelles.

Les commandes inférieures à 10 millions de dollars US sont approuvées par les responsables de chaque catégorie de produit. Au-delà, elles sont approuvées par le responsable principal des achats directs, qui examine également chaque écart avant le rapport semestriel sur les risques. Des écarts, ne dépassant généralement pas 10 %¹⁰, sont attendus en raison des fluctuations du marché, des capacités des fournisseurs, de données inexactes fournies par les pays ou d'autres facteurs encore. Cependant, la justification de ces écarts n'est pas dûment documentée et ne fait l'objet d aucun suivi stratégique. De plus, aucun comité, pas même le Comité exécutif de direction, ne reçoit de rapport comparant les allocations réelles avec les allocations approuvées initialement, ce qui limite le suivi stratégique. Les rapports d'exception créés en 2023-2024 ont vocation à suivre les écarts d'allocation, ainsi que leur signalement quand ils sont supérieurs à 20 %. Pour autant, la raison, le signalement et la validation ou l'approbation de ces écarts ne sont pas définis.

L'utilisation des critères servant à déterminer l'allocation annuelle et les achats réels n'est pas cohérente, ce qui limite l'efficacité du processus d'allocation.

Les allocations annuelles sont déterminées au regard de huit facteurs de risques¹¹ appliqués aux allocations prévisionnelles qui sont attribuées lors du lancement des appels d'offres, afin de satisfaire aux principes en matière d'achats et de maximiser l'efficacité. Cependant, l'application de ces facteurs de risques varie et le BIG relève des divergences entre les allocations attribuées à des fournisseurs présentant des faiblesses similaires, comme un manque de ponctualité des livraisons dans leur intégralité.

La méthodologie utilisée pour appliquer les critères est documentée en partie seulement. Elle n'indique pas clairement la façon dont les risques sont considérés et les allocations adaptées. Par exemple, des critères clés des processus d'allocation, tels que l'homologation dans le pays et la capacité de production, qui jouent un rôle central pour les allocations annuelles, pèsent peu dans l'évaluation des propositions. Même si les ajustements ont vocation à limiter la possibilité que les fournisseurs exagèrent l'effort requis pour obtenir leur homologation et surévaluent leur capacité de production, leur justification et leurs conséquences sur les allocations ne sont pas documentées.

Afin de combler ces faiblesses, le Manuel relatif aux achats (avril 2025) prévoit la mise en place d'« équipes d'allocation » composées de membres des départements Approvisionnement, Gestion des subventions et Finances, chargées de proposer des allocations annuelles et d'examiner les écarts de volumes commandés. Cette structure pourrait, certes, renforcer le suivi stratégique, mais le manuel n'indique pas clairement quels documents sont requis ou quelles sont les modalités de

¹⁰ Les écarts sont calculés par la comparaison des parts du marché total attribuées à chaque fournisseur et non pas des quantités, qui peuvent résulter de fluctuations dans les commandes plutôt que d'une modification des allocations.

¹¹ Les huit facteurs de risques sont 1. Aspect commercial ; 2. Capacité à fournir ; 3. Engagement ; 4. Qualité des produits ; 5. Homologation dans le pays ; 6. Assistance technique ; 7. Mobilisation et communication de la direction ; et 8. Intégrité et diligence raisonnable.

signalement au niveau supérieur. La direction de l'Approvisionnement invite des comités ad hoc à examiner le résultat des appels d'offres pour l'achat de produits de santé. Elle fournit des observations et approuve les propositions d'attribution des contrats. Or, aucune orientation sur les facteurs de déclenchement requis pour convoquer le comité ad hoc n'a encore été définie, pas plus que les critères utilisés pour approuver ces propositions.

Mesure de gestion convenue n° 2

Le Secrétariat renforcera les contrôles portant sur le processus d'examen et d'approbation des écarts entre les allocations prévisionnelles, annuelles et définitives de commandes aux fournisseurs.

TITULAIRE : Direction de l'Approvisionnement

DATE CIBLE : 31 décembre 2026

Annex A. Classification des notations d'audit et méthodologie

Efficace	Absence de problème ou problèmes mineurs constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques sont conçus de façon adéquate, régulièrement mis en œuvre de façon appropriée et efficace pour fournir l'assurance raisonnable que les objectifs seront atteints.
Partiellement efficace	Problèmes d'importance modérée constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques 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.
Nécessite une nette amélioration	Un problème ou un petit nombre de problèmes significatifs constatés. Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques 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.
Inefficace	Plusieurs problèmes significatifs et/ou un (des) problème(s) grave(s) constaté(s). Les processus de contrôle interne, de gouvernance et de gestion des risques 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.

Le BIG réalise ses audits conformément à la définition de l'audit interne du Global Institute of Internal Auditors, aux normes internationales de pratique professionnelle d'audit interne et au code d'éthique. Ces normes permettent de garantir la qualité et le professionnalisme des travaux du BIG. Les principes et les modalités de l'approche d'audit du BIG sont décrits dans sa charte, son manuel d'audit, son code de conduite et dans les mandats spécifiques à chaque engagement. Ces documents garantissent également l'indépendance des auditeurs du BIG ainsi que l'intégrité de leurs travaux.

La portée des audits du BIG peut-être spécifique ou étendue, en fonction du contexte, et couvre la gestion des risques, 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 servent à établir des évaluations spécifiques de ces différents domaines. D'autres sources de preuves, telles que les travaux d'autres auditeurs/fournisseurs de contrôles externes, 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 des achats et de la chaîne d'approvisionnement, à la gestion des évolutions et aux principaux contrôles financiers et fiduciaires du Fonds mondial.