

Synthèse du rapport d'audit des programmes Gavi en République Démocratique du Congo

Le rapport d'audit ci-joint présente les conclusions de l'audit portant sur la mise en œuvre par le Ministère de la Santé Publique (MSP) de la République Démocratique du Congo des programmes d'immunisation soutenus par Gavi. Les travaux d'audit menés entre mai et décembre 2018, ont couvert les activités du Programme Elargi de Vaccination (PEV) et du Renforcement du Système de Santé (RSS) au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017. Au cours de cette période, Gavi a soutenu financièrement l'introduction de nouveaux vaccins, trois campagnes de vaccination contre la rougeole, les méningocoques de type A et la fièvre jaune, le changement de présentation de produit de vaccination, la plateforme d'optimisation des équipements de la chaîne du froid, ainsi que le programme RSS.

Les points saillants de la synthèse du rapport d'audit (pages 3 à 5), décrits de manière détaillée dans le corps du rapport, sont les suivants :

1. De manière générale, la gestion des soutiens Gavi a été jugée partiellement satisfaisante (page 3), ce qui signifie que «les contrôles internes et les procédures de gestion des risques sont généralement établis et fonctionnent, mais requièrent des améliorations. Des risques modérés à élevés ont été identifiés et pourraient impacter la réalisation des objectifs des programmes soutenus par Gavi ».
2. Vingt déficiences ont été relevées dans les domaines suivants : (i) Gouvernance et performance organisationnelle des entités ; (ii) Gestion comptable et financière ; (iii) Gestion budgétaire ; (iv) Achats et passations de marchés ; (v) Engagement des dépenses ; (vi) Gestion des vaccins.
3. Les principaux constats ont comporté notamment les éléments suivants :
 - a. 231 500 US\$ de dépenses programmatiques non ou insuffisamment justifiées, inéligibles ou irrégulières (tableau 1, page 5) ;
 - b. Auxquelles s'ajoutent 387 734 US\$ d'avances ouvertes au titre des années 2015, 2016 et 2017, pour lesquelles les pièces justificatives de dépenses n'ont pas été remontées pour comptabilisation au niveau central (page 5), soit un total de 619 234 US\$;
 - c. La Cellule d'Appui à la Gestion Financière présente plusieurs faiblesses en matière de gouvernance, en particulier sur les aspects du cadre procédural de gestion financière, de la fonction d'audit interne et de la vérification par les audits externes ;
 - d. Le cadre contractuel régissant les activités communautaires du RSS mérite d'être renforcé de manière qu'il reflète les exigences prévues dans l'Accord-Cadre de Partenariat et ses annexes (notamment les exigences en matière de gestion des subventions ou GMR) afin d'assurer une gestion des fonds et une redevabilité en conformité avec ces principes ;
 - e. Des insuffisances significatives ont été relevées, tant au niveau du dispositif de suivi des plans de passation des marchés qu'en termes d'application des procédures et d'exécution des contrats ;
 - f. Des retards de cofinancement des vaccins soutenus par Gavi et/ou de financement des vaccins traditionnels ont été à l'origine d'une rupture de stock de vaccins en 2018.

Les constats de l'audit des programmes et de l'investigation ont été partagés avec le Ministre de la Santé Publique, qui a accepté d'engager les actions nécessaires pour remédier aux défaillances et problèmes identifiés.

Concernant les dépenses mises en question d'un montant de 619,234 US\$, le MSP a fourni des éléments complémentaires permettant de valider la bonne tenue de certaines activités, pour lesquelles les dépenses étaient insuffisamment justifiées. Cette validation a permis de réduire le montant à rembourser à Gavi de 89,456 US\$, le portant ainsi à 529,788 US\$.

Le MSP, dans une lettre datée du 23 juin 2020, s'engage à rembourser cette somme de manière échelonnée, jusqu'à fin septembre 2021.

Genève, 9 novembre 2020

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Secrétariat de Gavi, Genève, Suisse

(Ci-après Gavi)

Rapport d'audit des programmes – Mars 2020

Sommaire

1. Résumé exécutif	3	4.5. Engagement des dépenses	25
1.1. Constatations d'audit par section	3	4.6. Gestion des vaccins	26
1.2. Opinion d'audit globale	3	Annexes	30
1.3. Résumé détaillé	4	Annexe 1 - Acronymes	30
1.4. Impact quantitatif des constatations d'audit	5	Annexe 2 – Définitions : opinion, notes d'audit et priorités	31
2. Contexte	6	Annexe 3 – Classification des dépenses	32
2.1. Introduction	6	Annexe 4 – Synthèse des conclusions des tests de dépenses	33
2.2. Structures impliquées dans la gestion des subventions Gavi	7	Annexe 5 – Détail des dépenses mises en question par l'audit	34
3. Champ et objectifs de l'audit	8	Annexe 6 – Détail des dépenses ayant montré des faiblesses documentaires	39
3.1. Champ de l'audit	8	Annexe 7 – Détail des avances ouvertes au 31 décembre 2017 par subvention	44
3.2. Objectifs de l'audit	8	Annexe 8 – Passations de marchés – Travaux effectués	45
3.3. Déroulement de la mission d'audit	8	Annexe 9 – Passations de marchés présentant des écarts de procédure	46
4. Résultats détaillés	9	Annexe 10 – Défauts relevés dans la revue d'exécution des marchés	48
4.1. Gouvernance et performance organisationnelle des entités	9	Annexe 11 – Objectifs du Plan « Mashako »	51
4.2. Gestion comptable et financière	14	Annexe 12 – Registre du dépôt central de vaccins	52
4.3. Gestion budgétaire	19	Annexe 13 – Illustrations des constats d'audit	53
4.4. Achats et passations de marchés	21	Annexe 14 – Plan d'action correctif aux constats d'audit	56

1. Résumé exécutif

1.1. Constatations d'audit par section

Section*	Constat	Risque*	Page
4.1	<u>Gouvernance et performance organisationnelle des entités</u>		9
4.1.1	Cadre procédural faible et incomplet	■	9
4.1.2	Rapports d'audit externes des subventions non produits selon les termes des accords et faiblesse dans la mise en œuvre des recommandations	■	11
4.1.3	Fonctions de surveillance et d'audit interne insuffisantes	■	12
4.1.4	Faiblesse du cadre contractuel régissant les activités communautaires du RSS	■	13
4.2	<u>Gestion comptable et financière</u>		14
4.2.1	Paramétrage et utilisation du logiciel de gestion comptable à améliorer	■	14
4.2.2	Pratiques comptables non conformes aux normes en vigueur	■	15
4.2.3	Montant significatif d'avances non apurées et suivi insuffisant	■	16
4.2.4	Absence de tenue de comptabilité générale et analytique en 2015 et 2016	■	17
4.2.5	Classement et archivage des documents insuffisants	■	18
4.3	<u>Gestion budgétaire</u>		19
4.3.1	Lacunes en matière d'intégration, déploiement et suivi budgétaire	■	19
4.3.2	Rapports financiers incomplets, en retard et non produits selon les termes des accords	■	20
4.4	<u>Achats et passations de marchés</u>		21
4.4.1	Absence de suivi des plans de passation des marchés	■	21
4.4.2	Recours fréquent à la procédure de gré à gré	■	22
4.4.3	Écarts d'application dans la procédure de passation des marchés	■	23
4.4.4	Défauts constatés dans l'exécution de contrats	■	24

Section*	Constat	Risque*	Page
4.5	<u>Engagement des dépenses</u>		25
4.5.1	Dépenses mises en question	■	25
4.6	<u>Gestion des vaccins</u>		26
4.6.1	Retards de livraisons de vaccins en raison d'inefficacités dans le traitement des demandes	■	26
4.6.2	Rupture de stock de vaccins au niveau central en 2018 due à un retard de co-financement	■	27
4.6.3	Entrepôt central de vaccins vétuste et non-respect du principe de « premier expiré premier sorti »	■	28
4.6.4	Manque de fiabilité des données de registre de stock	■	29

1.2. Opinion d'audit globale

L'équipe d'audit a évalué que la gestion des soutiens Gavi par le MSP pendant la période auditée était **partiellement satisfaisante**, ce qui signifie que les contrôles internes et les procédures de gestion des risques sont généralement établis et fonctionnent, mais requièrent des améliorations. Des risques modérés à élevés ont été identifiés et pourraient impacter la réalisation des objectifs des programmes soutenus par Gavi.

Afin de réduire les risques associés aux constats énumérés ci-dessus, l'équipe d'audit a proposé 20 recommandations, dont 8 (40 %) sont qualifiées d'essentielles, nécessitant la mise en œuvre du plan d'action correctif (défini en annexe 14).

* La note d'audit attribuée à chaque section, le niveau de risque évalué pour chaque constat d'audit et le niveau de priorité des recommandations sont définis en annexe 2 du présent rapport.

1.3. Résumé détaillé

Depuis octobre 2018 la République Démocratique du Congo (RDC) a déployé de nombreux efforts pour soutenir son plan de relance de la vaccination systématique, également appelé « plan Mashako », en vue d'accroître de manière significative la couverture vaccinale dans le pays. En amont et parallèlement à ce dispositif, différentes mesures d'appui au renforcement des capacités du ministère de la santé ont été mises en œuvre. Celles-ci visaient à la fois les infrastructures de vaccination par l'inauguration d'un nouveau dépôt le 10 octobre 2018 et les aspects de gestion financière et budgétaire à travers le renforcement des capacités de la CAGF (la liste des acronymes est disponible en annexe 1 du rapport). La mise en place d'une agence fiduciaire en accompagnement de la CAGF pour la gestion financière des subventions s'inscrit dans cette démarche et s'est ainsi traduite par un renforcement de l'environnement de contrôle et une réduction notable des dépenses non justifiées depuis l'audit précédent des programmes Gavi en 2015 (sur les dépenses testées, le montant non justifié a baissé de 98%).

Cependant, les résultats du présent audit traduisent certaines faiblesses qui persistent dans les domaines principaux suivants :

Gouvernance et organisation

Le dispositif de gouvernance entourant la gestion des subventions GAVI a évolué au cours des dernières années impulsé par l'adoption en 2017 des Exigences en matière de gestion des subventions (ou « Grant Management Requirements », ci-après les « GMR »). Toutefois, et en dépit de mesures de renforcement, ses composantes et les engagements y afférents demeurent fragiles.

Ainsi, le cadre procédural entourant les activités de gestion de la CAGF présente toujours des lacunes et ne couvre pas de manière exhaustive et détaillée les pratiques et règles en matière d'enregistrement comptable, de traçabilité comptable et des paiements, et de contrôle. Les rapports d'audit externes des subventions ne sont pas produits selon les termes des accords et la mise en œuvre des recommandations accuse des retards significatifs.

De la même manière, la fonction d'audit interne mise en place au sein du MSP, démontre des faiblesses d'ordre structurel et opérationnel ne lui permettant pas d'assurer de manière efficace son rôle et d'offrir une assurance raisonnable quant à la gestion des subventions.

Enfin, le cadre contractuel régissant les activités communautaires du RSS mérite d'être renforcé de manière qu'il reflète les exigences prévues dans l'ACP (y compris GMR) afin d'assurer une gestion des fonds et une redevabilité en conformité avec ces principes.

Gestion comptable et budgétaire

La prise en charge de la tenue de la comptabilité par la CAGF à partir de 2017 a présenté de nombreux défis traduisant le besoin de maintenir et renforcer le rôle d'accompagnement de l'agence fiduciaire. Ces défis proviennent en partie de faiblesses dans la tenue de comptabilité générale en 2015 et 2016.

En effet, les pratiques comptables observées mettent en évidence certaines insuffisances et ne répondent pas aux normes en vigueur, favorisant les erreurs comptables et l'accroissement des avances non apurées jusqu'à des montants significatifs (de l'ordre de 0.8 million USD au 31 décembre 2017).

La gestion budgétaire opérée par la CAGF a révélé plusieurs lacunes. Celles-ci portent principalement

sur l'intégration, le déploiement et le suivi budgétaire rendant difficile le suivi de la justification des avances et l'exécution budgétaire. Elles se traduisent également au travers de rapports financiers incomplets, en retard et non produits selon les termes des accords.

En outre, une prise en charge rapide de l'amélioration du paramétrage et de l'utilisation du logiciel de gestion comptable constitue un préalable indispensable à l'instauration de bases de comptabilisation et de rapportage budgétaire et financier fiables et robustes. Cette amélioration devrait également s'accompagner d'une révision des pratiques de classement et d'archivage des documents afin de répondre aux exigences légales.

Achats et passations de marché

La revue du cadre de passation des marchés ainsi que l'analyse d'un échantillon représentatif de dossiers a mis en évidence des insuffisances significatives, tant au niveau du dispositif de suivi des plans de passation des marchés qu'en termes d'application des procédures et d'exécution des contrats.

L'équipe d'audit a constaté d'une part qu'aucun suivi des plans de passation de marché n'était en place, et d'autre part qu'il existait des écarts d'application dans la procédure de passation des marchés. Ces écarts visent principalement le respect des exigences en matière de publicité et de notification aux différentes parties prenantes au processus d'appel d'offre. De plus, l'équipe d'audit a noté un recours fréquent à la procédure de gré à gré.

Par ailleurs, une attention particulière devait être portée au respect des dispositions réglementaires et clauses contractuelles au cours de l'exécution des contrats.

Engagement des dépenses

L'équipe d'audit a revu de manière détaillée un échantillon de dépenses effectuées au cours de la période audité et représentant un montant total d'environ 14.4 millions USD. Cette revue a permis de relever l'existence de dépenses insuffisamment justifiées, irrégulières ou non justifiées, d'un total de 231 500 USD qui sont subséquentement mises en question. Les résultats détaillés de cette revue sont présentés en section 4.5 du présent rapport.

Gestion des vaccins

L'analyse des processus et des données de stocks de vaccins ainsi que les visites du dépôt national de vaccins, ont amené l'équipe d'audit à constater certaines insuffisances. Celles-ci se matérialisent, entre autres, au travers de retards de livraisons de vaccins ou encore du non-respect du principe de « premier expiré premier sorti ». Par ailleurs, des retards de cofinancement des vaccins soutenus par Gavi et/ou de financement des vaccins traditionnels ont été à l'origine d'une rupture de stock de vaccins en 2018.

Les infrastructures inadaptées au niveau central, et le manque de fiabilité des données de registre de stock viennent accentuer les difficultés relevées en matière de gestion des vaccins. La mise en service du nouveau dépôt de Kinkole et le transfert des stocks présentent une opportunité de revoir les pratiques et procédures logistiques et de s'aligner sur les normes de gestion des vaccins préconisées par l'OMS.

1.4. Impact quantitatif des constatations d'audit

Les dépenses testées par l'équipe d'audit illustrent l'évolution du rôle et de la qualité du contrôle opéré par l'agence fiduciaire actuelle depuis sa prise de fonction en mars 2015 sur la justification des dépenses liées au renforcement du système de santé (RSS). En effet, le montant de dépenses liées aux subventions RSS mises en question par l'audit décroît en 2016 puis en 2017. Le changement de rôle de l'AF en 2016, transférant les activités de tenue des comptes à la CAGF, lui a notamment permis de focaliser son action sur les volets accompagnement et contrôle.

La gestion des campagnes de vaccination a, quant à elle, présenté davantage de défis qui se traduisent par une part plus fluctuante du volume d'irrégularités constatées par l'équipe d'audit au cours des trois années auditées, comme le montre le tableau 1. Bien que ne présentant pas la même tendance d'amélioration que pour le RSS, la part mise en question des dépenses des campagnes (environ 2% des dépenses des campagnes testées) s'est avérée moins élevée que lors de l'audit des programmes Gavi de 2015 (environ 17% des dépenses des campagnes testées).

Tableau 1 – Résumé des dépenses mises en question par l'audit, par subvention en USD :

Nature de dépense	Année	Montant testé	Sur montant dépensé	Montant mis en question	Part de dépenses testées mises en question
RSS	2015	1 023 380	18%	55 223	5%
	2016	1 312 033	22%	408	0%
	2017	2 769 740	28%	2 205	0%
Campagnes de vaccination	2015	713 030	29%	5 443	1%
	2016	5 848 662	37%	56 639	1%
	2017	2 720 273	32%	111 581	4%
TOTAL		14 387 119	30%	231 500	2%

A ces dépenses testées mises en question s'ajoutent les avances ouvertes au titre des années 2015, 2016 et 2017, pour lesquelles les pièces justificatives de dépenses n'ont pas été remontées pour comptabilisation au niveau central. Ces avances non justifiées s'élèvent à 387 734 USD et portent ainsi le **montant total mis en question à 619 234 USD**.

2. Contexte

2.1. Introduction



En 2015, le revenu national brut par habitant s'élevait à 410 \$. Le taux de pauvreté a connu une baisse significative entre 2005 et 2012, passant de 71 à 64 %, mais la RDC figure au 176^{ème} rang sur 187 selon IDH en 2015. Selon des estimations de l'ONU datant de janvier 2018, la RDC abriterait 540 000 réfugiés et compterait 4,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Le Produit Intérieur Brut (PIB) du pays, fortement lié au cours des matières premières et de la production minière nationale, s'élevait à 37,642 milliards de dollars US (USD) en 2017¹, soit une croissance de 3,4 %, après avoir connu une baisse, passant de 6,9 % en 2015 à 2,4 % en 2016 (son niveau le plus bas depuis 2001).

En 2016, les finances publiques ont fait face à un déficit budgétaire s'élevant à 0,3% du PIB, laissant place en 2017 à un excédent de 0,1%. Pendant cette période, les pouvoirs publics ont diminué leurs dépenses pour faire face à l'épuisement des réserves internationales et au rétrécissement de la marge de

Contexte général

La RDC est le plus vaste pays d'Afrique subsaharienne avec une surface de plus de 2.3 millions de km², et partage 9 165 km de frontières avec 9 pays, à savoir : la République du Congo et l'enclave de Cabinda (Angola) à l'ouest ; la République Centrafricaine et le Soudan du Sud au nord ; l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie à l'est ; la Zambie au sud-est et l'Angola au sud.

En 2018, la RDC comptait 84,8 millions d'habitants, dont moins de 40 % vivaient en milieu urbain. La population de la RDC a la particularité d'être extrêmement jeune. En effet, les moins de 20 ans représenteraient 61 % de la population totale, dont 52% auraient moins de 15 ans. Les 20-64 ans, quant à eux, représentent 37 % de la population totale du pays.

manœuvre budgétaire. Le gouvernement enregistrant moins de recettes intérieures depuis 2014, les dépenses de l'État ont connu une forte baisse au détriment des investissements publics et des ressources destinées au secteur social.

Contexte sanitaire

La RDC présente un contexte d'intervention difficile du fait d'infrastructures limitées, de l'instabilité militaire dans certaines régions du pays et de la menace d'épidémies mortelles. A titre d'exemple récent, la RDC a connu en août 2018 sa dixième flambée de maladie à virus Ébola des 40 dernières années (à l'origine de 319 cas confirmés de maladie Ébola et de 167 décès au 31 décembre 2018).

Le système de santé est structuré en 516 zones de santé réparties sur 26 provinces (initialement au nombre de 11 avant la réforme de janvier 2015²). La densité des professionnels de santé est de six médecins, infirmiers et sages-femmes pour 10 000 habitants, niveau à la fois très inférieur à la densité de 23 recommandée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et à la moyenne régionale.

En 2018, la cohorte de naissances s'élevait à 3,418,390 dont 3,194,738 nourrissons survivant jusqu'à l'âge d'un an³. Depuis 2014, la couverture de la troisième dose du vaccin pentavalent (DTP3) présente un écart de 13 points de pourcentage entre les données officielles du gouvernement et les estimations OMS/UNICEF (WUENIC). Fin 2018, une enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS) suggérait une couverture effective DTP3 de 48% pour les cohortes de naissances de 2016 et 2017⁴.

Tableau 2 – Couverture DTP3⁵ entre 2015 et 2018 :

	2015	2016	2017	2018
Données officielles	94%	92%	94%	94%
WUENIC	81%	79%	81%	81%

Le pays consacre 4,3 % de son PIB aux dépenses liées à la santé. Le Plan National de Développement Sanitaire 2016-2020 de la RDC établit les trois axes prioritaires suivants :

- Développement des zones de santé et de la continuité des soins ;
- Appui au développement des zones de santé ;
- Renforcement de la gouvernance et du pilotage du secteur.

Appui de Gavi en RDC et historique

Depuis 2002, Gavi est entré en partenariat avec le Gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) et s'est engagé à financer 1 096,4 millions de dollars US (USD) en vaccins sous-utilisés ainsi qu'en actions de renforcement du système de santé. À cet effet, un Accord-Cadre de Partenariat a été signé le 30 octobre 2014 entre le Ministère de la Santé Publique (MSP) et Gavi.

¹ <https://donnees.banquemondiale.org/pays/CD>

² https://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2016/Rapport_2016-10.pdf

³ Source : Gavi

⁴ https://www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/data/cod.pdf

⁵ Vaccin diphtérique, tétanique et poliomyélitique

En 2015, un audit des programmes soutenus par Gavi en RDC a relevé plusieurs faiblesses opérationnelles et programmatiques ainsi que des cas de non-conformité avec la Politique de Gavi sur la Transparence et la Responsabilité Financière. L'audit de 2015 a évalué partiellement satisfaisante la gestion des fonds Gavi en RDC, appelant des actions correctives visant le renforcement de capacité des acteurs chargés de la gestion et de la mise en œuvre des subventions Gavi.

2.2. Structures impliquées dans la gestion des subventions Gavi

Programme Élargi de Vaccination (PEV)

Le PEV est sous la direction du Ministère de la Santé publique. En 1974, l'Organisation Mondiale de la Santé, lors de sa 30ème Assemblée mondiale, a recommandé l'introduction d'un PEV dans chaque pays membre. Le PEV de la RDC a été introduit en 1978 après le succès de la Campagne Nationale d'Éradication de la Variole (CNEV) et a pour objectif de fournir une large couverture vaccinale et d'atteindre les populations les plus reculées. Le PEV assume la responsabilité de réceptionner les vaccins co-financés par Gavi et d'en effectuer la distribution à travers le pays jusqu'aux points de prestation. A cet effet, il dispose d'une chaîne du froid composée notamment de dépôts équipés de chambres froides. En octobre 2018 a été inauguré un nouveau dépôt central situé à 40 km de Kinshasa composé de trois parties :

- Partie abritant douze chambres froides d'une capacité de 5.760 m³ pour le stockage des vaccins et des produits thermolabiles ;
- Partie administrative d'une superficie de 1300 m² avec plus d'une dizaine de bureaux, deux salles de réunions et des dortoirs ;
- Entrepôt pour les intrants secs et les médicaments d'un volume de 12.000 m³ sur une superficie de 3.600 m² environ.

Cellule d'Appui et de Gestion Financière du Ministère de la Santé Publique (CAGF)

La gestion financière des subventions Gavi mises en œuvre par le MSP est assurée par sa Cellule d'Appui et de Gestion Financière (CAGF) avec le soutien d'une agence fiduciaire pour effectuer les vérifications des dépenses. A la suite de l'audit des programmes Gavi de 2015, les capacités de la CAGF ont été renforcées et elle dispose désormais d'un coordinateur permanent, d'une unité d'audit interne et d'une cellule de passation des marchés.

Agence Fiduciaire (AF)

L'AF a pour rôle d'appuyer la gestion financière des subventions octroyées aux entités du MSP et aux Organisations de la Société Civile. Les contrôles de l'AF ont été étendus à tous les paiements, tant au niveau central qu'à l'échelon des provinces. L'AF vérifie à travers ses contrôles que les dépenses sont

correctement justifiées et que la comptabilité financière de toutes les dépenses effectuées est à jour. L'AF n'est pas rattachée au MSP et est financée directement par Gavi et le Fonds Mondial.

Au cours de la période audité, le rôle d'AF a été essentiellement assuré par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), qui est l'agence de coopération internationale allemande pour le développement. Au cours du renforcement des capacités de la CAGF et à titre provisoire, l'AF a également effectué la gestion comptable et financière des subventions Gavi en 2015 et 2016, avant de transférer ces compétences à la CAGF au 1^{er} janvier 2017.

Consortium d'Organisations de la Société Civile (OSC)

La deuxième subvention pour le Renforcement du Système de Santé (RSS2) comporte un volet communautaire dont la mise en œuvre est attribuée à un consortium d'OSC (sous-bénéficiaire des subventions au MSP) dont le coordinateur a reçu directement des fonds décaissés par le Secrétariat Gavi. Ce consortium est composé des Organisations Non-Gouvernementales (ONG) suivantes :

- Soins de Santé Primaires en Milieu Rural (SANRU), qui est également coordinateur du consortium et reçoit directement les décaissements de Gavi ;
- L'Association pour la Protection de l'Enfant Congolais (APEC) ;
- CARITAS CONGO ;
- L'Association Rotary Club en RDC (ARCC) ;
- Le Conseil National des ONG de Santé (CNOS) ; et
- La Croix-Rouge de la RD Congo (CR/RDC).

Les principaux objectifs du consortium sont l'amélioration de la disponibilité de l'offre des services de santé de qualité et la mise en œuvre des stratégies appropriées d'atteintes des enfants à accès très difficile, l'amélioration de la qualité des données sanitaires et le renforcement de la demande pour la vaccination.

3. Champ et objectifs de l'audit

3.1. Champ de l'audit

Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 31 décembre 2017 (« période auditée »), un montant total de 325 485 399 USD en ressources a été accordé à la République Démocratique du Congo, sous forme de versements en espèces (129 559 005 USD) et de soutien à l'acquisition de vaccins (183 313 725 USD). Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, représenté par le MSP, a bénéficié du soutien de Gavi pour les subventions suivantes :

- Renforcement du Système de Santé (RSS) ;
- Financement des coûts opérationnels de la campagne anti-méningite à méningocoques de type A (MenA) ;
- Financement des coûts opérationnels de la campagne Rougeole ;
- Financement des coûts opérationnels de la campagne Fièvre Jaune ;
- Soutien au changement de présentation de produit de vaccination ;
- Appui à l'introduction de Nouveaux Vaccins ;
- Soutien pour la plateforme d'optimisation des équipements de la chaîne du froid.

L'audit réalisé a couvert les ressources mises à disposition par Gavi au cours de la période auditée, tant au niveau national que décentralisé (détaillées dans le tableau 4 ci-dessous).

Conformément au principe de « single audit » en vigueur avec les partenaires des Nations Unies au sein de l'Alliance Gavi, les montants des subventions versées à ces partenaires dans le cadre de l'exécution de programmes de Gavi sont exclus du périmètre de cet audit. Ces fonds hors périmètre concernent notamment une partie du soutien au Renforcement du Système de Santé (fonds versés à UNICEF, UNOPS et OMS).

Tableau 3 – Soutiens de Gavi au cours de la période auditée

	2015	2016	2017	Total
Soutien en espèces (montants en USD)				
RSS	62 412 353	13 756 547	22 205 571	98 374 471
Coûts opérationnels Campagne Rougeole	-	8 670 000	1 877 000	10 547 000
Coûts opérationnels Campagne MenA	11 645 500	-	-	11 645 500
Coûts opérationnels Campagne Fièvre Jaune	-	6 528 445	-	6 528 445
Soutien au Product Switch Grant	-	-	473 088	473 088
Appui INV	2 390 500	-	-	2 390 500
CCEOP	-	-	12 612 670	12 612 670

	2015	2016	2017	Total
Total espèces	76 448 353	28 954 992	24 555 659	142 571 674
	2015	2016	2017	Total
Soutien en vaccins (montants en USD)				
Total vaccins	77 967 326	52 028 220	53 318 178	183 313 725
TOTAL	154 415 679	80 983 212	77 873 838	325 885 399

3.2. Objectifs de l'audit

Conformément aux accords de programme et à la Politique de Gavi sur la Transparence et la Responsabilité Financière, tout pays bénéficiaire de subventions Gavi est périodiquement soumis à un audit des programmes, dont l'objectif principal est de fournir l'assurance raisonnable que les ressources programmatiques ont été utilisées conformément aux conditions convenues avec Gavi et ont été affectées aux objectifs prévus.

Par conséquent, l'audit des programmes évalue la robustesse et la pertinence des processus de contrôle relatifs à la fiabilité et l'intégrité des données financières, les informations de gestion et les informations opérationnelles, l'efficacité des opérations, la sécurité du patrimoine immobilisé, et la conformité avec les règlements et procédures nationaux. Pour ce faire, l'audit des programmes procède à une vérification d'un échantillon des dépenses effectuées pendant la période auditée et revoit les mécanismes de gestion des ressources programmatiques (vaccins et espèces).

L'équipe d'audit a procédé à une revue des différents processus de gestion au sein des entités auditées afin d'évaluer l'existence et l'efficacité des mécanismes de contrôle interne, à des tests substantifs sur un échantillon de dépenses relatives aux programmes retenus dans le périmètre de l'audit, et à une appréciation de la qualité de la gestion administrative et physique des vaccins reçus par le pays.

Le présent rapport, rendu sur la base des informations et documents mis à la disposition de Gavi lors de l'audit, ne saurait donc être considéré comme conclusif sur l'intégralité des dépenses engagées pendant la période auditée.

3.3. Déroulement de la mission d'audit

La mission d'audit en RDC s'est déroulée en trois étapes, entre mai et décembre 2018 :

- Mission de planification du 23 mai au 1er juin 2018 ;
- Participation à la mission d'audit du Bureau de l'Inspecteur Général du Fonds Mondial du 1^{er} au 14 novembre 2018 ; et
- Mission d'audit du 26 novembre au 15 décembre 2018.

4. Résultats détaillés

En application de l'Accord-Cadre de Partenariat (ACP) et de la Politique de Gavi sur la Transparence et la Responsabilité Financière, les subventions Gavi doivent être gérées dans le cadre de procédures qui répondent aux exigences de la législation nationale et aux normes internationales en matière de transparence, de responsabilité et de lutte contre la corruption. Cette section 4 décrit les principales défaillances constatées par l'audit, leur impact, et propose des mesures correctives. Les constats d'audit sont regroupés selon les thèmes décrits dans les sections 4.1 à 4.6 ci-après. Certains de ces constats viennent corroborer les observations formulées dans le rapport d'Évaluation de Capacité des Programmes (ECP) ainsi que dans les rapports de missions du Bureau Pays de Gavi, et les recommandations qui leur sont associées réitèrent les Exigences en Matière de Gestion des Subventions (GMR) validées par le MSP.

4.1. Gouvernance et performance organisationnelle des entités

4.1.1. Cadre procédural faible et incomplet

Contexte

L'Aide-Mémoire du 30 octobre 2014, en Annexe 6 de l'ACP, précise en article 1.a. que « le MSP a la responsabilité des fonds alloués au pays par GAVI et répond à celui-ci des résultats obtenus. A cet effet, le MSP a choisi de mettre en place 2 instruments pour assumer cette responsabilité : la Cellule d'Appui et de Gestion (CAG) [devenue CAGF] et l'Agence de Gestion Financière (AGEFIN) [dans ce rapport, AF] ». Par ailleurs, les GMR adoptées début octobre 2017 et remplaçant l'Aide-Mémoire, réitèrent cette responsabilité ainsi que les rôles respectifs de la CAGF et de l'AF aux points e) et f), tout en soulignant au point b) le besoin de « réviser le manuel de procédures de gestion applicables aux financements du secteur de la santé datant d'octobre 2011, et devenu obsolète avec les réformes et la restructuration de la Cellule d'Appui et de Gestion Financière (CAGF) du Ministère de la Santé Publique. Le manuel de procédure révisé doit décrire d'une manière claire et détaillée les modalités de paiements en spécifiant dans quelle situation les différents modes de paiement (cash, chèque, virement, etc.) doivent être utilisés et les procédures afférentes ».

Description

L'équipe d'audit a réuni et référencé les documents suivants comme composant le cadre procédural applicable au champ de gestion de la CAGF durant la période auditée :

- Manuel de Procédures de Gestion applicables aux Financements du Secteur de la Santé (PGFSS) (octobre 2011) ;
- Outils du Manuel PGFSS (janvier 2012) ;
- Guide pratique des opérations administratives comptables, financières et programmatiques des sous bénéficiaires (mars 2012) ;
- Règlement commun du Groupe Inter-Bailleurs de la Santé (GIBS) version initiale (2014) et version révisée (janvier 2016) ;
- Manuel de procédures MSP révisé (septembre 2015) ;
- Notes d'orientations des procédures spécifiques et additionnelles (2016-2017) ;
- GMR Gavi (Octobre 2017).

Le renforcement de la CAGF, amorcé après l'adoption des GMR en octobre 2017, a mis en place des actions correctives, notamment la rédaction du manuel de procédures CAGF (adopté en fin mars 2018), la révision du manuel de procédures des sous bénéficiaires (en cours d'actualisation en date de notre audit) et de nouvelles mesures de financement des DPS et des Programmes spécialisées (matérialisées par la lettre du Secrétaire Général du MSP du 19 avril 2018).

Tout d'abord, l'équipe d'audit a relevé qu'aucun inventaire exhaustif des composants du cadre procédural n'existait afin de circonscrire l'ensemble des règles et pratiques à adopter quant à la justification, la comptabilisation et le paiement des dépenses (en l'occurrence les règlements GIBS, les notes d'orientations des procédures spécifiques et additionnelles et les exigences spécifiques des bailleurs).

L'équipe d'audit a revu les versions successives du manuel PGFSS et a constaté l'absence et/ou la faiblesse de description de certaines pratiques et règles pertinentes en matière d'enregistrement comptable, de traçabilité comptable et des paiements, de

Recommandation (essentielle) :

Dans le but de circonscrire l'ensemble des règles et pratiques à adopter, le MSP à travers la CAGF devra établir l'inventaire exhaustif et consolidé du référentiel procédural applicable aux subventions Gavi et joindre cet inventaire au manuel de procédures.

En application du point **b)** des GMR, le MSP à travers la CAGF devra remplir pleinement son rôle de supervision, de contrôle financier et d'enregistrement comptable pour l'ensemble des activités mises en œuvre sur financement Gavi dont la responsabilité lui incombe, à travers :

- La mise à jour et l'alignement des manuels de procédures applicables au sein de toutes les structures responsables de l'administration et de la gestion des subventions Gavi, à tous les niveaux concernés de la pyramide sanitaire (notamment les niveaux décentralisés et les sous-bénéficiaires) ;
- Le déploiement d'outils de suivi comptable, financier et budgétaire adaptés à chaque niveau concerné de la pyramide sanitaire, en s'assurant de leur régularité et conformité par rapport à des règles précises de justification et d'archivages à définir dans les manuels de procédures ;
- La mise en place d'une check-list unifiée de matérialisation des contrôles financiers, applicables à toutes les provinces (DPS et antennes) pour en normaliser les procédures. Cela s'avèrera particulièrement nécessaire pour les provinces dans lesquelles l'AF n'est pas représentée.

<p>contrôle de l'AF et de la CAGF sur les marchés et les DPS. Les points suivants listent de manière non exhaustive les aspects méritant mise en place ou amélioration, ainsi que l'ajout ou mise à jour dans le manuel :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque d'alignement aux évolutions de l'organisation et de la gestion comptable de la cellule d'appui et aux spécificités des différents niveaux de la pyramide sanitaire, notamment les modalités de justification et d'autorisation des régularisations comptables (opérations diverses devant être accompagnées de fiches d'explication et d'autorisation CAGF/AF), les modalités d'utilisation des paiements en espèces, ainsi que les spécificités des DPS (dérogations, exceptions, modalités de paiement) ; - Absence des critères unifiés d'évaluation des primes de performance, qui ne se trouvent actuellement que dans les contrats MSP et nécessiteraient d'être généralisés à l'ensemble des DPS. <p>L'équipe d'audit a constaté que certains aspects du manuel PGFSS n'étaient pas suffisamment détaillés pour définir les règles de gestion de manière précise et non ambiguë. Parmi ces aspects, la matérialisation de la validation de l'exhaustivité des pièces justificatives de dépenses par l'AF et la CAGF (checklist des contrôles) s'est avérée particulièrement insuffisante au niveau du manuel, ce qui se traduit par un nombre élevé, pour un montant significatif, de dépenses testées mises en question par l'équipe d'audit. Les tests substantifs effectués par l'équipe d'audit sur l'échantillon total de 14.4 millions USD de dépenses, ont révélé que 12% (soit environ 1.7 millions USD) d'entre elles présentaient des faiblesses documentaires (voir détail en annexe 6 au présent rapport). A titre d'exemple de règles nécessitant une description plus complète et précise :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le contrôle de dépenses opéré par la CAGF n'est pas suffisamment documenté pour permettre la validation qualitative des justifications, paiement et des enregistrements comptables (absence de check-list des contrôles jointe à la liasse justificative afin d'une part d'énumérer la complétude du dossier de justification et d'autre part de matérialiser les contrôles qualitatifs financiers et comptables opérées par la CAGF au-delà de la comptabilisation des activités) ; - Les dossiers de paiements ne consignent pas la matérialisation des contrôles opérés par l'expert passation des marchés de l'AF (depuis le dossier d'appel d'offres jusqu'à la contractualisation). Une trace de ces contrôles est disponible dans les échanges de courriels entre l'AF, la CAGF et la CGPPM mais demeure ni imprimée ni jointe au dossier de paiement ; - Les revues des experts santé publique, financier et passation des marchés de l'AF, matérialisant les contrôles qualitatifs et de conformité effectués, n'ont pas été détaillées dans les dossiers de paiement de la CAGF au cours de la période auditée (seule était présente la fiche récapitulant les conclusions) ; - Certains écarts de montants entre les requêtes de financement et les dossiers de paiement validés par l'AF ne font pas l'objet d'explications documentées (à la hausse comme à la baisse). <p>Enfin, l'équipe d'audit a constaté que certaines règles du manuel concernant la gestion de certaines dépenses récurrentes, décrites dans le manuel, n'étaient pas encore en place. C'est le cas notamment des frais de carburant et de l'utilisation des véhicules (manuel page 58 et suivantes).</p>	<p>Réponses/ Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	
<p>Risques/ Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de référentiel défini et communiqué se traduisant par une méconnaissance des règles de gestion des subventions en vigueur et/ou des pratiques contraires à ces règles ; - Divergences multiples dans les procédures de gestion des subventions à tous les niveaux de la pyramide sanitaire ; - Incapacité à réunir une information fiable et à établir les rapports d'exécution des programmes attendus. 	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.1.2. Rapports d'audit externes des subventions non produits selon les termes des accords et faiblesse dans la mise en œuvre des recommandations

<p>Contexte</p> <p>L'annexe 2 à l'ACP prévoit en article 24 que « <i>sauf mention contraire expresse, le Gouvernement est tenu de présenter à GAVI des rapports de vérification des comptes détenant les fonds de GAVI une année après la clôture de chaque exercice financier</i> ». De plus, l'Aide-Mémoire en annexe 6 de l'ACP (remplacé ensuite par les GMR) prévoit en article 6 que « <i>les rapports d'audit seront présentés à GAVI au plus tard dans les six mois suivant la fin de l'année civile sur laquelle porte l'audit</i> ». Cette clause est reprise en point v) et renforcée par le point x) des GMR précisant que « <i>le MSP – avec l'appui de l'Agence Fiduciaire – préparera un plan de suivi des recommandations émises par les auditeurs externes [...]. Ce plan fera l'objet d'un suivi continu et sera mise à jour chaque trimestre. La CAGF sera responsable du suivi de toutes les recommandations des audits</i> »</p>			
<p>Description</p> <p>Hormis le programme RSS1 pour l'exercice 2016, les subventions Gavi ont fait l'objet d'audits externes annuels des exercices 2015, 2016 et 2017. L'équipe d'audit a constaté les faiblesses suivantes concernant ces audits des subventions Gavi et le suivi des recommandations qui en ont découlé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les rapports d'audits des subventions auditées ont été communiqués après la date limite de 6 mois suivant la fin des années civiles sur lesquelles portaient ces audits : les rapports d'audits externes au titre de 2015 ont été produits en décembre 2016, ceux au titre de 2016 ont été produits en août 2017, et ceux de 2017 ont été produits en octobre (RSS2) et décembre 2018 ; - Les rapports d'audits externes relatifs à l'exercice 2017 fournis à l'équipe d'audit, bien que notant globalement que les projets financés par les subventions Gavi sont dotés d'un système de contrôle interne et comptable adéquat, n'ont pas été accompagnés de lettres de contrôle interne détaillant l'appréciation du système de contrôle interne ainsi que ses éventuelles déficiences. Une lettre de contrôle interne portant sur la période 01/01/2017 au 31/12/2017 a été émise par le cabinet en janvier 2019 seulement ; - Le suivi des recommandations des audits externes des subventions Gavi pour les exercices 2016 et antérieurs faisait état en juillet 2018 de 4 recommandations toujours ouvertes. Le temps nécessaire à clore les recommandations des audits externes relatives aux faiblesses du contrôle interne souligne les difficultés de mise en œuvre des plans d'actions prévus à cet effet 		<p>Recommandation (importante) :</p> <p>Conformément aux points v) et x) des GMR, le MSP devra prendre les dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planifier les audits externes et l'éventuel recrutement du cabinet suffisamment à l'avance afin de respecter les délais prévus à la communication des rapports ; - Obtenir du cabinet d'audit les lettres de contrôle interne relatives aux audits des subventions pour l'exercice 2017 et les communiquer au Secrétariat de Gavi et s'assurer pour les exercices à venir de les obtenir dans des délais raisonnables ; - Appuyer les efforts de mise en œuvre des recommandations des audits externes, notamment par la mobilisation des appuis hiérarchiques nécessaires, afin que celles-ci soient adressées et clôturées dans des délais raisonnables. Le suivi des recommandations des audits devra être mis à jour et communiqué trimestriellement au Secrétariat de Gavi. 	
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - En l'absence d'audit externe, des erreurs comptables peuvent rester non détectées, engendrant la production d'états financiers et rapports d'exécution des programmes inexacts, incomplets et ne donnant donc pas une image fidèle de la situation financière du projet ; - Absence d'appréciation du niveau de contrôle interne en l'absence des lettres de contrôle interne ; - Recommandations d'améliorations du contrôle interne non suivies, laissant les faiblesses relevées sans action corrective. 		<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.1.3. Fonctions de surveillance et d'audit interne insuffisantes

<p>Contexte</p> <p>L'Aide-Mémoire en annexe 6 de l'ACP (remplacé ensuite par les GMR) prévoit en article 5 que « la fonction d'audit interne prévue dans le Memorandum d'entente entre le MSP et les partenaires Santé de la RDC, et relatif à la gestion du programme GAVI RSS doit être mise en place et être opérationnelle. Ainsi, l'Inspection Générale des Finances sera impliquée dans le contrôle de la gestion des fonds GAVI ». Cette disposition rappelée par le point w) des GMR déterminant que « la cellule d'audit interne de la CAGF sera impliquée dans le contrôle de la gestion des subventions Gavi » et précisant les tâches lui incombant.</p> <p>Description</p> <p>Suite aux réformes du fonctionnement de la CAGF en 2016, un service d'audit interne attaché au Secrétaire Général du MSP a été mis en place et rendu opérationnel à partir de 2017, avec pour objectif d'auditer selon un plan d'audit annuel les projets gérés par les structures du MSP dont les subventions Gavi font partie. L'équipe d'audit a relevé des faiblesses d'ordre structurel et opérationnel au sein de la fonction d'audit interne qui pourraient être de nature à entraver l'indépendance et le bon fonctionnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comité d'audit non constitué : le cadre et la composition du comité d'audit non institués formellement en date de notre audit ; - Charte d'audit interne approuvée par le Comité de Suivi Opérationnel de la CAGF, établi selon l'arrêté ministériel n°1250/CAB/MIN/SP/017/CJ/2014 du 10 juin 2014, alors que cette responsabilité ne fait pas partie de ses attributions ; - Absence de manuel d'audit interne ; - Plan d'audit annuel pour l'année 2018 non approuvé ; - Exécution insuffisante d'audits portant sur les subventions Gavi : en 2018 et en date de notre audit, les fonds Gavi n'ont fait l'objet de missions d'audit interne qu'au premier trimestre ; - Suivi des recommandations et des plans d'actions correctifs à renforcer (audits internes, audits externes, rapports d'inspections) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapport d'audit des programmes Gavi en RDC (daté du 26 mars 2017) : jusqu'en juillet 2018, 41 recommandations dont 6 toujours ouvertes⁶, soit 14% (4 en cours, 1 non réglée et 1 reportée) ; ▪ Rapports d'audit externes annuels des subventions Gavi (exercices 2016 et précédents) : en juillet 2018, 9 recommandations dont 4 toujours ouvertes, soit 45% (voir constat 4.1.2 ci-dessus) ; ▪ Rapports d'audits internes datés de 2017 et afférents aux subventions Gavi : jusqu'en juillet 2018, 15 recommandations toujours ouvertes. <p>Par ailleurs, l'Inspection Générale des Finances n'a transmis aucun rapport d'inspection au Secrétariat de Gavi au cours de la période auditée (2015-2017), malgré les dispositions prévues par l'article 5 de l'Aide-Mémoire (abrogé au dernier trimestre 2017 suite à l'adoption des GMR qui ne prévoient plus l'implication de l'IGF en tant qu'organe d'audit interne).</p>	<p>Recommandation (importante) :</p> <p>Le MSP devra poursuivre les régularisations entreprises en réponse au point w) des GMR, notamment à travers les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compléter les dispositions fondatrices de la fonction d'audit interne de manière à respecter les standards de la profession (Comité d'Audit mis en place formellement et doté d'une charte, charte d'audit interne revue et approuvée par le Comité d'Audit, manuel d'audit interne décrivant le fonctionnement du service et les méthodes en vigueur) et détailler les obligations de la CAGF en matière d'audit interne dans le manuel PGFSS ; - Obtenir l'approbation a posteriori du plan d'audit annuel de 2018 par le Comité d'Audit. Préparer et soumettre un rapport annuel d'activité de l'audit interne au Comité d'Audit et le communiquer au Secrétariat de Gavi ; - Définir et mettre en place les modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports d'audits (audits internes, audits externes et lettres de contrôle interne, audit de Gavi). Ce suivi doit faire l'objet de rapports trimestriels présentés au Comité d'Audit et communiqués au Secrétariat de Gavi. <p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indépendance et pouvoir d'intervention de la fonction d'audit interne insuffisamment renforcés en l'absence d'une charte et d'un comité d'audit ; - Les défaillances de contrôle interne et les anomalies comptables peuvent rester non détectées, engendrant la production d'états financiers et rapports d'exécution des programmes inexacts, incomplets et ne donnant donc pas une image fidèle de la situation financière des programmes ; - Les recommandations et observations issues des différents audits internes et externes (incluant ceux de Gavi) peuvent demeurer non mises en œuvre ni corrigées. 	<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p> <p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

⁶ Recommandations ouvertes portant notamment sur le renforcement de capacité de la CAGF et des DPS, la régularisation de trop-payés et la gestion des seringues

4.1.4. Faiblesse du cadre contractuel régissant les activités communautaires du RSS

<p>Contexte</p> <p>Les fonds Gavi gérés par le MSP sont régis par l'ACP et ses annexes (y compris GMR). Ce cadre prévoit également que des fonds GAVI puissent être mis en œuvre par des organismes sous-bénéficiaires à travers l'article 5 de l'annexe 2 de l'ACP, qui précise que le MSP « <i>est tenu de veiller à ce que les sous-bénéficiaires respectent le présent accord [l'ACP] (y compris les annexes et les lettres de décision correspondantes)</i> », Le volet communautaire du programme RSS a été attribué à un consortium d'OSC dont l'organisation chef de file est liée au MSP à travers une convention et a reçu directement des fonds décaissés par le Secrétariat Gavi.</p>			
<p>Description</p> <p>L'équipe d'audit a revu la convention liant le MSP au bénéficiaire direct des subventions Gavi dans le cadre du volet communautaire du programme RSS. Cette convention, datée du 30 mars 2015 et faisant l'objet d'un avenant daté du 1^{er} avril 2016, ne fait pas relai des obligations relatives à la gestion des subventions contenues dans l'ACP et dans ses annexes.</p> <p>De plus, cette convention manque de clarté quant au cadre de référence, en ce qu'elle évoque le manuel général des procédures du MSP pour régir la gestion des fonds Gavi, sans préciser de quel manuel il s'agit en particulier (article 9 de la convention).</p> <p>Cette faiblesse du cadre contractuel s'est traduite, entre autres, par des défauts de supervision illustrés par les écarts de gestion suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapports des audit externes des fonds Gavi sous gestion OSC pour les exercices 2015, 2016 et 2017 transmis après le délai de six mois ; - Manque de suivi des recommandations d'audits externes, dont les actions correctives restent inachevées au moment de l'audit, comme notamment : <ul style="list-style-type: none"> o Réduction du délai de transmission des rapports financiers des sous-bénéficiaires au représentant des OSC ; o Détermination d'un délai de justification des dépenses pour les sommes avancées aux sous-bénéficiaires ainsi qu'une procédure de relance ; o Mise en place de procédures de rapprochements entre les fonds reçus et les fonds envoyés aux sous-bénéficiaires. - Rapports de situation annuels et rapports techniques et financiers trimestriels transmis au-delà des délais impartis ; - Regroupement comptable de dépenses de natures différentes, contraire aux normes comptables ; - Montant significatif d'avances non apurées : au 31 décembre 2017, les avances à justifier par les sous-bénéficiaires relatives à l'exercice 2017 s'élevaient à 455 038 US\$; au 31 juillet 2018, les avances non encore justifiées s'élevaient encore à 212 199 US\$; <p>Existence d'un solde des fonds Gavi liés aux campagnes de vaccination d'un montant de 55 031 US\$.</p>		<p>Recommandation (essentielle) :</p> <p>Renforcer le cadre contractuel autour du volet communautaire du RSS en s'assurant qu'il reflète les exigences prévues dans l'ACP (y compris GMR) afin d'assurer une gestion des fonds et une redevabilité en conformité avec ces principes (un accord tripartite tel qu'initialement prévu dans les GMR pourrait potentiellement constituer une réponse adéquate à la faiblesse constatée). Le représentant des OSC devra retranscrire les règles de gestion et les exigences ainsi définies au travers de processus et procédures intégrant les contrôles-clés qu'il devra mettre en place afin d'assurer une supervision des activités de gestion des fonds Gavi.</p>	
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du rapport.</p>	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Défauts récurrents de gestion et faible redevabilité du bénéficiaire direct et des sous-bénéficiaires ; - Manque de suivi d'exécution du volet communautaire du programme RSS et faible visibilité de l'atteinte des objectifs. 		<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.2. Gestion comptable et financière

4.2.1. Paramétrage et utilisation du logiciel de gestion comptable à améliorer

<p>Contexte</p> <p>Le renforcement des capacités de la CAGF prévu dans les GMR comprend des aspects liés à la configuration et à l'utilisation du logiciel de gestion comptable en place, notamment à travers les points h) et l) précisant que « <i>le MSP [...] s'assurera de la formation et maîtrise du logiciel comptable par la nouvelle équipe de la CAGF nommée par l'arrêté ministériel du 20 juin 2016</i> » et qu' « <i>avec l'appui de l'AF, la CAGF sera responsable de la comptabilité et de l'émission de tous les rapports financiers y compris :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>Le paramétrage du logiciel comptable de manière à permettre un suivi de l'exécution budgétaire pour chaque subvention ;</i> ○ <i>La saisie des budgets détaillés de Gavi dans le logiciel comptable pour un suivi budgétaire détaillé de chaque subvention ».</i> <p>Il convient de signaler que la CAGF a pris en charge la tenue de comptabilité à partir du 1^{er} janvier 2017 sur la base du bilan de l'exercice 2016 validé par l'auditeur externe (c'est-à-dire les comptes de situation « Tiers et soldes des avances ouvertes »). Avant 2017, l'AF avait la charge de la tenue de la comptabilité et a effectué le suivi des paiements et avances dans un logiciel comptable tandis que les justificatifs et le suivi budgétaire étaient enregistrés dans un fichier Excel (voir constat 4.2.4 ci-dessous).</p>			
<p>Description</p> <p>La prise en charge par la CAGF de la comptabilité des subventions Gavi (hors volet mis en œuvre par le groupement OSC) a présenté plusieurs défis, dont les principaux sont listés ci-dessous :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le référentiel comptable utilisé par la CAGF depuis 2017 est basé sur le plan comptable OHADA alors que celui utilisé par l'AF au cours des années précédentes était basé sur le plan comptable national ; - L'utilisation partielle du logiciel de gestion comptable par l'AF ainsi que le redécoupage administratif selon les réformes institutionnelles du pays (faisant passer le nombre de provinces de 11 à 26) ont rendu impossible une migration des bases comptables 2015-2016 dans l'outil logiciel mis en place au sein de la CAGF ; - Le module achats et marchés du logiciel de comptabilité n'a pas été mis en place initialement, empêchant un suivi des achats et marchés au travers du système depuis le début de la prise de responsabilités comptables de la CAGF. <p>A ces défis se sont ajoutées des faiblesses de paramétrage du logiciel de gestion comptable dont les conséquences ont été relevées par l'équipe d'audit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rapportage comptable, financier et budgétaire non automatisé (Tableaux Emplois-Ressources, balance âgée, lettrages, suivi et analyses individuelles des subventions) ; - Contrôle budgétaire non bloquant en cas de dépassement ; - Présence de doublons non signalés par des contrôles automatiques comptables (par exemple, même numéro de factures, opérations diverses non autorisées suivant la procédure) et trésoriers (par exemple, même numéro de chèques ou virements, génération automatique d'ordres de paiements) ; - Rapportage trimestriel et annuel non conforme au modèle convenu sur l'utilisation des fonds Gavi à transmettre au Secrétariat de Gavi. <p>Les faiblesses initiales de paramétrage du logiciel de gestion comptable exigent une correction rapide afin d'éviter l'accumulation de saisies incomplètes ou inexactes nécessitant ultérieurement des efforts de reclassement significatifs.</p>		<p>Recommandation (importante) :</p> <p>Le MSP devra procéder aux corrections de configuration du logiciel de gestion comptable, à travers la CAGF et avec l'appui de l'AF, de manière à permettre la comptabilisation et le rapportage budgétaire et financier de toutes les subventions de Gavi.</p> <p>Dans ce sens, le logiciel devra permettre la production des états de sortie budgétaire et comptable par programme, par activité, par ligne budgétaire spécifique à chaque activité, le solde théorique par activité, et inclure la référence aux pièces justificatives des dépenses et des paiements, le tout avec le minimum d'interventions de reclassement manuelles. Pour ce faire, toutes les subventions actives devront être paramétrées dans le logiciel comptable avant le démarrage des activités de la subvention et une fois le budget validé.</p> <p>De plus, les fonctionnalités de détection automatique de saisie de doublons devront être activées afin de limiter les risques d'erreur de saisie et de comptabilisation en double.</p>	
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du rapport.</p>	
<p>Risque / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Outils de gestion comptable inadaptés aux besoins des utilisateurs et des bailleurs de fonds ; - Absence de production et ou production de rapports non conformes aux dispositions de l'Accord Cadre de Partenariat et des GMR ; - Etats financiers préparés manuellement ne reflétant pas l'ensemble des saisies comptables validées au cours de la période ; - Etats financiers comprenant des erreurs issues de la classification comptable et requérant des corrections manuelles systématiques. 		<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.2.2. Pratiques comptables non conformes aux normes en vigueur

<p>Contexte L'ACP, dans son Annexe 2, Article 23 relatif aux dépenses et archives, prévoit que « <i>le Gouvernement tient des comptes et des dossiers séparés et exacts de chaque programme, préparés conformément aux normes internationalement reconnues et qui sont suffisants pour établir et vérifier avec précision les frais et les dépenses des programmes</i> ».</p>		
<p>Description L'équipe d'audit a constaté des pratiques de tenue de comptabilité par la CAGF non conformes avec les normes internationalement reconnues, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La généralisation des regroupements de dépenses en comptabilité, bien que la nature de ces dépenses exigerait des enregistrements comptables distincts (natures de dépenses différentes, lignes budgétaires distinctes, etc.). A titre d'exemple, l'équipe d'audit a identifié une transaction unique regroupant des dépenses d'activités de campagne contre la Fièvre Jaune s'élevant à 2.7 MUS\$; - Un manque de traçabilité entre les paiements et les justifications de dépenses, en l'absence d'enregistrement de libellé clair et distinct des bénéficiaires des avances au moment de la comptabilisation des dépenses. Cette situation a été notamment constatée pour les dépenses liées à la campagne contre la rougeole (blocs 1 et 2). <p>Ces pratiques ont pour conséquence de rendre inopérants le suivi budgétaire des subventions concernées ainsi que le suivi des avances ouvertes par bénéficiaire (essentiellement DPS).</p> <p>Par ailleurs, le rôle de renforcement des capacités de la CAGF par l'AF, prévu par les GMR en point f), ainsi que les contrôles relatifs à l'exhaustivité et l'exactitude des enregistrements comptables prévus par les termes de référence de l'AF⁷, n'ont pas pu être opérés pleinement au cours de la période auditée. L'absence d'accès au logiciel comptable par l'AF a contribué au manque d'implication de celui-ci dans la revue comptable afin d'assurer une meilleure exhaustivité des engagements comptables et une conformité aux règles et procédures comptables.</p>	<p>Recommandation (essentielle) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le MSP, à travers la CAGF et avec l'appui de l'AF, devra préciser les conditions de regroupement des dépenses en comptabilité, de manière à respecter les normes comptables et permettre les suivis budgétaire et trésorier ; - En réponse au point f) des GMR, le MSP devra « <i>inclure dans le manuel de procédures de la CAGF les principes de collaboration entre l'AF [...] et la CAGF</i> », incluant notamment les contrôles que l'AF réalisera afin d'assurer que les enregistrements comptables de la CAGF sont exhaustifs et exacts au sens comptable ; - L'AF devra appuyer la CAGF et renforcer son implication dans la revue comptable par la validation des enregistrements comptables liés aux arrêtés des comptes périodiques produits par la CAGF afin d'assurer une meilleure exhaustivité des engagements comptables et une conformité des données comptables. 	
	<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du rapport.</p>	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erreurs comptables non détectées et rapportage financier non fiable ; - Suivi d'exécution budgétaire inexact, donnant une vision faussée de l'atteinte des objectifs programmatiques ; - Avances non apurées bien que les dépenses aient été justifiées. 	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

⁷ Les termes de références de l'AF établissent notamment comme objectif : « *the installation of the FA specifically aims to [...] ensure that financial records for all transactions are maintained accurately and on a timely basis* » et précisent dans les tâches à réaliser : « *the FA shall work alongside the MoH to ensure all financial transactions are correctly recorded in the accounting system, financial reporting is accurate, timely and in the format required and that all supporting documents are correctly filed and stored in accordance with local legislation and the Grant Agreements/PFA. The FA shall continuously ensure that the MoH maintains and properly manages the archived records* ».

4.2.3. Montant significatif d'avances non apurées et suivi insuffisant

<p>Contexte</p> <p>L'Aide-Mémoire en annexe 6 de l'ACP (remplacé ensuite par les GMR) prévoit en article 1 que « <i>le MSP est responsable des actions entreprises par la CAG [devenue CAGF] et l'AGEFIN [AF], il lui revient de mettre en place un dispositif pour les suivre et les contrôler. Ni la CAG ni l'AGEFIN ne sont contractuels vis-à-vis de Gavi</i> ». De plus, les GMR adoptés en 2017 précisent en point m) que « <i>le MSP devra mettre en place un système pour le suivi détaillé des avances y compris la fixation d'un délai pour la justification des avances/frais de mission faites et une pénalité en cas de non-respect du délai. Ce suivi détaillé devra être fait au niveau central et au niveau des régions par les équipes des régions et devra inclure un suivi de la justification des avances et la tenue d'une balance âgée, au plus tard 15 jours après la fin du mois. Un suivi mensuel du recouvrement des avances par le comité de suivi sur la base d'une balance âgée soumise par la CAGF et par SANRU, avec un focus sur les montants non- recouverts après 90 jours sera réalisé</i> ».</p>		
<p>Description</p> <p>En raison de l'incohérence de codification des budgets entre la CAGF et les DPS (voir constats 4.2.2 et 4.3.1), l'équipe d'audit n'a pas pu obtenir d'état fiable du niveau des avances ouvertes au moment de la clôture de l'exercice 2017. L'équipe d'audit s'est donc appuyée sur l'analyse des comptes par DPS fournie par la CAGF et de leurs mouvements par rapport à la période précédente (31 décembre 2016). Cette diligence a permis d'estimer à 810 497 USD le montant d'avances ouvertes au 31 décembre 2017, dont le détail par subvention est présenté en annexe 7.</p> <p>Ce montant significatif a notamment amené l'auditeur externe à exprimer une réserve dans son opinion portant sur le temps anormalement long et l'assurance insuffisante quant à l'apurement des avances par les DPS bénéficiaires, pour trois des subventions au terme de l'exercice 2017 (campagnes VPI, Rougeole blocs 1 & 2, Rougeole bloc 3). Les états financiers des autres projets au titre de 2017 ont été certifiés sans réserve mais font l'objet d'une observation sur l'évolution des avances aux DPS, jugée partiellement satisfaisante.</p> <p>Des efforts de recherche et de remontée des pièces justificatives des dépenses ont permis de réduire à 387 734 USD le montant des avances effectuées en 2015, 2016 et 2017 restant en attente de pièces justificatives (voir détail en annexe 7). Au vu de l'âge de la créance, ces avances non apurées sont mises en question par l'équipe d'audit pour l'entièreté de leur montant.</p> <p>Outre l'ordre de grandeur du montant mis en question, ce constat interpelle quant à l'absence de suivi des avances, formalisé et s'appuyant sur un principe de relance et de rejet des nouvelles demandes de financement (et/ou d'inéligibilité aux primes de performances) tant que les montants avancés n'ont pas fait l'objet de justification des dépenses.</p> <p>Il convient néanmoins de souligner les mesures prises par le Secrétaire Général à la Santé à travers la note circulaire du 19 avril 2018, fixant les délais limites de justification des avances et définissant les sanctions à infliger en cas de d'infraction. A titre d'illustration des résultats obtenus, les montants des avances effectuées en 2018 restant en attente de justification s'établissaient au 31 août 2019 à 15 524 USD, soit un taux de justification de 99.8%.</p>		<p>Recommandation (essentielle) :</p> <p>En réponse au point m) des GMR, les mesures prises par le MSP doivent être poursuivies afin de réduire délais de soumission des pièces justificatives à une durée raisonnable compte tenu des réalités contextuelles et maintenir les montants des avances ouvertes à un niveau acceptable à travers un suivi continu, efficace et formalisé. Les mécanismes de suivi, relance et blocage de financements doivent être consignés dans le manuel des procédures de la CAGF.</p>
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du rapport.</p>
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dépenses non enregistrées dans des délais raisonnables, ne traduisant pas l'exécution réelle des budgets ; - Inéligibilité des avances ouvertes demeurant non détectée. 	<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.2.4. Absence de tenue de comptabilité générale et analytique en 2015 et 2016

<p>Contexte L'Article 23 de l'Annexe 2 de l'ACP, concernant les dépenses et archives des programmes, précise que « <i>le Gouvernement tient des comptes et des dossiers séparés et exacts de chaque programme, préparés conformément aux normes internationalement reconnues et qui sont suffisants pour établir et vérifier avec précision les frais et les dépenses des programmes</i> ».</p>		
<p>Description Le rôle d'enregistrement et de tenue des comptes analytiques et généraux par subvention Gavi, tenu par l'AF à titre provisoire (et en dehors de ses termes de référence) en 2015 et 2016 pour pallier les défaillances de la CAGF qui n'était pas en mesure d'assumer ce rôle, n'a pas été pleinement assuré pour l'ensemble des subventions mises en œuvre par le MSP, comme le soulignent les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La comptabilité n'a pas été tenue selon les normes applicables lors de la gestion des subventions de Gavi par l'AF en 2015 et 2016 : absence de grand livre, de journal ou de tout autre outil comptable ; - L'AF a utilisé un logiciel de gestion pour enregistrer les avances de trésorerie, mais l'enregistrement des pièces justificatives de dépenses ainsi que le suivi budgétaire ont été effectués de manière extra-comptable dans Excel ; - La reprise de la comptabilité en 2017 par la CAGF a été établie dans le logiciel de gestion comptable uniquement sur base du bilan de l'exercice 2016 (comptes de situation « Tiers et soldes des avances ouvertes »), validé par l'auditeur externe ; - Aucun document de rapportage financier trimestriel et annuel fiable retraçant avec exactitude l'exhaustivité des flux financiers enregistrés pendant la période auditée n'a pu être fourni à l'équipe d'audit ; - Le programme n'a pas tenu de comptabilité de caisse en 2015 et 2016, et le registre de caisse n'a été mis en place qu'en 2017 par la CAGF. Par ailleurs, l'audit a noté une utilisation fréquente d'espèces pour des montants dépassant parfois le seuil défini dans le manuel des procédures, ainsi que des retraits d'espèces (chèques non barrés ou chèque par procuration) pour des montants significatifs au niveau central et dans les DPS. <p>De plus, les fonds des subventions Gavi gérés par le MSP ont été logés dans un même compte bancaire jusqu'en juillet 2018. Le manque de suivi des mouvements sur ce compte a entravé la capacité à effectuer les rapprochements pour le programme RSS et les campagnes de vaccinations entre le solde théorique des fonds Gavi (selon les enregistrements comptables) et le solde bancaire au 31 décembre 2017, et a provoqué le découplage du solde général du compte bancaire vis-à-vis du résultat des flux de trésorerie de chaque subvention.</p> <p>En conséquence de ces déficiences, les informations comptables et budgétaires liées aux subventions pour 2015 et 2016 n'ont pas été disponibles et fiables et ont dû faire l'objet d'une reconstitution a posteriori pour les besoins de l'audit et une validation avec les états financiers fournis par les auditeurs externes de 2015 et 2016.</p> <p>Par ailleurs, les DPS n'ont pas tenu de systèmes de comptabilité fiables (partie double) permettant une traçabilité des opérations et l'établissement de rapports financiers et d'exécution budgétaire à leur niveau. Pour mémoire, la CAGF a commencé en 2018 à mettre en place la tenue de comptabilité au sein de 5 provinces (Kwilu, Kinshasa, Maniema, Ituri, Congo central) avec l'appui d'un logiciel de gestion comptable.</p>		
<p>Recommandation (importante) : La CAGF devra renforcer les actions de mise en conformité avec les points des GMR I) (reporting financier) et h) (capacités des ressources humaines), afin de poursuivre la mise en place des outils de gestion comptable et financière appropriés et des procédures à respecter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le logiciel de comptabilité et de gestion financière doit être effectivement déployé afin de couvrir l'ensemble des subventions de Gavi, et notamment la saisie des budgets détaillés de Gavi dans le logiciel pour un suivi budgétaire détaillée de chaque subvention ; - Le logiciel doit permettre l'enregistrement et le suivi exhaustif des flux de trésorerie et les lier aux pièces comptables des dépenses payées, telles que définies dans le manuel des procédures ; - Simultanément à la mise en place d'outils en cours, un renforcement des compétences et une réelle appropriation des enjeux et responsabilités sont à promouvoir et mettre en place au sein des équipes chargées de la gestion comptable et financière des subventions de Gavi ; - Le registre de la caisse mis en place en 2017 doit faire l'objet d'un suivi rigoureux et une procédure de rapprochement régulier doit être mise en place ; - Les seuils maximaux pour les paiements en espèces doivent être définis compte tenu de l'accès à d'autres moyens de paiement (système bancaire, paiements par mobile) et ne doivent pas être dépassés. Les instruments de paiements plus fiables (chèque barré non endossable, virements bancaires et mobiles) doivent être favorisés tant au niveau central qu'au niveau des DPS ; - L'effort de généralisation du système comptable auprès des DPS et le renforcement des capacités doivent être accentués. 		
<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>		
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrôles comptables non effectifs et/ou non formalisés et traçables, ne permettant pas la détection de transactions non autorisées, irrégulières (fraude), inéligibles ou non conformes aux objectifs des programmes ; - Non-conformité à la réglementation comptable et financière relative à l'enregistrement des données comptables ; - Absence de tenue de comptabilité et d'enregistrement en temps réel des transactions, impliquant des risques importants en termes d'exactitude et de complétude des rapports financiers pour la période à laquelle ils se rapportent ; - Absence de suivi des flux en espèce et traçabilité inexistante en l'absence d'une comptabilité de caisse et ou d'un registre de caisse. 		<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
		<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.2.5. Classement et archivage des documents insuffisants

<p>Contexte L’Aide-Mémoire en annexe 6 de l’ACP prévoit en article 23 que « <i>le Gouvernement tient des comptes et des dossiers séparés et exacts de chaque programme, préparés conformément aux normes internationalement reconnues et qui sont suffisants pour établir et vérifier avec précision les frais et les dépenses des programmes. Le Gouvernement devra tenir ces comptes et archives et tout autre document justificatif des dépenses réalisées avec les fonds de GAVI conformément aux normes fiscales du pays pendant une durée minimale de cinq ans après l’achèvement d’un programme. Si les fonds de GAVI sont mis en commun avec d’autres sources de financement, les comptes et les dossiers seront tenus de la même manière pour les fonds communs</i> ». Par ailleurs, le Manuel de procédures du MSP daté de septembre 2015 au chapitre « Passation des Marchés » décrit la procédure d’indexation au paragraphe XVIII pour l’archivage des dossiers des marchés.</p>			
<p>Description</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procédure d’archivage : les règles de classement et d’archivages sont actuellement traitées dans le Tome II du manuel de procédures applicables aux financements sous gestion de la GAGF. Cependant, ces règles sont entrées en vigueur en décembre 2017 et n’ont pas été applicables au cours de la période auditée (2015-2017). L’équipe d’audit a constaté que le manuel de procédures daté de septembre 2015 aborde de manière succincte l’indexation des dossiers d’appel d’offres mais ne définit pas les modalités et les règles d’archivages ainsi que leur lieu de conservation. Aucune note interne ou procédure détaillée concernant ces aspects n’a pu être fournie à l’équipe d’audit. - Archives des passations de marchés : les archives des programmes Gavi sont stockées dans deux containers aménagés installés à l’extérieur du bâtiment abritant la CAGF. En date de l’audit, il a été constaté que : <ul style="list-style-type: none"> o L’organisation des archives était en cours ; o Le registre d’inventaire tenu manuellement n’était pas exhaustif et ne consignait pas tous les dossiers archivés ; o Le classeur d’archivage des procédures de passations de marchés n’était pas indexé ; o Certaines pièces maîtresses des dossiers d’appels d’offres étaient indisponibles et certains documents ont été classés en plusieurs exemplaires souvent non lisibles, donc inexploitable. - Archivage électronique : l’équipe d’audit a relevé que les documents informatiques enregistrés dans le cadre des programmes Gavi sont stockés sur des portables individuels, ordinateurs fixes, clés USB ou disques externes de sauvegarde par leurs utilisateurs et ne font pas l’objet d’une mise en réseau permettant des sauvegardes régulières. De manière générale, ni la CAGF, ni l’AF ne bénéficient d’une stratégie informatique de sauvegarde des documents liés aux programmes Gavi répondant au besoin de protection des données. Il est à noter que l’AF n’a pas constitué de dossier d’archives à son niveau. 		<p>Recommandation (importante) : Le MSP via la CAGF devra mettre à niveau les pratiques de classement et d’archivages avec les normes et les accords applicables et documenter ces pratiques dans le manuel de procédures, à travers notamment les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revoir les conditions et le lieu de stockage pour assurer un classement pertinent et efficace et une meilleure sécurité et sauvegarde des archives ; - Compléter le registre d’archivage tenu actuellement manuellement qu’il conviendra d’informatiser ; - Compléter les tables d’indexation existantes par une nomenclature visant à consigner les pièces obligatoires du dossier d’appel d’offres selon le type de procédure. Une note explicative devrait être établie pour accompagner l’archivage du dossier par étape (passation/exécution/paiement) et prévoir d’apposer un visa de contrôle permettant de responsabiliser les intervenants sur le dossier d’appel d’offres. Le classeur d’archivages des procédures de passations de marchés devrait mentionner un index permettant de retracer leur historique ; - Elaborer et mettre en application une politique informatique interne définissant les principes de base relatifs à la fiabilisation et la sécurisation des données numériques au niveau de la CAGF et de l’AF. <p>Par ailleurs, l’AF, en tant qu’organe de contrôle, devra constituer et conserver archivée une piste d’audit assurant la traçabilité des travaux et des contrôles opérés.</p>	
		<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence ou manque de traçabilité de l’information et d’accès aux documents justificatifs des appels d’offres et des marchés ; - Détérioration des documents papiers par humidité ou infiltrations ; - Perte de données et de documents exigés par la législation en vigueur, non-conformité légale et réglementaire (absence de pièces ou documents justifiant le respect de la procédure) ; - Perte de données informatiques non récupérables en l’absence de sauvegarde centralisée (en cas de départ d’un collaborateur, de panne ou de vol de matériel). 		<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.3. Gestion budgétaire

4.3.1. Lacunes en matière d'intégration, déploiement et suivi budgétaire

<p>Contexte</p> <p>L'Aide-Mémoire en annexe 6 de l'ACP (remplacé ensuite par les GMR) précise en article 1 concernant la planification, budgétisation et coordination que « le Ministère de la Santé soumettra chaque année à Gavi un plan annuel budgétisé des activités et approuvé par le comité national de pilotage du secteur de la Santé ». Cette disposition est rappelée par les GMR adoptées en octobre 2017 au point i) : « Les activités seront alignées avec le plan national de la santé de la République Démocratique du Congo et seront prises en compte dans les Plans du Travail Annuel (PTA). Tous les fonds ne seront utilisés que pour les activités préapprouvées par le CCIA/ commission ad hoc ».</p>		
<p>Description</p> <p>Les campagnes de vaccination MenA, Fièvre Jaune, Rougeole blocs 1 et 2 de 2016 ont présenté une codification budgétaire au niveau DPS et antennes PEV incohérente par rapport aux budgets tenus par la comptabilité CAGF (budget approuvé Gavi). L'AF n'a pas été en mesure d'identifier ces incohérences, qui se sont traduites par les écueils suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Difficulté de la CAGF à suivre la justification des avances par ligne budgétaire (suivi par DPS possible uniquement) due à l'absence de matrice de passage entre la codification DPS et la codification comptable CAGF. Pour mémoire, les superviseurs de l'AF utilisent les codes budgétaires des antennes PEV et non les codes budgétaires comptables (CAGF) dans leur mission de vérification et de validation des dépenses des campagnes ; - Aucun document de suivi d'exécution budgétaire établi au cours de l'exécution des subventions n'a pu être fourni à l'équipe d'audit. La correspondance directe entre les décaissements effectués (au niveau central comme aux niveaux décentralisés) et les budgets approuvés n'a pas pu être reconstituée ; - Soldes théoriques négatifs de certaines avances ouvertes par ligne budgétaire, difficilement explicables ; - Nécessité d'un effort significatif de reclassement des justifications des avances par ligne budgétaire depuis 2016 ; - Etats d'exécution des budgets des campagnes de vaccination de 2015 et 2016 non fiables et reportings budgétaires trimestriels et annuels inefficients. 	<p>Recommandation (essentielle) :</p> <p>Dans le cadre de la gestion de tout programme mis en œuvre avec le soutien financier de Gavi, les entités concernées du MSP devront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place, et renseigner en temps réel, des outils de suivi d'exécution budgétaire listant de manière exacte et exhaustive chaque dépense engagée sur chaque ligne budgétaire prévue du programme, afin de maintenir à tout moment une vision claire de l'exécution du programme : dépenses engagées par site d'exécution, taux d'exécution budgétaire réel, montants restants à justifier et ressources restantes au regard des objectifs à atteindre. L'utilisation d'outils logiciels adaptés peut faciliter ce suivi, à condition que les dépenses et les engagements soient renseignés, validés et enregistrés en temps réel ; - Classer et archiver rigoureusement, afin de garantir un accès fiable et immédiat aux budgets détaillés des programmes et subventions, formellement validés par Gavi et communiqués aux structures du MSP en charge de l'administration et la gestion des subventions ; - Utiliser systématiquement ces budgets définitifs approuvés comme point de départ à la préparation des micro-plans aux niveaux décentralisés et à l'élaboration des fichiers d'exécution budgétaire au niveau central. 	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence d'alignement entre les budgets validés par Gavi et les montants alloués aux activités programmatiques ; - Méconnaissance des dernières versions validées des budgets par l'AF ; - Suivi budgétaire inefficace ; - Impossibilité de recalculer les soldes théoriques des avances ouvertes à une date en tenant compte les avances débloquées et celles justifiées sur la période ; - Utilisation inadéquate des ressources Gavi. 	<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.3.2. Rapports financiers incomplets, en retard et non produits selon les termes des accords

<p>Contexte L'Aide-Mémoire en annexe 6 de l'ACP (remplacé ensuite par les GMR) prévoit en article 1-d, relatif à la planification, budgétisation et coordination que « <i>le MSP soumettra, chaque année à Gavi un plan annuel budgétisé des activités et approuvé par le Comité National de Pilotage du Secteur de la Santé. Ce plan annuel est soumis dans le cadre du Rapport de Situation Annuel (RSA) que le pays envoie au plus tard le 15 mai de chaque année pour être examiné. À la fin de trimestre, le MSP soumettra un Rapport Technique et Financier du trimestre finissant</i> ». Cette disposition est rappelée par les GMR adoptés en octobre 2017 au point I) : « <i>avec l'appui de l'AF, la CAGF sera responsable de la comptabilité et de l'émission de tous les rapports financiers. [...] Le reporting à Gavi se fera sur une base trimestrielle, selon les exigences de Gavi communiquées au pays et devra inclure la totalité des subventions, y compris les activités et les achats réalisés par des agences onusiennes</i> ».</p>		
<p>Description L'équipe d'audit a observé que les rapports techniques et financiers n'avaient pas été produits de manière trimestrielle par la CAGF tel que prévu par l'ACP et comme rappelé dans les GMR. Par ailleurs, les rapports annuels prévus par l'ACP (intitulés rapports financiers annuels, RFA ou rapports de situation annuels), réalisés par la Gestion du Projet (DEP) pour les exercices 2015, 2016 et 2017 suivant le modèle convenu avec Gavi, soulèvent les observations suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les RFA ont porté uniquement sur les programmes RSS (RSS1 et RSS2) mais les campagnes de vaccination n'ont fait l'objet d'aucun rapport financier ; • Les RFA ont été établis et postés sur le portail Gavi en retard par rapport aux délais requis ; • Les RFA n'ont pas présenté une vue consolidée couvrant l'ensemble des bénéficiaires directs au-delà du MSP, comme précisé dans les GMR ; • Le contenu financier et budgétaire des RFA ne s'est pas avéré réconciliable avec les Tableaux Emplois-Ressources obtenus auprès de la CAGF et n'a pas fait l'objet d'un audit externe annuel. Les incohérences de montants entre les rapports et la comptabilité financière tenue par la CAGF sont de nature à diminuer le degré de fiabilité des RFA préparés. 	<p>Recommandation (importante) : Dans le cadre de la gestion de tout programme mis en œuvre avec le soutien financier de Gavi, les entités concernées du MSP devront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se conformer aux clauses contractuelles de l'ACP et de ses annexes relatives à l'établissement et à la communication des rapports périodiques, notamment concernant la fréquence et les délais ; - Aligner les informations financières et budgétaires des rapports trimestriels et annuels avec la comptabilité financière tenue par la CAGF. En accord avec le point I) des GMR, il incombe à la CAGF de valider les données financières et budgétaires présentées dans les rapports. Les rapports doivent faire l'objet d'un audit externe annuel ; - Etablir une étape de validation formelle de l'AF des données du rapport avant sa diffusion. 	
	<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Allocation incorrecte des ressources prévues pour les activités programmatiques, ne permettant pas la pleine réalisation de tous les objectifs ; - Dépassements de certaines lignes budgétaires demeurant non détectés ; - Dépenses non prévues par les micro-plans ou non autorisées demeurant non détectées ; - Rapports d'exécution financière des programmes non exploitables ; - Reliquats de dépenses par programme restant non déterminés. 	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.4. Achats et passations de marchés

4.4.1. Absence de suivi des plans de passation des marchés

<p>Contexte</p> <p>L'Aide-Mémoire en annexe 6 de l'ACP (remplacé ensuite par les GMR) prévoit en article 1-d relatif à la Planification, budgétisation et coordination que : « <i>le MSP soumettra, chaque année, à GAVI un Plan Annuel budgétisé des activités et approuvé par le Comité National de Pilotage du Secteur de la Santé (CNP-SS). Ce plan annuel est soumis dans le cadre du Rapport de Situation Annuel (RSA) que le pays envoie au plus tard le 15 mai de chaque année pour être examiné par le Comité d'Examen Indépendant (CEI) dont les recommandations sont approuvées par le Conseil d'Administration de GAVI</i> ». Par ailleurs, le décret n°10/22 du 2 juin 2010 portant Manuel de Procédure de la loi relative aux marchés publics, comporte en section 3, article 17 sur les Autorités contractantes et maîtres d'ouvrages la mention que « <i>chaque autorité contractante dispose en son sein, d'une cellule de gestion des projets et des marchés publics (CGPMP), chargé de planifier les marchés à passer en fonction des besoins exprimés et des ressources budgétaires affectées</i> ».</p> <p>La fonction responsable des marchés au sein du MSP a connu une fluctuation du personnel significative au cours de la période auditée (2015 à 2017) et la CGPMP en place au moment de l'audit n'avait débuté ses activités qu'au cours de l'année 2017.</p>		
<p>Description</p> <p>La CGPMP n'a pas établi d'outil de suivi du plan de passation des marchés sous forme de tableau de bord, et n'a pas tenu à jour un plan de passation des marchés consolidé pour la période auditée (2015 à 2017). Cette absence de document de pilotage et de contrôle n'a pas permis d'établir l'assurance raisonnable de connaissance exhaustive des marchés visés et approuvés pour la période concernée par l'audit, ni de reconstruire une vision synoptique de l'ensemble des marchés lancés sur la période. Pour mémoire, aucun progiciel de gestion des passations de marchés et de leur exécution n'était en place au sein de la CGPMP.</p> <p>Par ailleurs, l'absence de plan d'approvisionnement global permettant de budgétiser et de planifier les commandes au niveau central et provinces a limité l'efficacité de la gestion des besoins (gestion des coûts de lancement, optimisation en termes de qualité/prix, appels à la concurrence). Sur la période 2015 et 2016 le recours à la procédure d'urgence (marché de gré à gré) a été utilisé pour plusieurs marchés (2 en 2015 et 3 en 2016) et des plans de passation de marchés additionnels ont dû être produits par manque de prévision fiable des besoins (voir constat 4.4.3 ci-dessous pour davantage de détails).</p> <p>Ce constat s'est poursuivi en 2018 et 2019 et a conduit à la révocation du secrétaire permanent de la CGPMP par le MSP en mai 2019.</p>		<p>Recommandation (essentielle) :</p> <p>La CGPMP devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans un premier temps, mettre en place un processus de suivi des plans de passation de marchés sous forme de tableau de bord consolidé regroupant l'ensemble des marchés sous gestion par la CGPMP (multi-bailleurs) et généraliser les pratiques d'analyse à partir de cet outil ; - Intégrer la mise à jour des marchés dans le logiciel de gestion comptable et financière existant et envisager les besoins de mise en place de module dédié à la gestion des marchés afin de garantir un suivi efficace de l'exécution des plans de passations de marchés.
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manque de visibilité sur le niveau d'exécution du plan pouvant avoir un impact négatif sur l'atteinte des objectifs ; - Economies d'échelles non réalisées par absence de vision globale des marchés à exécuter. 	<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.4.2. Recours fréquent à la procédure de gré à gré

<p>Contexte L'article 41 de la loi 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics décrit un marché de gré à gré « <i>lorsqu'il est passé sans appel d'offres après autorisation du service chargé du contrôle des marchés publics. La demande d'autorisation de recours à cette procédure décrit les motifs la justifiant</i> ». Cet article est complété par l'article 42 qui donne les cas de recours à cette procédure à savoir : « 1) lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneur ; 2) lorsque les marchés ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques ou artistiques ; 3) dans les cas d'extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services que l'autorité contractante fait exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ; 4) dans le cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles ou de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offres, nécessitant une intervention immédiate ; et 5) lorsqu'il s'agit des marchés spéciaux définis aux articles 44 et 45 de la présente loi (défense nationale/sécurité et intérêts stratégiques de l'Etat) ».</p>		
<p>Description L'équipe d'audit a sélectionné un échantillon de 8 marchés sur un total de 34 passés au cours de la période auditée (2015 à 2017). Les dossiers de ces 8 marchés ont fait l'objet d'une revue de conformité au regard du code des marchés publics et des procédures en vigueur, tant sur les aspects de passation que d'exécution des contrats. En application de l'article 43 de la loi 10-010 du 27 avril 2010 pour motif d'urgence impérieuse, la procédure de gré à gré a été utilisée pour trois marchés revus par l'équipe d'audit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marché passé en 2015 pour l'impression, la reproduction et la livraison des outils de gestion et de collecte des données du PEV, d'un montant estimé à 730 000 USD, en lieu et place d'un appel d'offres national : une demande d'autorisation spéciale a été demandée mais aucune note explicative justifiant l'urgence invoquée n'a été fournie ; - Marché passé en 2016 pour l'installation et la connexion internet de 370 sites VSAT dans les DPS et ZS, d'un montant estimé à 1.2 millions USD, en lieu et place d'un appel d'offres international : autorisation spéciale demandée et reçue de la DGCMP ; - Marché passé en 2017 pour les services de maintenance des chambres froides PEV : la reconduction du contrat à travers la procédure de gré à gré a été motivée par courriel invoquant la conservation des vaccins dans les chambres froides ; <p>Ces cas d'urgence illustrent des faiblesses de programmation des marchés et empêchent l'application des règles de concurrence et de transparence édictées par Gavi. De même, le recours à cette procédure a pour effet de contracter des marchés à des coûts potentiellement plus élevés qu'après une mise en concurrence.</p> <p>Les détails des contrats concernés et des observations relevées sont disponibles en annexe 8 du présent rapport.</p>		<p>Recommandation (essentielle) : Le MSP, en lien avec la CAGF et la CGPMP, devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formuler et mieux encadrer les besoins en amont en fonction des activités prévues dans le plan annuel ce qui permettra de planifier les marchés à lancer. Une mutualisation de ce plan annuel avec les autres bailleurs de fonds serait souhaitable pour réaliser des économies d'échelle ; - Suivre rigoureusement le plan annuel des marchés en tant qu'outil de gestion, validé et approuvé, et limiter les recours à une demande spéciale ou d'urgence. En accord avec le point s) des GMR et afin d'éviter les risques de voir les marchés déclarés comme non éligibles, toute déviation du plan de marché devra faire l'objet de l'approbation technique du CClA et être communiquée à Gavi.
		<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programmation déficiente qui empêche l'application des règles de concurrence et de transparence ; - Surcoût des activités du fait de l'absence d'une concurrence des prestataires (rapport qualité/prix). 	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.4.3. Ecart d'application dans la procédure de passation des marchés

<p>Contexte</p> <p>L'article 94 du décret n°10/22 du 2 juin 2010, portant manuel des procédures de la loi relative aux Marchés Publics énonce que « la séance d'ouverture des plis est publique. Elle a lieu immédiatement après l'heure de la clôture de la remise des offres fixée dans l'AO et au plus tard une heure après cette heure limite. Le président de la commission de passation des marchés doit veiller à : (a) La convocation par écrit des membres de la commission de passation des marchés, cinq jours ouvrables avant la date d'ouverture des plis ».</p> <p>Par ailleurs, l'article 96 du décret précise qu' « avant d'effectuer l'évaluation détaillée des offres, la commission de passation des marchés établit la conformité des soumissions sur la base du rapport que lui soumet la sous-commission d'analyse des offres mise en place à cette fin ». Il est complété par l'article 97 qui indique qu' « au terme de cette première vérification, les offres jugées non conformes écartées de la suite du processus d'évaluation et communication est faite, aux soumissionnaires concernés, du rejet de leur offre dans un délai ne dépassant pas sept jours calendrier à compter de l'ouverture des plis ».</p> <p>Enfin, l'article 38 du décret requiert « la publication de l'avis provisoire d'attribution de ces marchés (demande de cotation) par l'autorité contractante sur le site internet de l'autorité de régulation des marchés publics et dans la revue des marchés publics, publiée par l'autorité de régulation des marchés publics, ainsi que l'information des fournisseurs non retenus, des raisons de leur rejet. Un délai de cinq jours calendaires est observé à dater de la publication de l'avis provisoire d'attribution et l'information des fournisseurs non retenus, avant de conclure les marchés. L'absence de cette publication et de l'information des fournisseurs non retenus rend les marchés sans effets ». De même, pour les marchés passés de gré à gré, l'article 146 du même décret précise que leur attribution doit faire l'objet d'une publication sur le site de l'ARMP.</p>		
<p>Description</p> <p>L'équipe d'audit a sélectionné un échantillon de 8 marchés sur un total de 34 passés au cours de la période auditée (2015 à 2017). Les dossiers de ces 8 marchés ont fait l'objet d'une revue de conformité au regard du code des marchés publics et des procédures en vigueur, tant sur les aspects de passation que d'exécution des contrats.</p> <p>a. L'équipe d'audit a constaté que pour deux marchés revus, les dates de convocation des membres de la commission de passation des marchés n'avaient pas respecté le délai de 5 jours ouvrables avant la date d'ouverture des plis exigé par l'article 94 du décret n°10/22.</p> <p>b. De plus, l'équipe d'audit a constaté que dans le cadre d'un des marchés revus, les lettres d'information aux soumissionnaires non retenus étaient absentes du dossier d'appel d'offres : à travers ses échanges avec le personnel, l'équipe d'audit a compris que les lettres n'avaient pas été envoyées, faisant défaut à l'article 97 du décret n°10/22.</p> <p>c. Enfin, l'équipe d'audit a constaté que dans le cadre de 3 passations de marchés revues, les preuves de publication sur le site l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, prévues à l'article 146 décret n°10/22, n'étaient pas disponibles dans les dossiers d'appel d'offres.</p> <p>Les détails des contrats concernés et des observations relevées sont disponibles en annexe 9 du présent rapport.</p>		<p>Recommandation (importante) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CGPMP doit veiller au respect des obligations dictées par la loi et envoyer les convocations aux membres de la commission de passation des marchés dans le délai de 5 jours ouvrables. Par ailleurs, un double de la lettre de convocation ainsi que son accusé de réception doivent être gardés et archivés dans le dossier d'appel d'offres ; - La CGPMP doit veiller au respect des obligations dictées par la loi et envoyer les lettres d'information aux soumissionnaires écartés dans le délai de 7 jours calendaires à compter de l'ouverture des plis afin de respecter le délai de recours prévu par la loi et éviter toutes réclamations à posteriori qui pourrait survenir une fois l'attribution du marché donnée et l'appel d'offres clôturé ; - La CGPMP devrait consigner dans le dossier d'appel d'offres une copie de la publication ou la lettre de demande de publication faite à l'ARMP. Par ailleurs il convient de régulariser les dossiers des appels d'offres passés et attribués en demandant à l'ARMP une copie de ces publications manquantes.
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non-respect de la procédure de passation des marchés énoncée par la loi ; - Risque de non-disponibilité des membres de la commission du fait de la convocation tardive ; - Risque de priver les soumissionnaires non retenus de leur possibilité de recours dans les délais prévu par la loi. 		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
		<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
		<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.4.4. Défauts constatés dans l'exécution de contrats

<p>Contexte L'article 51 de la loi 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics impose « à l'exception des titulaires des marchés de prestations intellectuelles, tout titulaire d'un marché public est tenu de fournir une Garantie pour Bonne Exécution ». Par ailleurs, l'article 171 du décret n°10/22 du 2 juin 2010, portant manuel des procédures de la loi relative aux Marchés Publics énonce que « la garantie de bonne exécution protège l'autorité contractante du risque d'exécution incomplète des marchés de fournitures, travaux, prestations de service autres que les prestations intellectuelles, lorsque le délai prévisionnel d'exécution du marché dépasse six mois ». L'article 175 précise que « le titulaire du marché constitue la garantie de bonne exécution dans les vingt (20) jours suivant la notification du contrat. A défaut, le marché est immédiatement résilié sur simple notification et la garantie d'offres est saisie ». Par ailleurs, l'article 67 de la loi 10/010 indique que « le dépassement des délais contractuels donne lieu à des pénalités telles que fixées dans le cahier des charges ». Les modalités de calcul des pénalités de retard sont définies à l'article 25 du Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) et le taux est fixé à l'article 25.1 du Cahier des Clauses Administratives Particulières (CCAP).</p>		
<p>Description L'équipe d'audit a sélectionné un échantillon de 8 marchés sur un total de 34 passés au cours de la période auditée (2015 à 2017). Les dossiers de ces 8 marchés ont fait l'objet d'une revue de conformité au regard du code des marchés publics et des procédures en vigueur, tant sur les aspects de passation que d'exécution des contrats. L'équipe d'audit a relevé les défauts suivants au cours de sa revue d'exécution des marchés sélectionnés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantie de Bonne Exécution non conforme aux dispositions réglementaires dans le cadre de 3 des contrats testés (défauts de couverture des garanties, limitées dans le temps) ; - Non-respect des clauses de pénalités pour retard de livraison dans le cadre de 2 des contrats testés (pour un total calculé de pénalités de 1759 USD) ; - Non-respect de clauses contractuelles dans le cadre de 2 protocoles testés (rapports trimestriels sur l'évaluation des services de transport des biens de la CAGF-MSP non fournis). <p>Ces défauts traduisent des lacunes dans le suivi de l'exécution des marchés et la gestion des contrats. Les détails des marchés et/ou contrats concernés et des observations relevées sont disponibles en annexes 9 et 10 du présent rapport.</p>		<p>Recommandation (importante) : La CAGF devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une matrice de suivi des contrats notamment par une check-list de contrôles à opérer et des outils appropriés de suivi d'exécution des contrats ; - Inclure l'AF dans les mécanismes de suivi d'exécution des contrats avant validation des paiements, et matérialiser les contrôles effectués de manière formelle et traçable ; - S'assurer du respect des dispositions réglementaires et des clauses contractuelles au cours de l'exécution des contrats.
		<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Risque de non-recouvrement de la garantie en cas de problème dans l'exécution du contrat ; - Non-respect des dispositions contractuelles ; - Pertes financières et/ou retards programmatiques potentiels. 	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.5. Engagement des dépenses

4.5.1. Dépenses mises en question

<p>Contexte Cette sous-section détaille les conclusions des tests substantifs effectués par l'équipe d'audit sur un échantillon de dépenses programmatiques. Les dépenses testées ont été sélectionnées sur la base des activités référencées dans les fichiers de dépenses remis par l'équipe comptable de la CAGF. L'équipe d'audit a examiné l'ensemble des pièces justificatives mises à disposition par les personnels comptables de la CAGF et a évalué l'exécution des programmes Gavi, la conformité avec les bonnes pratiques en matière de justification des dépenses et, d'autre part, leur recevabilité et la cohérence des différentes pièces justificatives relatives à une même dépense ou activité.</p>		
<p>Description Les constatations d'audit ont été regroupées, par programme et par catégories d'anomalie, comme présenté dans le tableau suivant. Les définitions des catégories qualifiant les dépenses sont indiquées en annexe 3 du présent rapport. L'analyse des pièces justificatives des dépenses engagées fait ressortir plusieurs insuffisances liées notamment au déficit et/ou au caractère peu probant des documents fournis (voir annexes 4 et 5). On relève notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'absence des attestations de service fait ; - L'absence de termes de référence liés à certaines activités mises en œuvre ; - Le caractère peu probant des pièces justificatives de certaines dépenses ; - Le non-respect des spécifications contractuelles. <p>a. Dépenses non justifiées : les pièces justificatives valides doivent être conservées aussi longtemps qu'est exigée la présentation des documents comptables auxquels elles se rapportent⁸. Des dépenses sans pièces justificatives ont été identifiées pour un montant de 6 711 USD.</p> <p>b. Dépenses irrégulières : dans cette catégorie sont classées les dépenses testées pour lesquelles les pièces justificatives fournies ont été considérées comme non valides par l'équipe d'audit. Un montant total de 44 339 USD de dépenses irrégulières a été identifié par l'équipe d'audit.</p> <p>c. Dépenses insuffisamment justifiées : cette catégorie regroupe les dépenses pour lesquelles l'examen des documents fournis a révélé l'absence d'une ou plusieurs pièces justificatives attendues selon les termes du cadre conceptuel. Un montant total de 177 584 USD de dépenses a été considéré insuffisamment justifié par l'équipe d'audit.</p> <p>d. Dépenses inéligibles : celles-ci concernent les taxes dont les subventions de Gavi auraient dû être exonérées au titre de l'article 15 de l'ACP. Un total de 2 866 USD a été relevé par l'équipe d'audit.</p>		<p>Recommandation (essentielle) : Le MSP en lien avec la CAGF devra compléter le manuel des procédures et notamment la fiche d'analyse des paiements par la mise en place de mécanismes permettant un contrôle systématique de la qualité de justification des dépenses effectuées tant au niveau central qu'au niveau décentralisé. À cet effet, ces activités de contrôle des dépenses à engager par les personnels compétents concernés devraient être formalisées dans leurs fiches de postes comme dans le manuel de procédures.</p> <p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Risques / Implications L'absence, la faible qualité ou les interrogations quant à l'authenticité des pièces justificatives des dépenses de subvention Gavi pourrait jeter le doute sur l'intégrité de certains acteurs impliqués dans la mise en œuvre des programmes et conduire Gavi à demander le remboursement des montants correspondants, au titre d'usage abusif de fonds tel que défini dans l'article 20.1 de l'annexe 2 à l'ACP.</p>	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

⁸ L'article 23 en Annexe 2 de l'ACP précise que « le Gouvernement devra tenir [les] comptes et archives et tout document justificatif des dépenses réalisées avec les fonds de GAVI conformément aux normes fiscales du pays pendant une durée minimale de cinq ans après l'achèvement d'un programme »

4.6. Gestion des vaccins

4.6.1. Retards de livraisons de vaccins en raison d'inefficacités dans le traitement des demandes

<p>Contexte Les procédures opératoires normalisées pour la gestion efficace des vaccins de l'OMS énoncent les principes⁹ d'un système efficace de gestion de la qualité, y compris la gestion logistique des vaccins. Le processus actuel de distribution des vaccins fait intervenir différents acteurs au niveau national, à savoir, la CAGF, le PEV (sections administrative et logistique) et la société de transport. Il prévoit une série d'étapes allant de la planification des besoins par provinces jusqu'à la livraison effective des vaccins. La gestion efficace de ce processus nécessite ainsi une parfaite coordination entre ces différents acteurs.</p>		
<p>Description L'équipe d'audit a observé des faiblesses en termes de coordination et de collaboration entre ces intervenants reflétées par un manque d'efficacité en matière de planification et de distribution des vaccins se traduisant par des délais importants de traitement des demandes et des livraisons d'urgence pour combler les besoins insuffisamment anticipés.</p> <p>L'examen par l'équipe d'audit d'un échantillon de 226 demandes de mouvement de cargaison (en anglais, Cargo Movement Request, ou CMR) sur une période de trois ans (2016 à 2018) a ainsi confirmé les délais importants de traitement des demandes de livraison de vaccins (de 7 à 21 jours en moyenne, et jusqu'à 41 à 60 jours pour traiter les demandes dans des cas plus extrêmes). L'examen des différentes interventions à chaque étape du processus de livraison, jusqu'à l'émission du CMR, a également mis en évidence des retards voir des erreurs liées principalement à des insuffisances de coordinations entre les intervenants concernés et un manque de clarté quant aux rôles et responsabilités.</p> <p>Cependant, il a été relevé que des efforts ont été réalisés dans le cadre du Plan Mashako (voir annexe 11) afin de mieux ajuster les niveaux de stocks et d'optimiser les processus et fréquences de distribution. Pour ce faire une redéfinition du calendrier de soumission des CMR a été opérée, de même qu'une demande d'anticipation de la formulation des besoins par les provinces. Ainsi, chaque province est encouragée à soumettre ses CMR au moins deux mois avant l'épuisement de ses stocks et à s'assurer que sa commande comprend un mois supplémentaire de stock de réserve (si la capacité le permet), afin de tenir compte de certaines différences de besoins dans le temps.</p>		<p>Recommandation (Importante) : La CAGF et le PEV doivent définir les principales étapes du processus de mise en œuvre des CMR, de manière à améliorer la performance de la chaîne logistique, notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La recherche de gains d'efficacité au travers de la revue des différentes étapes du processus (par ex anticiper le moment où le bon de commande doit être délivré par la CAGF, à savoir au moment où le transitaire valide la demande de commande, plutôt que d'attendre que toutes les signatures finales des CMR soient complétées) ; - La résolution des problèmes de communication en veillant à ce que les personnes concernées (PEV DAF, PEV Logistique et CAGF) se réunissent à fréquence régulière, afin de réaliser un suivi de toutes les CMR en suspens et de prendre les actions nécessaires pour leur règlement ; - L'analyse du rendement de chaque province en termes de préparation et de présentation de demande de CMR en fonction des nouveaux délais, c.-à-d. au moins deux mois avant l'épuisement de ses stocks, et valider que sa demande de stocks comprend les mois supplémentaires nécessaires de réserve. Mettre en évidence les anomalies importantes qui pourraient être soulevées et mettre en place des plans d'actions pour les résoudre.
		<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Risques / Implications Un manque d'efficacité du processus de distribution des vaccins peut générer des retards conséquents dans leur livraison et provoquer des situations de ruptures de stocks aux niveaux intermédiaires (Antennes, BCZ) et opérationnels (Centre de Santé).</p>	<p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

⁹ [Link](#) also available in French on the same website location.

4.6.2. Rupture de stock de vaccins au niveau central en 2018 due à un retard de co-financement

<p>Contexte</p> <p>Chaque année, Gavi fixe un calendrier précis pour la contribution de cofinancement du pays au coût d'achat des vaccins. Le principe de cofinancement est une incitation au gouvernement et aux partenaires à la prise de décisions informées fondées sur des données probantes, au renforcement des investissements en faveur de la vaccination, notamment à travers une budgétisation et une planification intégrées, et, à terme, à la transition hors des soutiens de Gavi en assurant l'autonomie et la pérennité financière de leurs programmes de vaccination.</p>			
<p>Description</p> <p>En 2017, le pays n'a pas été en mesure de s'acquitter de ses obligations de co-financement en dépit du recours à des prêts bonifiés de la part de bailleurs tels que la Banque mondiale. Par conséquent, Gavi a accepté de rééchelonner ces paiements sur les années 2018, 2019 et 2020 à travers la mise en place d'un plan de paiement.</p> <p>Par la suite, en 2018, les obligations de cofinancement du pays, d'un montant total de 4,4 millions de dollars, n'ont de nouveau pas été honorées à temps, ce qui a entraîné le report de plusieurs livraisons de vaccins en 2018. Ceci a eu pour conséquence des ruptures de stock au cours de cette même année à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement, malgré les actions coordonnées de Gavi afin d'accélérer les livraisons. L'équipe d'audit a relevé qu'au niveau central, les stocks de vaccins soutenus par Gavi, dont le vaccin PCV et le vaccin pentavalent, étaient en situation de rupture en octobre et novembre 2018 (voir annexe 12). Il convient de noter que, dès le mois de septembre 2018, ces insuffisances avaient été pressenties et les volumes de livraisons aux provinces et antennes avaient été ajustés en conséquence à la baisse.</p> <p>De plus, il est à noter que des situations de rupture de stocks de vaccins traditionnels ont eu lieu au premier trimestre 2019 du fait de retards de nouveaux paiements du Gouvernement.</p>		<p>Recommandation (importante) :</p> <p>Le MSP devrait, en plus de la budgétisation des fonds opérationnels suffisants pour satisfaire les besoins du pays en produits sanitaires de base, renforcer le plaidoyer en faveur de l'établissement de priorités pour le financement du programme de vaccination et la mise en place de processus opérationnels afin de prévenir toute rupture dans le flux de financement.</p>	
		<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si le pays n'est pas en mesure de supporter le cofinancement des vaccins soutenus par Gavi et les coûts opérationnels liés à l'approvisionnement et à l'expédition des vaccins, les programmes seront affectés négativement, ce qui entraînera une sous-immunisation de la population cible ; - Un manque de rigueur dans la planification et/ou des retards de paiement des cofinancements peut aboutir à l'incapacité d'obtenir suffisamment de vaccins à temps et conduire à des ruptures de stocks. 		<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

4.6.3. Entrepôt central de vaccins vétuste et non-respect du principe de « premier expiré premier sorti »

<p>Contexte</p> <p>Les directives de Gestion Efficace des Vaccins précisent qu' "un des objectifs fondamentaux de la gestion de la chaîne d'approvisionnement est d'éliminer le gaspillage de vaccins pendant le stockage" en limitant au maximum le risque de perte par péremption (flacon fermé). Dans ce but, "le personnel responsable doit savoir comment stocker correctement les vaccins" dans les équipements de la chaîne du froid et que "des pratiques de stockage appropriées garantissent que tous les vaccins sont clairement identifiables et accessibles et peuvent être facilement distribués selon le principe du premier expiré, premier sorti".</p>		
<p>Description</p> <p>Au moment de l'audit en décembre 2018, faute d'espace de stockage dans les entrepôts centraux de Kinshasa, les différents lots de vaccins étaient répartis dans plusieurs chambres froides.</p> <p>La revue des procédures de gestion des stocks de l'entrepôt central de vaccins a permis de constater que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les principes de PEPS (Premier Expiré Premier Sorti) n'ont pas été rigoureusement respectés, car la date d'expiration de certains lots de vaccins n'a pas été prise en compte au moment de leur émission par l'entrepôt central (voir annexe 12). Ceci concerne des vaccins soutenus par Gavi, à savoir le vaccin PCV et le vaccin pentavalent, ainsi que les seringues autobloquantes 0,5 ml dont la restitution d'environ 1,53 millions d'unités (rapportées tardivement des magasins PAM aux entrepôts centraux de vaccins en mars 2016 soit six mois uniquement avant leur date d'expiration) ; - Les contrôles des lots étaient inadéquats. Par exemple, l'équipe d'audit a noté qu'en mai 2017, il y avait jusqu'à 11 lots différents de PCV en stock en même temps, avec au moins trois dates d'expiration différentes ; <p>De plus, l'équipe d'audit a pu constater que l'entrepôt central présentait de nombreuses insuffisances en termes de capacité de stockage et de manutention au regard des volumes de vaccins actuellement reçus, ainsi que certains problèmes de salubrité.</p> <p>La direction du PEV a indiqué qu'il était prévu de transférer ses stocks de vaccins et de produits secs du site existant à un entrepôt central de vaccins spécialement construit à cet effet, situé à Kinkole. Toutefois, à la mi-décembre 2018, ce nouveau magasin n'était pas encore opérationnel et le déménagement a été retardé faute d'alimentation électrique dédiée.</p>	<p>Recommandation (importante) :</p> <p>Le MSP, à travers la section logistique du PEV, devra s'assurer de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiller à ce que les registres centraux des stocks de vaccins soient dûment consultés au moment de la préparation des expéditions afin de s'assurer que les bons vaccins soient retirés de l'approvisionnement, conformément aux registres actualisés de stocks reflétant les informations essentielles y compris les numéros de lots ; - S'assurer que tous les vaccins et seringues distribués le sont conformément aux principes de PEPS ; en renforçant les procédures et contrôles y afférent (suivi des dates de péremption au travers l'enregistrement systématique des numéros de lots et des dates de péremption) ; - Renforcer la procédure d'inventaire, incluant la séparation des tâches incompatibles, le suivi et la documentation des écarts, l'approbation des ajustements par le niveau de gestion compétent ; - Compléter toutes les formalités et démarches nécessaires pour que les entrepôts centraux de vaccins puissent être rapidement transférés sur le site de Kinkole. 	
<p>Risques / Implications</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'absence de registres fiables des stocks de vaccins compromet la capacité du MSP à gérer ses vaccins conformément aux principes du PEPS, ce qui peut conduire à des pertes de vaccins ; - Un entrepôt central de vaccins inadapté à son usage par manque de capacités de stockage peut entraîner des pertes de vaccins. 	<p>Responsabilités</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>	<p>Délai / Chronogramme</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>
<p>Réponses / Engagements du management</p> <p>Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>		

4.6.4. Manque de fiabilité des données de registre de stock

<p>Contexte Les procédures opératoires normalisées pour la gestion efficace des vaccins de l'OMS stipulent que chaque fois qu'une expédition de vaccins est reçue, les données à enregistrer dans le système de contrôle des stocks doivent comprendre (i) le type de vaccin et le fabricant ; (ii) les doses par flacon ; (iii) le ou les numéros de lot ; (iv) la date d'expiration ; (v) le nombre de doses et (vi) le niveau de la pastille de contrôle.</p> <p>Description L'équipe d'audit a revu les registres du dépôt central des vaccins et a observé que sur 22 entrepôts qui utilisaient l'outil de gestion des stocks SMT en 2017 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 19 ne se conforment pas au principe PEPS. A cela s'ajoute des contrôles de lots défailants dus à des erreurs d'enregistrement de la date réelle d'expiration des lots concernés ; - 13 ont connu des ruptures occasionnelles de stocks de vaccins financés par GAVI ; - 9 n'ont enregistré aucune transaction ou n'ont pas émis de vaccins au cours du mois de décembre 2017 ; - Aucun des entrepôts n'avait effectué un suivi de données sur les réceptions ou émissions de seringues autobloquantes 0,5 ml dans la base SMT. <p>Par triangulation, il a également été constaté des différences de données entre les volumes reportés sur les vaccins émis du niveau central et ceux reçus au niveau provincial (voir annexe 12). Ainsi en 2017, ces écarts de données pour l'essentiel défavorables portaient sur l'ensemble des données SMT par province.</p>	<p>Recommandation (importante) : Le MSP, à travers la section logistique du PEV, devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'assurer que les registres de stocks de vaccins et seringues sont tenus de manière précise et rigoureuse à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement et rendre contraignante aux DPS et Antennes la remontée des situations de stock (à la fréquence requise) au niveau central ; - Exiger que tous les mouvements de vaccins soient rapidement enregistrés et qu'ils soient appuyés par des pièces justificatives (formulaires de demande de vaccins et bons de réceptions signés avec référence aux numéros de demandes visées) ; - Etablir des rapprochements réguliers entre les stocks de vaccins sous-nationaux et centraux, et le cas échéant des rapports d'investigation pour résoudre tout écart qui serait identifié ; - S'assurer que les responsables d'entrepôts au niveau sous-national disposent du niveau de compétence nécessaire pour la gestion des stocks de vaccins et des seringues dont ils ont la charge. Au besoin, organiser des formations ou nommer des personnes qui possèdent les qualifications et le niveau de compétence minimal requis.
<p>Risques / Implications Un manque de fiabilité des registres de stocks de vaccin peut affecter la capacité des responsables d'entrepôts à gérer et à s'assurer que des quantités suffisantes de vaccins sont disponibles tout au long de la chaîne d'approvisionnement, ce qui peut entraîner des ruptures de stock voire des pertes.</p>	<p>Réponses / Engagements du management Voir Annexe 14 du présent rapport.</p> <p>Responsabilités Voir Annexe 14 du présent rapport.</p> <p>Délai / Chronogramme Voir Annexe 14 du présent rapport.</p>

Annexes

Annexe 1 - Acronymes

ACP	Accord-Cadre de Partenariat
AF	Agence Fiduciaire
AO	Appel d'Offre
AOI	Appel d'Offre International
APEC	Association pour la Protection de l'Enfant Congolais
ARCC	Association Rotary Club en RDC
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
CAGF	Cellule d'Appui de Gestion Financière du MSP
CCEOP	Plateforme d'Optimisation des Équipements de la chaîne du froid
CNOS	Conseil National des ONG de Santé
CR/DRC	Croix-Rouge de la RD Congo
CS	Centre de Santé
DEP	Direction d'Études et Planifications
DPS	Division Provinciale de la Santé
ECP	Évaluation de Capacité des Programmes
GIZ	Agence fiduciaire auprès de la CAGF
GMR	Exigences en matière de Gestion des Subventions
MS	Ministère de la Santé
MSP	Ministère de la Santé Publique
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PEV	Programme Élargi de Vaccination

PPM	Procédure de Passation des Marchés
PTRF	Politique de Transparence et de Responsabilité Financière
RDC	République Démocratique du Congo
RSS	Renforcement des Systèmes de Santé
SANRU	Santé Rurale
UNICEF	Fonds des Nations-Unis pour l'Enfance
UNOPS	Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique
ZS	Zone de Santé

Annexe 2 – Définitions : opinion, notes d’audit et priorités

A. NOTES D’AUDIT ET OPINION GLOBALE

L’audit de Gavi attribue une note d’audit à chaque thématique/section traitée, et l’ensemble des notes d’audit étaye l’opinion globale de l’audit. Les notes d’audit et l’opinion globale sont graduées selon l’échelle suivante :

-  **Satisfaisant** – Les contrôles internes et les procédures de gestion des risques sont établis et adéquats, et fonctionnent correctement. Aucun domaine présentant un risque élevé n’a été identifié.
-  **Partiellement satisfaisant** – Les contrôles internes et les procédures de gestion des risques sont généralement établis et fonctionnent, mais requièrent des améliorations. Un ou plusieurs domaines présentant des risques modérés à élevés ont été identifiés et pourraient empêcher la réalisation des objectifs des programmes soutenus par Gavi.
-  **Insatisfaisant** – Les contrôles internes et les procédures de gestion des risques ne sont pas établis ou ne fonctionnent pas. La majorité des enjeux identifiés présente un risque élevé et a une forte probabilité d’empêcher l’atteinte des objectifs des programmes soutenus par Gavi.

B. NIVEAUX DE RISQUE DES CONSTATS D’AUDIT

Les notes d’audit et l’opinion globale, définies en section A ci-dessus, résultent de l’appréciation par les auditeurs de Gavi du nombre et de la gravité des constats d’audit identifiés pour chaque thématique/section. Le niveau de risque évalué pour chaque constat d’audit correspond au croisement de la probabilité de matérialisation du risque et de son impact potentiel (financier et/ou opérationnel). Ce niveau est exprimé selon les trois niveaux suivants :

-  **Faible**
-  **Modéré**
-  **Elevé**

C. NIVEAU DE PRIORITE DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées dans ce rapport comprennent des échéances pour leur mise en œuvre, qui ont été discutées au préalable avec le MSP. La priorisation des recommandations est déterminée selon une échelle de priorité à trois niveaux :

- **Essentielle** : une action immédiate est requise pour garantir que le programme ne soit pas exposé à des incidents matériels et significatifs. Si aucune mesure n’était prise, cela pourrait engendrer des conséquences majeures pouvant affecter l’ensemble des activités et les résultats du programme ;
- **Importante** : une action corrective / un plan d’action correctif est requis(e) selon les meilleures convenances mais à commencer au plus tard dans les 6 mois suivant l’acceptation du rapport d’audit. L’absence de mise en œuvre pourrait engendrer des conséquences significatives pouvant affecter des aspects importants des activités et résultats du programme ;
- **Souhaitable** : une action corrective / un plan d’action correctif devrait être envisagée au cours de l’année suivant l’acceptation du rapport d’audit. L’absence de mise en œuvre pourrait perturber ou dégrader des activités et résultats du programme.

Annexe 3 – Classification des dépenses

Dépenses suffisamment justifiées

Dépenses validées sur la base de preuves convaincantes (preuves suffisantes, adéquates, pertinentes et sûres), obtenues par les auditeurs pendant leur mission sur le terrain.

Dépenses insuffisamment justifiées

Dépenses pour lesquelles un élément clef ou plusieurs éléments essentiels de preuve documentaire sont manquants, tels que :

- *Passations de marché* : absence de plan, approbation par la commission compétente, appel d'offre, devis/offre, contrat, bon de commande, bon de livraison / bon de réception pour biens et équipement, factures pro forma, facture finale, etc. ;
- *Activités programmatiques* : les voyages sans autorisation, l'absence de rapports techniques/d'activités illustrant la réalisation des tâches, de listes de participants signées et de documents justifiant la liquidation des avances opérationnelles pour l'organisation de réunions, formations et ateliers.

Les dépenses insuffisamment justifiées doivent être classées en 3 sous-catégories non-exclusives (une dépense peut appartenir à plusieurs de ces sous-catégories) :

- a) Dépenses non-conformes aux règles en vigueur (réglementation nationale, accords légaux, politiques et procédures de Gavi) ;

- b) Dépenses présentant des justificatifs incomplets ou/et faibles (absence de date, signature, en-tête, etc.) ;
- c) Dépenses ne présentant pas de justificatifs originaux mais uniquement des photocopies.

Dépenses irrégulières

Cette catégorie comprend tous les actes délibérés ou non-intentionnels et omissions relatifs :

- a) A l'utilisation ou la présentation de documents qui soient inadéquats, incomplets, falsifiés, ou incohérents et ayant généré des paiements indus sur les fonds Gavi ;
- b) Au détournement de fonds Gavi.

Dépenses inéligibles

Dépenses qui ne sont pas conformes aux conditions du programme, à la proposition de subvention, ou aux objectifs fixés dans le plan de travail et les budgets approuvés par Gavi.

Dépenses non justifiées

Dépenses n'étant supportées par aucun document justificatif, et pour lesquelles aucune preuve convaincante n'a été fournie.

Annexe 4 – Synthèse des conclusions des tests de dépenses

	Montant dépensé		Montant testé		Montant suffisant		Montant insuffisant		Montant irrégulier		Montant non justifié		Montant inéligible	
	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage	Valeur	Pourcentage
RSS I	9,374,742	100%	2,643,673	28%	2,588,227	98%	18,200	1%	37,023	1%	-	0%	224	0%
RSS I 2015	5,804,955	100%	1,023,380	18%	968,157	95%	18,200	2%	37,023	4%	-	0%	-	0%
RSS I 2016	1,905,739	100%	431,488	23%	431,488	100%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
RSS I 2017	1,664,048	100%	1,188,805	71%	1,188,581	100%	-	0%	-	0%	-	0%	224	0%
RSS II	12,122,155	100%	2,461,480	20%	2,459,091	100%	-	0%	-	0%	-	0%	2,389	0%
RSS II 2016	3,976,710	100%	880,545	22%	880,137	100%	-	0%	-	0%	-	0%	408	0%
RSS II 2017	8,145,446	100%	1,580,935	19%	1,578,954	100%	-	0%	-	0%	-	0%	1,981	0%
VPI	2,065,698	100%	649,725	31%	622,874	96%	23,018	4%	-	0%	3,711	1%	122	0%
VPI 2015	1,983,893	100%	600,603	30%	595,160	99%	2,945	0%	-	0%	2,376	0%	122	0%
VPI 2016	52,326	100%	40,629	78%	20,556	51%	20,073	49%	-	0%	-	0%	-	0%
VPI 2017	29,479	100%	8,493	29%	7,158	84%	-	0%	-	0%	1,335	16%	-	0%
MENAFRIVAC	10,262,020	100%	3,624,728	35%	3,550,828	98%	70,900	2%	-	0%	3,000	0%	-	0%
MENAFRIVAC 2015	447,300	100%	112,427	25%	112,427	100%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
MENAFRIVAC 2016	6,735,399	100%	2,037,705	30%	2,008,455	99%	26,250	1%	-	0%	3,000	0%	-	0%
MENAFRIVAC 2017	3,079,321	100%	1,474,596	48%	1,429,946	97%	44,650	3%	-	0%	-	0%	-	0%
RR bloc 1&2	4,598,842	100%	798,822	17%	798,822	100%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
RR Bloc 1&2 2016	4,598,842	100%	798,822	17%	798,822	100%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%
RR Bloc 3	3,552,469	100%	798,441	22%	744,215	93%	54,226	7%	-	0%	-	0%	-	0%
RR Bloc 3 2017	3,552,469	100%	798,441	22%	744,215	93%	54,226	7%	-	0%	-	0%	-	0%
FIÈVRE JAUNE	6,428,571	100%	3,410,250	53%	3,391,563	99%	11,240	0%	7,316	0%	-	0%	130	0%
FIÈVRE JAUNE 2016	4,568,558	100%	2,971,506	65%	2,964,190	100%	-	0%	7,316	0%	-	0%	-	0%
FIÈVRE JAUNE 2017	1,860,014	100%	438,743	24%	427,373	97%	11,240	3%	-	0%	-	0%	130	0%
Total	48,404,498	100%	14,387,119	30%	14,155,620	98%	177,584	1%	44,339	0%	6,711	0%	2,866	0%

Annexe 5 – Détail des dépenses mises en question par l’audit

a. Dépense insuffisamment justifiée du programme RSS1 – 2015

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
AFRICANA PALACE - Atelier d'élaboration des normes	29,300	18,200	Après réexamen des pièces justificatives disponibles (RSS1-15050), les états de paiement de perdiem concernant un montant de 18 200\$ restent insuffisamment justifiés.
Total (USD)	29,300	18,200	

b. Dépense irrégulière du programme RSS1 – 2015

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant irrégulier	Explication
Billets d'avion pour les mission PEV - MME BIJOU LOKATO	37,023	37,023	Le bon de caisse fait état de 43 trajets mais ne mentionne ni les numéros de billets, ni l'identité des voyageurs, ni le détail des prix (RSS1-15055). Une recherche à ce jour des mêmes trajets sur le site de CAA indique un tarif autour de 26 000\$, soit une différence supérieure à 10 000\$. En l'absence de facturation adéquate (détaillée et conforme), le constat est maintenu.
Total (USD)	37,023	37,023	

c. Dépense inéligible du programme RSS1 – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant inéligible	Explication
Budget sélection des cadres de la DPS-DEP	10,386	224	TVA irrégulière sur facture.
Total (USD)	10,386	224	

d. Dépense inéligible du programme RSS2 – 2016

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant inéligible	Explication
Frais TVA remboursable	408	408	TVA sur frais bancaires.
Total (USD)	408	408	

e. Dépenses inéligibles du programme RSS2 – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant inéligible	Explication
Frais bancaires	8,053	1,076	TVA sur frais bancaire non éligible.
Frais bancaires	16,604	906	TVA sur frais bancaire non éligible.
Total (USD)	24,657	1,982	

f. Dépenses insuffisamment justifiées de l’introduction du VPI – 2015

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
Mbandaka	1,780	1,780	Activité de sensibilisation sur l'introduction au VPI aux cliniciens de Mbandaka (VPI-15010). Manque liste de présence.
Boende	1,165	1,165	Activité de sensibilisation sur l'introduction au VPI aux cliniciens de Boende (VPI-15010). Manque liste de présence.
Total (USD)	2,945	2,945	

g. Dépenses non-justifiées de l'introduction du VPI – 2015

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant non-justifié	Explication
Boma	1,200	1,200	Activité de sensibilisation sur l'introduction au VPI aux cliniciens de Boma. Pièces justificatives absentes.
Kenge	1,176	1,176	Activité de sensibilisation sur l'introduction au VPI aux cliniciens de Kenge. Pièces justificatives absentes.
Total (USD)	2,376	2,376	

h. Dépenses inéligibles de l'introduction du VPI – 2015

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant inéligible	Explication
Carburant pour la caravane motorisée du lancement VPI	7,730	98	TVA non éligible.
Frais bancaires	164	24	TVA sur frais bancaires non éligible.
Total (USD)	7,894	122	

i. Dépenses insuffisamment justifiées de l'introduction du VPI – 2016

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
Collation, frais de transport et perdiems ZS de BUNYAKIRI/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,098	1,098	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de BAGIRA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	474	474	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier, la liste de perdiem des équipes des centres de santé n'est pas cachetée et il y a des signatures manquantes.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KITUTU/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,146	1,146	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de WALUNGU/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	954	954	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de MWANA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	714	714	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de MUBUMBANO/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	810	810	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de NYANTENDE/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	570	570	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de LULINGU/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,050	1,050	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier. La liste de transport des participants est cachetée mais elle n'est pas signée.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KAMITUGA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,146	1,146	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KANIOLA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	732	732	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier. La liste de transport des participants est cachetée mais elle n'est pas signée.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KABARE/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	810	810	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de IDJWI/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,098	1,098	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier. La liste de perdiem des équipes de centres de santé est cachetée mais elle n'est pas signée.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de MWENGA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	906	906	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de MWENGA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	699	699	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement. La signature du participant BASEMA BUHENDWA n'est pas conforme et certains numéros de téléphone sont manquants.

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
Collation, frais de transport et perdiems ZS de SHABUNDA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,050	1,050	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier. La liste de perdiem des équipes de centres de santé est cachetée mais elle n'est pas signée.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de NYANGEZI/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	618	618	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier. La liste de perdiem des équipes de centres de santé est cachetée mais elle n'est pas signée.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de IBANDA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	714	714	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KALEHE/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	714	714	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KALOLE/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	1,338	1,338	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de MINOVA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	954	954	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KALONGE/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	906	906	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de MITI – MURHESA/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	954	954	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Collation, frais de transport et perdiems ZS de KADUTU/ Briefing Introduction Nouveau Vaccin	618	618	La date n'est pas mentionnée sur l'état de paiement, la liste de présence n'est pas consignée dans le dossier.
Total (USD)	20,073	20,073	

j. Dépense non-justifiée de l'introduction du VPI – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant non-justifié	Explication
CARBURANT VPI THADEE BONGENYA	1,335	1,335	Dossier justificatif non-remis à l'audit.
Total (USD)	1,335	1,335	

k. Dépenses insuffisamment justifiées de la campagne MenA – 2016

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
DPS NORD KIVU CAMPAGNE M ZS DE WALIKALE	25,607	2,000	L'audit a relevé l'absence de cartes roses. Or, celles-ci, valant certificat d'assurance du véhicule, font partie des pièces justifiant l'utilisation effective d'un véhicule. En l'absence de copie des cartes, les dépenses sont considérées comme insuffisamment justifiées.
DPS NORD KIVU CAMPAGNE M ZS DE GOMA	23,102	3,000	
DPS NORD KIVU CAMPAGNE M ZS DE MWESO	55,068	1,750	
DPS NORD KIVU CAMPAGNE M ZS DE BIRAMBIZO	56,336	3,250	
DPS NORD KIVU CAMPAGNE M ZS DE PINGA	24,991	3,250	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE MUBUMBANO	28,534	1,500	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M KITUTU	22,921	1,500	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M MWANA	22,639	1,500	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M NYANGEZI	23,091	1,500	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M KALOLE	23,066	1,500	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M IDJWI	37,497	1,500	

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M KADUTU	36,833	1,500	
DPS SUD KIVU CAMPAGNE M ZS UVIRA	30,266	2,500	
Total (USD)	383,701	26,250	

I. Dépense non-justifiée de la campagne MenA – 2016

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant non-justifié	Explication
SERV AIR transport vaccins	66,235	3,000	Un supplément de 3000 USD non justifié a été payé au fournisseur. La CAGF a demandé au fournisseur de rembourser le trop-perçu. La dépense est donc considérée comme non-justifiée jusqu'à preuve du remboursement.
Total (USD)	66,235	3,000	

m. Dépenses insuffisamment justifiées de la campagne MenA – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
DPS ITURI, ANT BUNIA TRANS & SUPERVISION CAMP MENAFRIVAC	33,250	33,250	La carte rose (valant certificat d'assurance du véhicule) fait partie des pièces justifiant l'utilisation effective d'un véhicule. En l'absence de copie de la carte, le constat est maintenu.
DPS ITURI, ANT BUNIA ASSIST TECHNIQUE CAMP MENAFRIVAC	11,400	11,400	La carte rose (valant certificat d'assurance du véhicule) fait partie des pièces justifiant l'utilisation effective d'un véhicule. En l'absence de copie de la carte, le constat est maintenu.
Total (USD)	44,650	44,650	

n. Dépenses insuffisamment justifiées de la campagne Rougeole Bloc 3 – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
Coordination	39,500	17,250	Expédition et convoyeur, liste de présence non disponible : 17250 USD pièces (7 (8400), 8, 11), justifié : 22250 USD pièces (9, 10, 7 (9000)).
Collations/ mission	3,600	600	Existence d'ordre de mission : 3000 USD (pièces 1, 2, 3), absence de liste de présence : 600 USD (pièce 6).
Collations superviseur/ vaccinateurs	37,589	7,990	Collations, absence d'ordre de mission et rapport : 6790 USD (pièces 4, 49, 52, 53, 57, 58, 62, 64, 66, 69, 71, 94, 85, 89, 93, 105, 115, 123, 124, 127).
Collations du personnel	70,691	210	Collations absence de liste de présence : 210 USD pièces (144, 233, 208), 70481 USD (30-37, 49-56, 65-73, 84-88, 124-126, 139-143, 184, 196-200, 229-232, 234, 243, 276, 288).
Collations vaccinateurs	43,250	675	Collations absence de liste de présence : 645 USD (pièce 72).
Collations superviseur	15,640	1,200	Collations absence de liste de présence : 1200 USD (pièce 54).
Collations chauffeurs	480	480	Collations absence de liste de présence : pièce 63 : 480 USD (pièce .
Collations agent d'ordre	21,675	1,150	Collations absence de liste de présence : pièce 64 : 1150 USD.
Collations pointeurs	21,625	1,150	Collations absence de liste de présence : pièce 65 : 1150 USD.
Collations communautaires	12,975	1,175	Collations absence de liste de présence : pièce 279 : 1175 USD.
Collations personnel	140,872	12,276	Collations absence de liste de présence : 11132 USD pièce (31, 50, 15, 59, 70-74, 77, 78, 79, 82, 94, 138, 178, 184, 197, 198, 201, 204, 206, 261, 274, 309, 328, 348). Absence ou incohérence sur liste de présence : 1144 USD (194,202,203)
Collations sur formation	29,685	3,415	Dépenses justifiées : pièces (5,6,51,89,108,165,201,280), Factures de location non conformes (ID NAT, NRC...), absence de contrat : 400 USD pièce(7) absence de liste de présence : 3015 USD pièce (38,74,266).

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
Collations mobilisateurs	46,239	6,655	Absence de liste de présence : 1125 USD pièce (295), 1875 USD pièce (294), 1175 USD pièce (237), 930 USD pièce (115), 1550 USD pièce (114) , dépenses justifiées : pièces (220,167, 95, 63, 463, 487, 417, 369, 79, 206, 116).
Total (USD)	483,821	54,226	

o. Dépense irrégulière de la subvention Fièvre Jaune – 2016

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant irrégulier	Explication
2360 rouleaux coton500g - FEDECAM	7,316	7,316	Absence d'analyse des offres, absence de signature de demandeur dans la requête de financement en conséquence la commission refuse la première offre requise le 11/08/2016 par Essor Equipements pour raison de prix élevé mais ils reçoivent des nouvelles offres le 12/08/2016 par des nouveaux fournisseurs, il ressort de ce qui précède que la règle du respect de la Confidentialité des concurrents n'a pas été observée.
Total (USD)	7,316	7,316	

p. Dépenses insuffisamment justifiées de la subvention Fièvre Jaune – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant insuffisamment justifié	Explication
DPS KASAI	60,580	1,640	Absence de carte rose (1640)
DPS KASAI	38,328	3,000	Absence de carte rose (3000)
DPS KASAI	74,117	6,600	Absence de carte rose (6600).
Total (USD)	173,025	11,240	

q. Dépense inéligible de la subvention Fièvre Jaune – 2017

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant inéligible	Explication
DPS KINSHASA	11,991	130	TVA inéligible (130,41)/ Absence de BC et/ ou BL (3510+8000)/ Facture non-conforme (350)/ paiement cash dépasse la limite (3510+8000)/ procédure de cotation non respectée (3510).
Total (USD)	11,991	130	

Annexe 6 – Détail des dépenses ayant montré des faiblesses documentaires

a. Programme RSS

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
JAPAN MOTORS - Entretien et réparation	1,915	1,915	<p>Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).</p> <p>Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.</p>
Carburant MISSION D'APPUI FINANCIER AUX 44 ANTENNES POUR LA CONDUITE DE DQS DANS LES ZONES DE SANTÉ	1,162	1,162	
KPMG - Paiement frais d'honoraires de mi-mars et avril 2015 pour la prestation de service de gestion financière	15,540	15,540	
Facture N°GIE/ ADM/2015/016 Formation en logistique de la Santé	96,907	96,907	
Justification carburant DQS Coordination Mweka	1,150	1,150	
Justification carburant DQS Coordination Butembo-PEV	1,150	1,150	
Plan de travail et budget trimestre – DPS Tanganyika	15,760	15,760	
Budget sélection des cadres de la DPS – DEP	10,386	10,162	
Plan de travail et budget trimestre – NORD KIVU	3,587	3,587	
Factures collations : restaurant Honorable	1,240	1,240	
Carburant/ mission de convoi des vaccins	1,280	1,280	
Carburant pour le compte de la direction PEV	14,075	14,075	
Activité de dénombrement des ménages rougeoles	80,221	80,221	
OP010 Frais de téléphones cartes pré payées	4,500	4,500	
Total (USD)	248,873	248,649	

b. Introduction VPI

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
Carburant pour la caravane motorisée du lancement VPI	7,730	7,632	
80% VPI 2 MANIEMA	3,320	3,320	
Restauration VPI 2 MBUJI MAYI	2,200	2,200	
Location salle et fournitures de bureau VPI 2 MBUJI MAYI	300	300	
Sensibilisation des cliniciens VPI 2 MBUJI MAYI	705	705	
Sensibilisation des cliniciens VPI LODJA	1,360	1,360	
Formation des ECZS VPI LODJA	19,730	19,730	
Formation des prestataires au niveau des 14 ZS VPI LODJA	20,670	20,250	
GEMENA	1,185	1,185	
NIOKI	1,780	1,780	
GBADOLITE	1,500	1,500	
KIKWIT	1,185	1,185	Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).
MATADI	1,780	1,780	Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.
MBANZA NGUNGU	1,200	1,200	Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).
KIN EST	2,500	2,500	
KIN OUEST	2,500	2,500	Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.
KIN CENTRE	2,500	2,500	
Coordination provinciale / communication VPI	1,600	1,600	
Antenne KABINDA / communication VPI	3,185	3,185	
Antenne Lodja / communication VPI	5,040	5,040	
Antenne Mwene Ditu / communication VPI	2,655	2,655	
Antenne Mbuji mayi / communication VPI	10,885	10,885	
Restauration VPI KALEMI / formation VPI	1,240	1,240	
Autres charges (fournitures de bureau + location de salle) VPI KALEMI	300	300	
Sensibilisation des cliniciens VPI KALEMI / formation VPI	1,360	1,360	
Sensibilisation des cliniciens VPI LUSHI	2,550	2,550	
Restauration VPI LUSHI	2,080	2,080	
Restauration VPI dans la province du Maniema/ Formation VPI	1,360	1,360	
Formation des prestataires VPI dans la province du Maniema / Formation VPI	13,110	13,110	

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
Site de formation BANDUNDU/ Mission conjointe introduction VPI	102,260	102,260	<p>Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).</p> <p>Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.</p>
Site de formation BOMA, MATADI, MBANZA-NGUNGU / Mission conjointe introduction VPI	61,130	61,130	
Site de formation BOENDE, BUMBA, LISALA, GBADOLITA, GEMENA, MBANDAKA/ Mission conjointe introduction VPI	135,650	135,650	
Site de formation KINSHASA	54,420	54,420	
VPI V3	2,545	2,545	
Production émission et émission radio - ZS de Ibanda / Fonds introduction VPI	5,950	5,950	
Déjeuner pendant les réunions de sensibilisation / Fonds introduction VPI	5,610	5,610	
Lancement introduction nouveau vaccin VPI contre la Polio / Fonds introduction VPI	2,200	2,200	
Formation des membres des ECZS sur l'introduction du Nouveau Vaccin VPI	1,296	1,296	
Total (USD)	488,571	488,053	

c. Campagne MenA

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
Transport des participants et facilitateurs MICRO PLAN BUKAVU	13,020	13,020	<p>Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).</p> <p>Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.</p>
Liste de Transport de personnel d'appoint et facture course locale MICRO PLAN BUKAVU	543	543	
Restauration , Collation et perdiems MICRO PLAN BUKAVU	55,585	55,585	
Pause-café et pause déjeuner , Location de salle et fournitures de bureau	3,920	3,920	
Canevas	1,589	1,589	
Mission	4,958	4,958	
Déploiement des logisticiens pour la campagne	4,926	4,926	
DPS NORD KIVU-BUTEMBO CAMPAGNE M	288,285	288,285	
CAMP NIV INTERM LOKUTU	148,895	148,895	
CAMP NIV INTERM KISANGANI	98,108	98,108	
DPS TSHOPO, ANT KISANGANI RESSOURCES HUMAINES CAMP MEN	94,669	94,669	
DPS ITURI, ANT ARU PRODUCT° DOC CAMP MENAFRIVAC	4,950	4,950	
Total (USD)	719,448	719,448	

d. Campagnes Rougeole Bloc 1 & 2

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
Supervision niveau central	3,247	3,247	<p>Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).</p> <p>Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.</p>
Supervision niveau central	3,226	3,226	
Supervision niveau central	2,845	2,845	
Supervision niveau central	2,256	2,256	
Supervision niveau central	2,256	2,256	
Supervision niveau central	2,256	2,256	
Supervision niveau central	2,256	2,256	
Supervision niveau central	2,256	2,256	
DPS KINSHASA / PERDIEM+ TRANSPORT+ CARBURANT / carburant	83,850	83,850	
Supervision niveau central Bloc 2	2,256	2,256	
Supervision niveau central	3,517	3,517	
Carburants	8,310	8,310	
Total (USD)	118,531	118,531	

e. Campagne Rougeole bloc 3

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
Locations et carburants	11,849	11,849	<p>Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).</p> <p>Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.</p>
Location de véhicules	12,612	12,612	
Pharmacie	600	600	
Carburants	17,183	17,183	
DPS SANKURU : carburants	85,026	85,026	
DPS SANKURU : distribution intrants	37,110	37,110	
DPS SANKURU : locations	1,200	1,200	
Production des émissions interactives sur campagne de vaccination	200	200	
Gasoil et lubrifiant	2,613	2,613	
Gasoil et lubrifiant	2,138	2,138	
Gasoil et lubrifiant	2,913	2,913	
Gasoil et lubrifiant	3,288	3,288	
Essence	3,068	3,068	
Achat de piles Vinnic	3,456	3,456	
Locations	20,970	20,970	
DPS SANKURU : carburants	10,080	10,080	
Total (USD)	214,306	214,306	

f. Subvention Fièvre Jaune

Activité / Nature de la dépense	Montant total	Montant concerné par les faiblesses	Explication
DPS KINSHASA	11,991	11,860	Certaines informations généralement attendues ne sont pas présentes sur les factures (n° RC ; ID Nat ; numéro d'impôt ; BC/BL ; etc.).
DPS KWANGO	49,035	49,035	Ceci illustre la faiblesse du cadre conceptuel et réclame la prise en considération et correction dans une nouvelle version du manuel.
Total (USD)	61,026	60,895	

Annexe 7 – Détail des avances ouvertes au 31 décembre 2017 par subvention

L'analyse et le suivi des avances ouvertes au niveau des DPS (montants avancés pour lesquels les dépenses effectuées restaient à justifier) au 31 décembre 2017 s'établit comme suit en date de notre audit :

Projet	31.12.2017 (USD)	31.12.2016 (USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
RSS1	65 653	242 361	73%	Observation d'audit et non réserve d'audit

Projet	31.12.2017 (M USD)	30.09.2018 (M USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
RSS2	2 675	1 613	40%	Observation d'audit et non réserve d'audit.

Projet	31.12.2017 (USD)	Justification des avances courant 2017 (USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
VPI	201 081*	1 335	Non significative.	<u>Réserve d'audit pour le temps anormalement long.</u>

*A ces avances, il convient de soustraire un montant de 133 464 USD déclaré non éligible par le Secrétariat de Gavi en 2015, que le Gouvernement Congolais a remboursé le 22 mars 2018). Le montant net d'avances ouvertes au 31 décembre 2017 s'élève donc à 67 617 USD.

Projet	31.12.2017 (USD)	30.09.2018 (USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
Fièvre Jaune	119 271	58 683	49%	Observation d'audit et non réserve d'audit

Projet	31.12.2017 (USD)	31.12.2016 (USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
MENAFRIVAC	148 263	1 984 834	93%	Observation d'audit et non réserve d'audit

Projet	31.12.2017 (USD)	30.09.2018 (USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
La Rougeole Bloc 1 & 2	263 510	240 021	9%	<u>Réserve d'audit pour le temps anormalement long</u>

Projet	31.12.2017 (USD)	Justification des avances courant 2017 (USD)	Evolution en %	Importance significative en termes d'audit externe
La Rougeole Bloc 3	143 508	34 690	23% (insuffisante)	<u>Réserve d'audit pour le temps anormalement long</u>

Etat des avances 2015, 2016 et 2017 au 31 décembre 2018 (USD) :

RESUME DES AVANCES OUVERTES AU 31/12/2018

SUBVENTIONS GAVI

Désignation	RSS1	RSS2	Rougeole Bloc3	Rougeole Bloc1&2	Fièvre Jaune	Menafrivac	VPI	TOTAL
Avances ouvertes au 31/12/2018	39,768.86	89,904.84	10,225.52	123,448.17	18,376.74	90,054.28	15,956.00	387,734.41
Justificatifs non comptabilisés	-	-	-	-	-	-	-	-
Justificatifs non validés ou non retracés par la comptabilité	-	-	-	-	-	-	-	-
Solde reconcilié	39,768.86	89,904.84	10,225.52	123,448.17	18,376.74	90,054.28	15,956.00	387,734.41

Annexe 8 – Passations de marchés – Travaux effectués

N° Pièce	N° de contrat	Fournisseur	Domicile (pays) du fournisseur	Nature de prestation	Date signature du contrat	Montant du contrat (USD)	Montant du règlement (USD)
F002/CGPMP/CAG-MSP/2016 Reproduction des fiches CPS et livraison	n°022/ F002/CGPMP/CA G-MSP/2016	Société INSTAPRINT	RDC	Fourniture Reproduction des fiches CPS en 8 lots (livraison sur 8 villes dont la direction du PEV à Kinshasa)	21.02.17	582,942 (HT)	582,984
F002/CGPMP/CAG-MSP/2016 Reproduction des fiches CPS et livraison	n°023/ F002/CGPMP/CA G-MSP/2016	Société IMPRICO	RDC	Fourniture Reproduction des fiches CPS en 8 lots (livraison sur 8 villes dont la direction du PEV à Kinshasa)	21.02.17	308,700 (HT)	308,700
F005/CGPMP/CAG-MSP/2015	002/2015	Société IMPRICO	RDC	Impression, Reproduction et Livraison des outils de gestion et de collecte des données du PEV	25.02.15	460,401 (HT)	460,401
DC019/CGPMP/MSP/2016	019 F007/CGPMP/GA VI 2016	Sattel International	RDC	Installation et connexion internet pour 370 sites VSAT dans les DPS et ZS	23.11.17	1,116,059 (HT)	1,096,632
F010/CGPMP/GAVI RRS2 - PEV 2016	007/ F10/CGPMP/GAV I-RSS2/2016	PRODIMPEX	RDC	Acquisition de 5 coques en fibre de verre et 3 moteurs hors-bord pour le PEV	non daté	164,550 (HT)	-
DC004CGPMP-MSP/GAVI RSS2/2017	006/DC004 CGPMP- MSP/GAVI RSS2/2017	ETS MK SERVICES	RDC	Acquisition des pièces de rechange pour maintenance des chambres froides 22 antennes	25.05. 2017	20,555 (HT)	20,555
012CGPMP-MSP/GAVI RSS2/2017	012/CGPMP/MSP GAVI RSS2/2017	Société ISOCOOL	RDC	Au services de maintenance des chambres froides PEV dans la Province du Kongo Central, la ville province de Kinshasa, Bandundu et Equateur	26.07. 2017	49,140 (HT)	24,570
003/GAVI/CAGF-MSP/2017	003/GAVI/CAGF- MSP/2017	Cabinet Ernest Young	RDC	Réalisation de l'audit des comptes de l'exercice 2016 des projets du MSP financés par GAVI	12.05.2017	79,000 (HT)	79,000
Total : 2,572,841							

Annexe 9 – Passations de marchés présentant des écarts de procédure

Délais de convocation des membres de la commission

Référence marché	Objet	Description
F002/CGPMP/CAG-MSP	Reproduction des fiches CPS et livraison	Les dates de convocations par écrit des membres de la commission de passation des marchés ne respectent pas le délai de convocation de 5 jours ouvrables avant la date d'ouverture des plis concernant le marché passé par Appel d'Offres International (AOI). Seulement 2 jours ont été observés par la CAGF- MSP pour les convocations des membres.
F010/CGPMP/GAVI RSS2/PEV 2016	Acquisition de 5 coques en fibre de verre et de 3 moteurs hors-bords pour le PEV	<p>Les copies des lettres de convocation individuelle appuyée de la preuve d'envoi aux membres de commission d'ouverture des offres prévues le 15.03.2017 ne sont pas disponibles dans le dossier d'AO pour le marché passé par Appel d'Offres National (AON), numéro suivant avis d'appel d'offres du 16.03.2016. Il en ressort que l'équipe d'audit ne peut valider le délai de convocation de 5 jours ouvrables avant la date d'ouverture des plis.</p> <p>Les copies des lettres de convocation pour le 20.03.2017 des membres de la sous-commission d'analyse des offres appuyée de la preuve d'envoi devraient être gardées dans le dossier d'AO et ce pour chacun des membres convoqués. Actuellement une copie d'une lettre commune datée du 15.03.2017 sur laquelle les accusés sont portés est archivée dans le dossier d'AO pour le marché passé par Appel d'Offres National (AON), suivant avis d'appel d'offres du 16.03.2016.</p>

Lettres d'information aux soumissionnaires non retenus

Référence marché	Objet	Description
F002/CGPMP/CAG-MSP	Reproduction des fiches CPS et livraison	<p>Les lettres d'information aux soumissionnaires non retenus sur la phase préliminaire à savoir la société IPC/SCICO, la société KINPRESS et la société JULES IMPRESS n'ont pas été produites à l'équipe d'audit et ne sont pas disponibles dans le dossier d'AO.</p> <p>En fait, ces lettres n'ont pas été envoyées aux soumissionnaires écartés comme le prévoit la loi à l'article 97 et il en ressort que le délai d'information à observer de 7 jours calendrier à compter de l'ouverture des plis pour le marché passé par Appel d'Offres International (AOI) n'a pas été respecté.</p>

Publication sur le site de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics

Référence	Objet	Description
Contrat 006/DC004 CGPMP-MSP	Acquisition des pièces de rechanges pour maintenance des chambres froides 22 antennes	La publication prévue sur le site de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) n'est pas disponible dans le dossier d'AO pour le contrat, attribué par demande de cotation à la société MK SERVICES pour 20 555 USD HT. Il en ressort que l'audit ne peut valider le respect de publication.
Marché F005/CGPMP/CAG-MSP/2015	Impression, Reproduction et Livraison des outils de gestion et de collecte des données du PEV	La publication prévue à l'article 146 décret n°10/22 du 2.06.2010 sur le site l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) n'est pas disponible dans le dossier d'AO pour le marché, attribué par procédure de gré à gré à la société IMPRICO contrat n° 002/2015 pour 460 401,61 USD HT. Il en ressort que l'audit ne peut valider le respect de publication.
Marché DC019/CGPMP/MSP/2016 Contrat 019 F007/CGPMP/GAVI 2016	Installation et connexion internet pour 370 sites VSAT dans les DPS et ZS	La publication prévue à l'article 146 décret n°10/22 du 2.06.2010 sur le site l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) n'est pas disponible dans le dossier d'AO pour le marché, attribué par procédure de gré à gré à la société SATTEL International pour 1 116 059,03 USD HT. Il en ressort que l'audit ne peut valider le respect de publication.

Recours à la méthode de gré à gré

Référence marché	Objet	Estimation	Description
F005/CGPMP/CAG-MSP/2015	Impression, reproduction et livraison des outils de gestion et de collecte des données du PEV	730,000 USD	Le PPM additionnel de 2015 indique une procédure par AON suivant l'article 39 décret n°10/22 du 2.06.2010, il a cependant été fait recours à une procédure de gré à gré par l'autorité contractante. La demande d'autorisation spéciale relative pour recourir à la procédure de gré à gré pour l'acquisition des outils de gestion et de collecte des données pour le PEV a été transmise à la DGCMP le 19.02.2015 et ce, pour la société IMPRICO pour un coût total de 460,401 USD. Un compte rendu a été établi suite à une réunion faite au PEV en date du 27.01.2015. Ce compte rendu a émis des recommandations pour la CAGF-MSP parmi lesquelles la CAGF devait établir une note explicative motivant l'urgence dans la production des outils de collecte des données intégrant celles des vaccins afin de permettre à la DGCMP de se prononcer sur la procédure d'urgence. Hormis la lettre de demande faisant référence à l'article 43 et à laquelle est annexée un devis de la société IMPRICO, aucun rapport, note ou justificatif en respect avec l'article 43 de la loi 10-010 du 27.04.2010 ne sont annexés afin de permettre d'appuyer les motifs énoncés dans le courrier (notamment le rapport et/ou note de l'OMS et UNICEF de mai 2014 sur l'urgence de mettre en place le VPI).
DC019/CGPMP/MSP/2016	Installation et connexion internet pour 370 sites VSAT dans les DPS et ZS	1,200,000 USD	Le PPM de 2016 indique une procédure par AOI suivant l'article 39 décret n°10/22 du 2.06.2010 pour le marché, il a cependant été fait recours à une procédure de gré à gré par l'autorité contractante. La demande d'autorisation spéciale pour recourir à la procédure de gré à gré pour l'installation et connexion internet pour 370 sites VSAT dans les DPS et ZS a été transmise à la DGCMP le 31.10.2016 pour la société SATTEL International pour un coût total de 1,281,059 USD accompagnée du compte rendu établi en date 4.07.2016 pour justifier l'expérience de la société SATTEL. La DGCMP par courrier du 8.11.2016 n° 1280/2016 a donné son autorisation pour procéder à une contractualisation de gré à gré avec la société SATTEL International pour un montant de 1,116,059 USD (HT).
012 CGPMP-MSP/GAVI RSS2/2017	Services de maintenance des chambres froides PEV dans la Province du Kongo Central, la ville province de Kinshasa, Bandundu et Equateur		Le marché a été passé suivant la procédure de gré à gré par l'autorité contractante. Un e-mail du 23.05.2017 a été produit pour justifier le motif d'urgence pour la maintenance des chambres froides à savoir la conservation des vaccins avec demande de reconduire la société ISOCOOL. L'autorisation de reconduction a été donné à la CAG-MSP en date du 9.06.2017 au profit de la société ISOCOOL, la notification à la société a été faite par la DGPMP en date du 7.08.2017 (lettre n°172/2017).
003/GAVI/CAGF-MSP/2017	Audit des comptes de l'exercice 2016 des projets du MSP financés par Gavi	79,000 USD	Le marché a été passé suivant la procédure de gré à gré par l'autorité contractante. La demande d'autorisation spéciale relative pour recourir à la procédure de gré à gré pour réalisation de l'audit des comptes de l'exercice 2016 des projets du MSP financés par Gavi a été transmise à la DGCMP le 28.03.2017 (lettre n° 068/2017) pour contracter avec le cabinet Ernst&Young pour un coût total de 153,000 USD dont 79,000 USD pour les projets GAVI. La DGCMP n'a pas accordé l'autorisation spéciale pour recourir un marché négocié directement avec EY, lettre n°241/KL 2017 du 11.04.2017, néanmoins la CAGF-MSP a obtenu un avis de non-objection de GAVI (e-mail du 3.05.2017) pour contracter avec EY.

Annexe 10 – Défauts relevés dans la revue d'exécution des marchés

Défauts dans les garanties de bonne exécution (GBE)

Référence (contrat)	Fournisseur	Description
022/ F002/CGPMP/CAG- MSP/2016	Société INSTAPRINT	La GBE n°109157 a été produite en date du 8.02.2017 pour un montant de 29 453 USD, soit 5% du montant du marché. Par ailleurs, il est mentionné dans la GBE que : « La présente garantie expire au plus tard le 8 avril 2017 et toute demande de paiement doit être reçue à cette date au plus tard ». Dès lors que le délai d'exécution fixé à 37 jours dans le contrat a été calculé comme suit : à partir de la date de réception du Bon de Commande (BC) qui est établi après établissement du Bon à Tirer (BAT) + 7 jours, le Bon de Livraison (BL) doit intervenir sous 30 jours au plus tard par le bénéficiaire du marché. Le BC a été établi le 3.03.2017 par la CAGF-MSP, soit une date de fin de délai fixé au 23.04.2017. Une nouvelle GBE aurait dû être demandée pour couvrir la durée de l'exécution du contrat. Par ailleurs, il convient de signaler que le Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) au § 16 GBE, point 17.4 énonce : « L'Autorité contractante libérera et retournera au Titulaire la garantie de bonne exécution au plus tard vingt-huit (28) jours après la date d'achèvement des obligations incombant au Titulaire au titre de la réalisation du Marché y compris les obligations de garantie ». Il en ressort une contradiction entre le CCAG et la rédaction de la GBE qui se limite par rapport à une date d'échéance et non pas par rapport au service fait et validé par le pouvoir adjudicataire.
023/ F002/CGPMP/CAG- MSP/2016	Les Imprimeries du Congo IMPRICO	La GBE n°1090161 a été produite en date du 11.02.2017 pour un montant de 15 435 USD, soit 5% du montant du marché. Par ailleurs, il est mentionné dans la GBE que : « La présente garantie expire au plus tard le 11 avril 2017 et toute demande de paiement doit être reçue à cette date au plus tard ». Dès lors que le délai d'exécution fixé à 37 jours dans le contrat a été calculé comme suit : à partir de la date de réception du Bon de Commande (BC) qui est établi après établissement du Bon à Tirer (BAT) + 7 jours, le Bon de Livraison (BL) doit intervenir sous 30 jours au plus tard par le bénéficiaire du marché. Le BC a été établi le 3.03.2017 par la CAGF-MSP, soit une date de fin de délai fixé au 23.04.2017. Le CAGF-MSP aurait dû réclamer une nouvelle GBE compte tenu que la livraison a été faite le 14.06.2017 pour couvrir la durée de l'exécution du contrat. Par ailleurs, il convient de signaler que le Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) au § 16 GBE, point 17.4 énonce : « L'Autorité contractante libérera et retournera au Titulaire la garantie de bonne exécution au plus tard vingt-huit (28) jours après la date d'achèvement des obligations incombant au Titulaire au titre de la réalisation du Marché y compris les obligations de garantie ». Il en ressort une contradiction entre le CCAG et la rédaction de la GBE qui se limite par rapport à une date d'échéance et non pas par rapport au service fait et validé par le pouvoir adjudicataire.
007/ F10/CGPMP/GAVI- RSS2/2016	Société PRODIMPEX	La GBE n°1090418 a été produite en date du 8.06.2017 pour un montant de 8 200 USD, soit 5% du montant du marché. Par ailleurs, il est mentionné dans la GBE que : « La présente garantie expire au plus tard le 15 octobre 2017 et toute demande de paiement doit être reçue à cette date au plus tard ». Dès lors que le délai d'exécution maximal a été fixé à 12 semaines dans le contrat à compter de l'accusé de réception par la société du BC, passé le 19.07.2017, la date de fin d'exécution expire le 11.10.2017. Cette GBE n'a pas été renouvelée à sa date d'échéance compte tenu que le BL a été établi le 5.12.2017 pour le contrat. Par ailleurs, il convient de signaler que le Cahier des Clauses Administratives Générales (CCAG) au § 16 GBE, point 17.4 énonce : « L'Autorité contractante libérera et retournera au Titulaire la garantie de bonne exécution au plus tard vingt-huit (28) jours après la date d'achèvement des obligations incombant au Titulaire au titre de la réalisation du Marché y compris les obligations de garantie ». Il en ressort une contradiction entre le CCAG et la rédaction de la GBE qui se limite par rapport à une date d'échéance et non pas par rapport au service fait et validé par le pouvoir adjudicataire. De plus ce contrat connaît des problèmes sur les items relatifs à la puissance des moteurs des hors bords livrés qui ne correspondent pas à ceux donnés dans les caractéristiques techniques (puissance des moteurs fournis inférieur à celle proposée dans l'offre). Il en ressort un non-respect dans l'exécution du marché qui doit mettre en jeu la GBE en cas de non-régularisation des items.

Référence (contrat)	Fournisseur	Description
023/ F002/CGPMP/CAG- MSP/2016	Les Imprimeries du Congo IMPRICO	<p>Le délai d'exécution fixé à 37 jours dans le contrat a été calculé comme suit : à partir de la date de réception du Bon de Commande (BC) qui est établi après établissement du Bon à Tirer (BAT) + 7 jours, le Bon de Livraison (BL) doit intervenir sous 30 jours au plus tard par le bénéficiaire du marché. Le BC a été établi le 3.03.2017 par la CAGF-MSP, soit une date de fin de délai d'exécution fixé au 23.04.2017. Ce délai n'a pas été respecté par la société Les Imprimeries du Congo IMPRICO puisque la livraison a été effectuée par la société et accusée par le PEV le 14.06.2017 et aucune demande du fournisseur pour proroger ce délai n'a été demandée à l'autorité contractante conformément & 33.1 du CCAG. Il en ressort un dépassement de délai de 51 jours. Les pénalités de retard doivent être appliquées conformément au § 25 du CCAG pourra déduire du prix du Marché au titre des pénalités une somme équivalant au pourcentage stipulé dans le CCAP du prix des fournitures livrées en retard ou des services connexes non réalisés pour chaque semaine ou fraction de semaine de retard jusqu'à la livraison ou la prestation effective à concurrence d'un montant maximum correspondant au pourcentage du montant du marché indiqué dans le CCAP. La pénalité de retard s'élèvera à 0,05 % par semaine de retard suivant § CCAG 25.1 du Cahier des CCAP, soit un montant de $(308\ 700 * 0,05\%) * 51/7$, soit un montant de 1 124,55 USD.</p> <p>Selon l'expert GIZ, la CAGF-MSP n'a pas respecté le délai de paiement de 90 jours prévu au contrat et, le fournisseur pourrait réclamer les intérêts moratoires (article 14.4 du CCAG), calculé suivant le taux d'escompte l'Institution d'émission majoré de 2% (calcul non obtenu / taux d'escompte) en cas d'application des pénalités de retard sur l'exécution du contrat.</p> <p>En effet, le paiement du solde devait intervenir au plus tard le 14.09.2017 par rapport à la date d'établissement du PV du 14.06.2017, alors qu'il a été effectué en deux versements compte tenu que la CAGF-MSP ne disposait pas de fonds suffisant, le 23.08.2017 pour 102 774,60 USD et le 18.12.2017 pour 144 185,40 USD.</p>
007/ F10/CGPMP/GAVI- RSS2/2016	Société PRODIMPEX	<p>Le délai d'exécution contractuel fixé à 12 semaines (à partir de l'accusé de réception du BC par le titulaire du marché et qui a été fait le 19.07.2017, soit une date de fin d'exécution au 11.10.2017) n'a pas été respecté par la société PRODIMPEX.</p> <p>Il s'agit du contrat relatif à l'acquisition de 5 coques en fibre de verre et 3 moteurs hors-bord pour le PEV compte tenu que la livraison a été faite le 5.12.2017 (BL n° 50512 du 5.12.2017), le PV de réception provisoire a été dressé le 13.12.2017 sur la base du PV de réception technique et aucune demande du fournisseur pour proroger ce délai n'a été demandée à l'autorité contractante conformément & 33.1 du CCAG.</p> <p>Il en ressort un dépassement de délai de 54 jours. Les pénalités de retard doivent être appliquées conformément au § 25 du CCAG pourra déduire du prix du Marché au titre des pénalités une somme équivalant au pourcentage stipulé dans le CCAP du prix des fournitures livrées en retard ou des services connexes non réalisés pour chaque semaine ou fraction de semaine de retard jusqu'à la livraison ou la prestation effective à concurrence d'un montant maximum correspondant au pourcentage du montant du marché indiqué dans le CCAP. La pénalité de retard s'élèvera à 0,05 % par semaine de retard suivant § CCAG 25.1 du Cahier des CCAP, soit un montant de $(164\ 550 * 0,05\%) * 51/7$, soit un montant de 634,69 USD.</p> <p>Par ailleurs, le PV de réception provisoire dressé le 13.12.2017 sur la base du PV de réception technique n'a pas relevé d'anomalies alors que les items relatifs à la puissance des moteurs des hors bords est inférieure à celle donnée dans les caractéristiques techniques. Il en ressort un non-respect dans l'exécution du marché. À la date de notre audit (décembre 2018), le paiement de ce contrat n'a pas été effectué, la fiche d'analyse de demande de paiement datée du 15.05.2018 n'est toujours pas validée par l'expert GIZ.</p>

Rapports trimestriels non fournis

Non-respect de dispositions contractuelles – les rapports trimestriels attendus conformément à l’article 7 des protocoles signés entre la CAGF-MSP et les sociétés EXODE TRAVEL et SERVE AIR CONGO en 2015 et 2016 n’ont pas été fournis. Il s’agit des protocoles suivants :

- **Protocole EXODE TRAVEL 2015 signé le 28.03.2015 et avenant 1 du 30.09.2015**
- **Protocole SERVE AIR CARGO signé le 1.04.2015, avenant 1 du 2.09.2015, avenant 2 du 2.05.2016 avenant 3 du 5.05.2016 et protocole d’accord renouvelé 1.07.2016.**

Les rapports trimestriels sur l’évaluation des services de transport des biens de la CAGF-MSP et servant de base de reconduction à l’échéance ou de résiliation par appréciation semestrielle, tel que prévu à l’article 7 du protocole n’ont pas été produits et/ou remis à l’audit (demandés au cours de notre audit et non reçus)

Annexe 11 – Objectifs du Plan « Mashako »

Objectif :	Thématique	Indicateur principal
1) Assurer la disponibilité des antigènes et des intrants au niveau local en tout temps.	Disponibilité de vaccins	Réduire de 80% les ruptures de stocks dans les centres de santé locaux.
2) Augmenter les opportunités de vaccination des enfants.	Prestation de service	Augmenter de 20% les séances de vaccination.
3) Suivre régulièrement l'avancement du plan et adapter l'approche aux résultats obtenus.	Suivi et Evaluation	Dashboard des indicateurs clés du plan, publié mensuellement.
4) Vérifier la réalisation des activités dans les Zones de Santé et les Aires de Santé.	Inspection et Contrôle	Inspection mensuelle des activités de vaccination des zones de santé par des inspecteurs.
5) Coordonner l'action du PEV avec les provinces et les autres programmes du MSP.	Coordination et financement	Cadre de performance basé sur les résultats. Suivi hebdomadaire par le comité de pilotage opérationnel.

Annexe 12 – Registre du dépôt central de vaccins

		EEFO	Stock outs	No data	last entry
#	Dépôts/ Antennes	compliant	in 2017	for Dec 2017	into SMT
1	Dépôt province KASAI ORIENTAL	No			27/12/2017
2	KENGE	No	Yes		29/12/2017
3	KWILU- BANDUNDU	No		Yes	30/11/2017
4	KONGO CENTRAL- BOMA	No	Yes		25/12/2017
5	MONGALA- BUMBA	No	Yes		18/12/2017
6	Dépôt province Haut Katanga- LUBUMBASHI	No			30/12/2017
7	NORD KIVU- GOMA	No	Yes	Yes	30/11/2017
8	SUD KIVU - BUKAVU	No	Yes	Yes	05/11/2017
9	KISANGANI	No	Yes		10/12/2017
10	Dépôt régional KINSHASA			Yes	07/10/2017
11	SUD UBANGI- GEMENA	No	Yes		06/12/2017
12	Dépôt régional HAUT - UELE - ISIRO				22/12/2017
13	KWANGO- KAHEMBA	No	Yes		31/12/2017
14	TANGANYIKA KALEMIE	No			21/12/2017
15	KWILU- KIKWIT		Yes	Yes	17/10/2017
16	MANIEMA- KINDU	No	Yes		01/12/2017
17	KONGO CENTRAL- MATADI	No	Yes	Yes	02/11/2017
18	Antenne ITURI- ARU	No			10/12/2017
19	COORDINATION PEV KOC/TSHIKAJI	No	Yes	Yes	01/11/2017
20	MAINDOMBE - Antenne INONGO	No	Yes	Yes	17/11/2017
21	Antenne PEV Lisala	No		Yes	25/11/2017
22	Antenne TSHIKAPA- KASAI	No			23/12/2017
		19	13	9	
	Sub-national stores using SMT = 22	86%	59%	41%	

Annexe 13 – Illustrations des constats d’audit



Salle d’archives de la CAGF



Déchets au dépôt national des vaccins



Déchets au dépôt national des vaccins



Accumulation de glacières au dépôt national des vaccins



Accumulation de glacières au dépôt national des vaccins



Accumulation de glacières au dépôt national des vaccins

Annexe 14 – Plan d'action correctif aux constats d'audit

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
4.1	Gouvernance et performance organisationnelle des entités				
4.1.1	<p>Dans le but de circonscrire l'ensemble des règles et pratiques à adopter, le MSP à travers la CAGF devra établir l'inventaire exhaustif et consolidé du référentiel procédural applicable aux subventions Gavi et joindre cet inventaire au manuel de procédures.</p> <p>En application du point b) des GMR, le MSP à travers la CAGF devra remplir pleinement son rôle de supervision, de contrôle financier et d'enregistrement comptable pour l'ensemble des activités mises en œuvre sur financement Gavi dont la responsabilité lui incombe, à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La mise à jour et l'alignement des manuels de procédures applicables au sein de toutes les structures responsables de l'administration et de la gestion des subventions Gavi, à tous les niveaux concernés de la pyramide sanitaire (notamment les niveaux décentralisés et les sous-bénéficiaires) ; - Le déploiement d'outils de suivi comptable, financier et budgétaire adaptés à chaque niveau concerné de la pyramide sanitaire, en s'assurant de leur régularité et conformité par rapport à des règles précises de justification et d'archivages à définir dans les manuels de procédures ; - La mise en place d'une check-list unifiée de matérialisation des contrôles financiers, applicables à toutes les provinces (DPS et antennes) pour en normaliser les procédures. Cela s'avèrera particulièrement nécessaire pour les provinces dans lesquelles l'AF n'est pas représentée. 	Essentielle	<ul style="list-style-type: none"> - La CAGF, avec l'appui de la GIZ, a développé des procédures ad hoc pour les DPS et les ZS. Ces procédures seront prises en compte dans le manuel des procédures de la CAGF dont la révision commencera courant novembre 2019 ; - Le manuel des procédures aura comme annexes les outils de gestion et les check-lists révisés et complétés ; - La CAGF s'engage à réviser son manuel des procédures Administratives et Financières, le soumettre à la revue des PTF et la validation des instances du Ministère de la Santé, notamment la commission Financement et le Comité de Coordination Technique avant le 31 mars 2020. 	Coordination / RAF	31 mars 2020
4.1.2	<p>Conformément aux points v) et x) des GMR, le MSP devra prendre les dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planifier les audits externes et l'éventuel recrutement du cabinet suffisamment à l'avance afin de respecter les délais prévus à la communication des rapports ; - Obtenir du cabinet d'audit les lettres de contrôle interne relatives aux audits des subventions pour l'exercice 2017 et les communiquer au Secrétariat de Gavi et s'assurer pour les exercices à venir de les obtenir dans des délais raisonnables ; <p>Appuyer les efforts de mise en œuvre des recommandations des audits externes, notamment par la mobilisation des appuis hiérarchiques</p>	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - Selon les directives de Gavi, le rapport d'audit est attendu au plus tard le 30 juin de l'année A+1. <p>Étant donné que le cabinet d'audit externe actuel est recruté pour les subventions Gavi et FM, en accord avec le FM, le cabinet recruté l'est sur la période de la subvention FM, soit 3 ans.</p> <p>Ainsi, le contrat avec le cabinet actuel prévoit une clause de renouvellement sur la base de la note de satisfaction.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonnateur national - CGMP et audit interne - RAF 	<p>31 décembre 2019</p> <p>31 décembre 2019</p>

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
	nécessaires, afin que celles-ci soient adressées et clôturées dans des délais raisonnables. Le suivi des recommandations des audits devra être mis à jour et communiqué trimestriellement au Secrétariat de Gavi.		<p>Sur ce, le cabinet doit être évalué et confirmé avant le 31/12 de l'année.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des lettres de contrôle interne relatives aux audits des subventions pour l'exercice 2017 sont disponibles et ont déjà été partagées avec l'équipe pays de Gavi. A l'avenir, une date fixant les délais de dépôt de cette dernière sera insérée dans le contrat et la CAGF veillera au respect de ce point. - Un plan de suivi des recommandations des audits externes et internes existe. Il sera partagé avec l'équipe pays de Gavi dans les 15 jours qui suivent la fin d'un trimestre et cela après la réunion de suivi et de mise à jour des recommandations des audits (externes et internes). 	- Audit interne	Le 15/T + 1
4.1.3	<p>Le MSP devra poursuivre les régularisations entreprises en réponse au point w) des GMR, notamment à travers les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compléter les dispositions fondatrices de la fonction d'audit interne de manière à respecter les standards de la profession (Comité d'Audit mis en place formellement et doté d'une charte, charte d'audit interne revue et approuvée par le Comité d'Audit, manuel d'audit interne décrivant le fonctionnement du service et les méthodes en vigueur) et détailler les obligations de la CAGF en matière d'audit interne dans le manuel PGFSS ; - Obtenir l'approbation a posteriori du plan d'audit annuel de 2018 par le Comité d'Audit. Préparer et soumettre un rapport annuel d'activité de l'audit interne au Comité d'Audit et le communiquer au Secrétariat de Gavi ; - Définir et mettre en place les modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans les rapports d'audits (audits internes, audits externes et lettres de contrôle interne, audit de Gavi). Ce suivi doit faire l'objet de rapports trimestriels présentés au Comité d'Audit et communiqués au Secrétariat de Gavi. 	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - Une mission du FM a travaillé avec l'équipe d'audit interne en juillet 2019 et les différents documents sont en cours de révision (charte d'audit, matrice des risques, manuel d'audit interne). - Pour le moment, le ministère de la santé n'a pas de Comité d'Audit. En lieu et place du rapport annuel d'activité, les rapports de revue seront partagés avec l'équipe pays de Gavi. - Un plan de suivi des recommandations des audits externes et internes existe. Il sera partagé avec l'équipe pays de Gavi dans les 15 jours qui suivent la fin d'un trimestre et cela après la réunion de suivi et de mise à jour des recommandations des audits (externes et internes). 	Audit interne	<p>30 novembre</p> <p>Ad hoc</p> <p>15 janvier 2020</p>

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
4.1.4	Renforcer le cadre contractuel autour du volet communautaire du RSS en s'assurant qu'il reflète les exigences prévues dans l'ACP (y compris GMR) afin d'assurer une gestion des fonds et une redevabilité en conformité avec ces principes (un accord tripartite tel qu'initialement prévu dans les GMR pourrait potentiellement constituer une réponse adéquate à la faiblesse constatée). Le représentant des OSC devra retranscrire les règles de gestion et les exigences ainsi définies au travers de processus et procédures intégrant les contrôles-clés qu'il devra mettre en place afin d'assurer une supervision des activités de gestion des fonds Gavi.	Essentielle	Recommandation acceptée. Les exigences qui seront prévues dans le prochain ACP (y compris GMR) seront intégrées dans le contrat de collaboration qui sera signé entre le MSP et le Représentant des OSC pour la période 2020-2024.	MSP et Directeur Exécutif SANRU	Premier trimestre 2020
4.2	Gestion comptable et financière				
4.2.1	<p>Le MSP devra procéder aux corrections de configuration du logiciel de gestion comptable, à travers la CAGF et avec l'appui de l'AF, de manière à permettre la comptabilisation et le rapportage budgétaire et financier de toutes les subventions de Gavi.</p> <p>Dans ce sens, le logiciel devra permettre la production des états de sortie budgétaire et comptable par programme, par activité, par ligne budgétaire spécifique à chaque activité, le solde théorique par activité, et inclure la référence aux pièces justificatives des dépenses et des paiements, le tout avec le minimum d'interventions de reclassement manuelles. Pour ce faire, toutes les subventions actives devront être paramétrées dans le logiciel comptable avant le démarrage des activités de la subvention et une fois le budget validé.</p> <p>De plus, les fonctionnalités de détection automatique de saisie de doublons devront être activées afin de limiter les risques d'erreur de saisie et de comptabilisation en double.</p>	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - Pour les subventions des campagnes 2015-2017, la configuration n'a pas tenu compte des axes analytiques. Néanmoins, en ce qui concerne le financement du RSS2 et les autres financements en cours, la CAGF, avec l'appui de l'AF, a mis en place une configuration du logiciel de gestion comptable qui tient compte des orientations de Gavi et cela avec l'appui des experts de Tomate, le développeur du logiciel. - La fonction automatique de détection des doublons n'est pas encore effective au niveau du logiciel. Des discussions sont en cours avec le fournisseur du logiciel pour le paramétrage de cette détection lors de la saisie qui pourrait être effective avec la version web du logiciel. 	RAF	31 décembre 2019
4.2.2	<ul style="list-style-type: none"> - Le MSP, à travers la CAGF et avec l'appui de l'AF, devra préciser les conditions de regroupement des dépenses en comptabilité, de manière à respecter les normes comptables et permettre les suivis budgétaire et trésorier ; - En réponse au point f des GMR, le MSP devra « <i>inclure dans le manuel de procédures de la CAGF les principes de collaboration entre l'AF [...] et la CAGF</i> », incluant notamment les contrôles que l'AF réalisera afin d'assurer que les enregistrements comptables de la CAGF sont exhaustifs et exacts au sens comptable ; - L'AF devra appuyer la CAGF et renforcer son implication dans la revue 	Essentielle	<ul style="list-style-type: none"> - La CAGF, avec l'appui de l'AF, a révisé le plan comptable en vue de respecter les normes comptables et permettre le regroupement des dépenses selon leur nature ou catégories. - La CAGF prend acte de cette recommandation qui fera partie du manuel des procédures révisé. 	<ul style="list-style-type: none"> - RAF et TLF - Coordonnateur et TL - RAF et TLF 	<p>15 octobre 2019</p> <p>Au plus tard le 31 mars 2020</p> <p>31 août 2019</p>

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
	comptable par la validation des enregistrements comptables liés aux arrêtés des comptes périodiques produits par la CAGF afin d'assurer une meilleure exhaustivité des engagements comptables et une conformité des données comptables.		<ul style="list-style-type: none"> - L'appui de l'AF sur la revue comptable est déjà opérationnel. Il est renforcé par des feedbacks documentés et orientations à suivre. 		
4.2.3	En réponse au point m) des GMR, les mesures prises par le MSP doivent être poursuivies afin de réduire délais de soumission des pièces justificatives à une durée raisonnable compte tenu des réalités contextuelles et maintenir les montants des avances ouvertes à un niveau acceptable à travers un suivi continu, efficace et formalisé. Les mécanismes de suivi, relance et blocage de financements doivent être consignés dans le manuel des procédures de la CAGF.	Essentielle	<p>Le Secrétaire Général à la santé a signé des circulaires sur la justification des fonds et les pénalités. Et ce, dans le but de diminuer drastiquement les avances. Ces notes circulaires seront insérées dans le manuel des procédures sous revue.</p> <p>Avec le projet pilote de décentralisation de la comptabilité dans cinq DPS, il y aura une réduction du retard d'encodage des pièces justificatives et ainsi une diminution du niveau des avances ouvertes.</p> <p>Le manuel des procédures révisé prendra en compte la gestion des avances et les retenues ou blocages des financements en cas de retard de justification, etc.</p>	Coordonnateur / TL RAF et TLF	31 mars 2020
4.2.4	La CAGF devra renforcer les actions de mise en conformité avec les points des GMR l) (reporting financier) et h) (capacités des ressources humaines), afin de poursuivre la mise en place des outils de gestion comptable et financière appropriés et des procédures à respecter : <ul style="list-style-type: none"> - Le logiciel de comptabilité et de gestion financière doit être effectivement déployé afin de couvrir l'ensemble des subventions de Gavi, et notamment la saisie des budgets détaillés de Gavi dans le logiciel pour un suivi budgétaire détaillée de chaque subvention ; - Le logiciel doit permettre l'enregistrement et le suivi exhaustif des flux de trésorerie et les lier aux pièces comptables des dépenses payées, telles que définies dans le manuel des procédures ; - Simultanément à la mise en place d'outils en cours, un renforcement des compétences et une réelle appropriation des enjeux et responsabilités sont à promouvoir et mettre en place au sein des équipes chargées de la gestion comptable et financière des subventions de Gavi ; - Le registre de la caisse mis en place en 2017 doit faire l'objet d'un suivi rigoureux et une procédure de rapprochement régulier doit être mise en place ; 	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - Une base comptable mise à jour est paramétrée pour chaque nouvelle subvention Gavi afin de répondre au besoin de gestion financière et suivi budgétaire. - La CAGF doit mettre en place un plan de renforcement de compétence pour une réelle appropriation des enjeux et responsabilités dans la gestion comptable et financière pour les subventions Gavi. - La CAGF prend acte de la recommandation pour un suivi régulier et rigoureux de la caisse mis en place en 2017. - Le manuel des procédures devra revoir et définir les seuils de paiement en espèce, en tenant compte des réalités de chaque DPS (existence des banques, couverture de mobile money, maison de messagerie financière, etc.). - La CAGF prévoit de mettre en place un plan de renforcement de compétences pour une réelle 	RAF	15 décembre 2019

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
	<ul style="list-style-type: none"> Les seuils maximaux pour les paiements en espèces doivent être définis compte tenu de l'accès à d'autres moyens de paiement (système bancaire, paiements par mobile) et ne doivent pas être dépassés. Les instruments de paiements plus fiables (chèque barré non endossable, virements bancaires et mobiles) doivent être favorisés tant au niveau central qu'au niveau des DPS ; L'effort de généralisation du système comptable auprès des DPS et le renforcement des capacités doivent être accentués. 		appropriation des enjeux et responsabilités dans la gestion comptable et financière au niveau des DPS.		
4.2.5	<p>Le MSP via la CAGF devra mettre à niveau les pratiques de classement et d'archivages avec les normes et les accords applicables et documenter ces pratiques dans le manuel de procédures, à travers notamment les actions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> Revoir les conditions et le lieu de stockage pour assurer un classement pertinent et efficace et une meilleure sécurité et sauvegarde des archives ; Compléter le registre d'archivage tenu actuellement manuellement qu'il conviendra d'informatiser ; Compléter les tables d'indexation existantes par une nomenclature visant à consigner les pièces obligatoires du dossier d'appel d'offres selon le type de procédure. Une note explicative devrait être établie pour accompagner l'archivage du dossier par étape (passation/exécution/paiement) et prévoir d'apposer un visa de contrôle permettant de responsabiliser les intervenants sur le dossier d'appel d'offres. Le classeur d'archivages des procédures de passations de marchés devrait mentionner un index permettant de retracer leur historique ; Elaborer et mettre en application une politique informatique interne définissant les principes de base relatifs à la fiabilisation et la sécurisation des données numériques au niveau de la CAGF et de l'AF. Par ailleurs, l'AF, en tant qu'organe de contrôle, devra constituer et conserver archivée une piste d'audit assurant la traçabilité des travaux et des contrôles opérés. 	Importante	<p>La CAGF va recruter un consultant expert en archivage pour un état des lieux de son système d'archivage, la formation des archivistes et comptables. Ensuite, elle mettra en place une politique d'archivage efficace répondant aux normes et exigences de l'archivage. Par rapport au lieu de stockage, la CAGF est en train de réfléchir sur la gestion optimale de ses archives.</p> <p>La CAGF prend en compte les commentaires des auditeurs.</p> <p>A propos d'une note explicative devant être établie pour accompagner l'archivage du dossier par étape : au début de chaque classeur, il existe une feuille d'archivage sur laquelle sont reprises les étapes indexées selon des numéros ou lettres alphabétiques correspondants.</p> <p>Un AAO pour un archivage électronique est en cours de préparation.</p> <p>A travers son informaticien, la CAGF va développer une politique informatique pour un état des lieux de son système informatique, et mettre ensuite en place une politique basée sur les principes de fiabilisation et sécurisation des données numériques.</p>	RAF, CGPMP et AF	Sans délai
4.3	Gestion budgétaire			INFORMAT et AF	Sans délai

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
4.3.1	<p>Dans le cadre de la gestion de tout programme mis en œuvre avec le soutien financier de Gavi, les entités concernées du MSP devront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place, et renseigner en temps réel, des outils de suivi d'exécution budgétaire listant de manière exacte et exhaustive chaque dépense engagée sur chaque ligne budgétaire prévue du programme, afin de maintenir à tout moment une vision claire de l'exécution du programme : dépenses engagées par site d'exécution, taux d'exécution budgétaire réel, montants restants à justifier et ressources restantes au regard des objectifs à atteindre. L'utilisation d'outils logiciels adaptés peut faciliter ce suivi, à condition que les dépenses et les engagements soient renseignés, validés et enregistrés en temps réel ; - Classer et archiver rigoureusement, afin de garantir un accès fiable et immédiat aux budgets détaillés des programmes et subventions, formellement validés par Gavi et communiqués aux structures du MSP en charge de l'administration et la gestion des subventions ; - Utiliser systématiquement ces budgets définitifs approuvés comme point de départ à la préparation des micro-plans aux niveaux décentralisés et à l'élaboration des fichiers d'exécution budgétaire au niveau central. 	Essentielle	<ul style="list-style-type: none"> - Avec l'architecture actuelle du logiciel, la CAGF peut fournir en temps réel toutes les informations budgétaires par entité et autres catégories. Cependant, il y a des efforts à faire pour la remontée rapide des pièces justificatives des dépenses à la comptabilité. - Les budgets définitifs approuvés par la commission ad hoc sont ceux utilisés dans le logiciel depuis 2017. 		30 octobre 2019
4.3.2	<p>Dans le cadre de la gestion de tout programme mis en œuvre avec le soutien financier de Gavi, les entités concernées du MSP devront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se conformer aux clauses contractuelles de l'ACP et de ses annexes relatives à l'établissement et à la communication des rapports périodiques, notamment concernant la fréquence et les délais ; - Aligner les informations financières et budgétaires des rapports trimestriels et annuels avec la comptabilité financière tenue par la CAGF. En accord avec le point I) des GMR, il incombe à la CAGF de valider les données financières et budgétaires présentées dans les rapports. Les rapports doivent faire l'objet d'un audit externe annuel ; - Etablir une étape de validation formelle de l'AF des données du rapport avant sa diffusion. 	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - Lire les clauses contractuelles de l'ACP et ensuite formuler des réponses renforçant les conditions d'établissement et la communication des rapports périodiques. - Les OSC se conformeront aux clauses contractuelles de l'ACP et de ses annexes, portant sur les délais de soumission des rapports périodiques. - Pour 2018, les rapports périodiques sont disponibles et ont été soumis à la certification de l'auditeur externe. - La validation formelle est effective depuis 2018. 	<p>RAF et Coordination</p> <p>Project Manager et Financial Officer / SANRU</p> <p>RAF et Coordination</p>	<p>20 octobre 2019</p> <p>31 décembre 2019</p> <p>30 octobre 2019</p>
4.4	Achats et passations de marchés				

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
4.4.1	<p>La CGPMP devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans un premier temps, mettre en place un processus de suivi des plans de passation de marchés sous forme de tableau de bord consolidé regroupant l'ensemble des marchés sous gestion par la CGPMP (multi-bailleurs) et généraliser les pratiques d'analyse à partir de cet outil ; - Intégrer la mise à jour des marchés dans le logiciel de gestion comptable et financière existant et envisager les besoins de mise en place de module dédié à la gestion des marchés afin de garantir un suivi efficace de l'exécution des plans de passations de marchés. 	Essentielle	<ul style="list-style-type: none"> - La CGPMP mettra en place un plan de suivi des plans de passation de marchés qui sera évalué mensuellement. Cette évaluation sera documentée et partagée à toutes les parties prenantes. - Un marché prend en moyenne 120 jours soit 4 mois (du lancement à l'exécution). Pour raison d'efficacité, cette revue peut être trimestrielle. L'utilisation de TOM Marchés est effective par notre secrétariat. Un EPM en suivi-exécution a été recruté, il sera équipé et totalement dédié à cette tâche. - Comme répondu au point 4.2.1, la CAGF, avec l'appui de l'AF, mettra en place un plan de correction de la configuration du logiciel de gestion qui va intégrer le module dédié à la gestion des marchés pour un suivi efficace et efficient de l'exécution des plans de passation de marchés de la CGPMP. 	CGPMP et la Coordination RAF et CGPMP	25 octobre 2019 25 octobre 2019
4.4.2	<p>Le MSP, en lien avec la CAGF et la CGPMP, devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formuler et mieux encadrer les besoins en amont en fonction des activités prévues dans le plan annuel ce qui permettra de planifier les marchés à lancer. Une mutualisation de ce plan annuel avec les autres bailleurs de fonds serait souhaitable pour réaliser des économies d'échelle ; - Suivre rigoureusement le plan annuel des marchés en tant qu'outil de gestion, validé et approuvé, et limiter les recours à une demande spéciale ou d'urgence. En accord avec le point s) des GMR et afin d'éviter les risques de voir les marchés déclarés comme non éligibles, toute déviation du plan de marché devra faire l'objet de l'approbation technique du CCIA et être communiquée à Gavi. 	Essentielle	<ul style="list-style-type: none"> - Comme répondu au point 4.4.1, le plan de suivi des plans de passation devrait tenir compte de la mutualisation avec les autres bailleurs pour des économies d'échelle. - Lire le point s) des GMR. Comme répondu au point 4.4.1, un suivi rapproché de la part de la CGPMP évitera les risques de déviation du plan de marchés. 	CGPMP et Coordination CGPMP	30 octobre 2019 25 octobre 2019
4.4.3	<ul style="list-style-type: none"> - La CGPMP doit veiller au respect des obligations dictées par la loi et envoyer les convocations aux membres de la commission de passation des marchés dans le délai de 5 jours ouvrables. Par ailleurs, un double de la lettre de convocation ainsi que son accusé de réception doivent être gardés et archivés dans le dossier d'appel d'offres ; - La CGPMP doit veiller au respect des obligations dictées par la loi et envoyer les lettres d'information aux soumissionnaires écartés dans le délai de 7 jours calendaires à compter de l'ouverture des plis afin 	Importante	<p>La pratique de la CGPMP est la suivante : un acte de convocation de la Commission est pris par la PRM, les invitations sont signées, envoyées aux différents membres qui accusent réception sur un seul document de convocation qui est classé dans le dossier.</p> <p>Il a aussi été remarqué que les invitations envoyées 7 jours avant tombent dans l'oubli alors que 48 heures avant, ont du répondant.</p>	CGPMP et AF CGPMP	25 octobre 2019 Sans délai

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
	<p>de respecter le délai de recours prévu par la loi et éviter toutes réclamations à posteriori qui pourrait survenir une fois l'attribution du marché donnée et l'appel d'offres clôturé ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CGPMP devrait consigner dans le dossier d'appel d'offres une copie de la publication ou la lettre de demande de publication faite à l'ARMP. Par ailleurs il convient de régulariser les dossiers des appels d'offres passés et attribués en demandant à l'ARMP une copie de ces publications manquantes. 		<p>La notification des résultats ne se fait qu'à la fin de la procédure et les réclamations sont a posteriori.</p> <p>Il n'y a pas de notification d'étapes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La CGPMP mettra en place une check-list des règles et pratiques de suivi des obligations dictées par la loi. Elle va ouvrir un classeur pour archiver les copies de lettres de convocation ainsi que leurs accusés de réception. Désormais, une copie sera mise dans le dossier d'appel d'offres. - La CGPMP mettra désormais dans le dossier d'appel d'offres une copie de la publication ou de la lettre de demande de publication faite à l'ARMP. - La CGPMP va procéder à la régularisation des dossiers des appels d'offres passés et attribués, en demandant à l'ARMP une copie de ces publications manquantes. 	CGPMP	Sans délai
4.4.4	<p>La CAGF devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une matrice de suivi des contrats notamment par une check-list de contrôles à opérer et des outils appropriés de suivi d'exécution des contrats ; - Inclure l'AF dans les mécanismes de suivi d'exécution des contrats avant validation des paiements, et matérialiser les contrôles effectués de manière formelle et traçable ; - S'assurer du respect des dispositions réglementaires et des clauses contractuelles au cours de l'exécution des contrats. 	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - La CAGF mettra en place une matrice de suivi de contrat et un plan d'exécution des contrats pour un contrôle efficace. - Comme répondu au point 4.2.2, la CAGF organisera une réunion d'actualisation des principes de collaboration entre AF et CAGF. A l'issue de cette réunion, le niveau d'implication de l'AF sera connu. 	RAF, CGPMP, AF et PM Coordination CAGF et AF	30 octobre 2019 30 octobre 2019
4.5	Engagement des dépenses				
4.5.1	<p>Le MSP en lien avec la CAGF devra compléter le manuel des procédures et notamment la fiche d'analyse des paiements par la mise en place de mécanismes permettant un contrôle systématique de la qualité de justification des dépenses effectuées tant au niveau central qu'au niveau décentralisé. À cet effet, ces activités de contrôle des dépenses à engager par les personnels compétents concernés devraient être formalisées dans leurs fiches de postes comme dans le manuel de procédures.</p>	Essentielle	<p>La CAGF va proposer à l'autorité la mise en place d'une commission pour réviser le manuel des procédures en ajustant les différents points nécessaires.</p>	Coordination	15 décembre
4.6	Gestion des vaccins				

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
4.6.1	<p>La CAGF et le PEV doivent définir les principales étapes du processus de mise en œuvre des CMR, de manière à améliorer la performance de la chaîne logistique, notamment par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La recherche de gains d'efficacité au travers de la revue des différentes étapes du processus (par ex anticiper le moment où le bon de commande doit être délivré par la CAGF, à savoir au moment où le transitaire valide la demande de commande, plutôt que d'attendre que toutes les signatures finales des CMR soient complétées) ; - La résolution des problèmes de communication en veillant à ce que les personnes concernées (PEV DAF, PEV Logistique et CAGF) se réunissent à fréquence régulière, afin de réaliser un suivi de toutes les CMR en suspens et de prendre les actions nécessaires pour leur règlement ; - L'analyse du rendement de chaque province en termes de préparation et de présentation de demande de CMR en fonction des nouveaux délais, c.-à-d. au moins deux mois avant l'épuisement de ses stocks, et valider que sa demande de stocks comprend les mois supplémentaires nécessaires de réserve. Mettre en évidence les anomalies importantes qui pourraient être soulevées et mettre en place des plans d'actions pour les résoudre. 	Importante	<ul style="list-style-type: none"> - La CAGF et le PEV vont procéder à un état des lieux du processus de mise en œuvre des CMR et ensuite redéfinir les étapes dans le but d'assouplir le processus. La CAGF et le PEV vont désormais se réunir mensuellement pour faire le point sur l'évolution des CMR. - Avec l'appui de la CAGF et AF, le PEV va intégrer dans ses TDR, concernant les descentes sur terrain, le point sur la préparation et la présentation de demande de CMR afin d'éviter des ruptures de stocks au niveau intermédiaire. Pendant les descentes sur terrain de l'équipe du PEV, les anomalies relatives à la gestion de la chaîne du froid devraient être documentées et soumises à la CAGF et à l'AF pour mettre en place un plan de correction. 	<p>LOG CAGF, CD et LOG PEV</p> <p>Gestionnaire Gavi et PEV</p>	31 décembre
4.6.2	Le MSP devrait, en plus de la budgétisation des fonds opérationnels suffisants pour satisfaire les besoins du pays en produits sanitaires de base, renforcer le plaidoyer en faveur de l'établissement de priorités pour le financement du programme de vaccination et la mise en place de processus opérationnels afin de prévenir toute rupture dans le flux de financement.	Importante	<p>Le forum sur la vaccination de juillet 2019, tenu à Kinshasa, a permis de faire le plaidoyer sur le financement durable de la vaccination.</p> <p>Un comité a été mis en place à la suite du forum pour suivre l'application des recommandations formulées lors dudit forum.</p>	PEV	30 novembre 2019
4.6.3	<p>Le MSP, à travers la section logistique du PEV, devra s'assurer de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veiller à ce que les registres centraux des stocks de vaccins soient dûment consultés au moment de la préparation des expéditions afin de s'assurer que les bons vaccins soient retirés de l'approvisionnement, conformément aux registres actualisés de stocks reflétant les informations essentielles y compris les numéros de lots ; - S'assurer que tous les vaccins et seringues distribués le sont conformément aux principes de PEPS ; en renforçant les procédures et contrôles y afférent (suivi des dates de 	Importante	Le PEV prendra les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées.	Directeur PEV	31 décembre 2019

Réf.	Recommandation	Priorité	Réponses / Engagements du management	Responsabilité(s)	Délai
	<p>péremption au travers l'enregistrement systématique des numéros de lots et des dates de péremption) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renforcer la procédure d'inventaire, incluant la séparation des tâches incompatibles, le suivi et la documentation des écarts, l'approbation des ajustements par le niveau de gestion compétent ; - Compléter toutes les formalités et démarches nécessaires pour que les entrepôts centraux de vaccins puissent être rapidement transférés sur le site de Kinkole. 				
4.6.4	<p>Le MSP, à travers la section logistique du PEV, devra :</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'assurer que les registres de stocks de vaccins et seringues sont tenus de manière précise et rigoureuse à tous les niveaux de la chaîne d'approvisionnement et rendre contraignante aux DPS et Antennes la remontée des situation de stock (à la fréquence requise) au niveau central ; - Exiger que tous les mouvements de vaccins soient rapidement enregistrés et qu'ils soient appuyés par des pièces justificatives (formulaires de demande de vaccins et bons de réceptions signés avec référence aux numéros de demandes visées) ; - Etablir des rapprochements réguliers entre les stocks de vaccins sous-nationaux et centraux, et le cas échéant des rapports d'investigation pour résoudre tout écart qui serait identifié ; - S'assurer que les responsables d'entrepôts au niveau sous-national disposent du niveau de compétence nécessaire pour la gestion des stocks de vaccins et des seringues dont ils ont la charge. Au besoin, organiser des formations ou nommer des personnes qui possèdent les qualifications et le niveau de compétence minimal requis. 	Importante	Le PEV prendra les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées.	Directeur PEV	31 décembre 2019