# Note d'information sur l'enquête menée par Gavi concernant le ministère de la Santé de la République démocratique du Congo (RDC)

1. Le rapport ci-joint présente les conclusions de l'enquête portant sur les activités d'approvisionnement financées par Gavi et menées par le ministère de la Santé de la RDC au cours de la période de six ans allant de 2018 à 2023.

2. Le rapport d'enquête comprend les principales conclusions suivantes :

   L'équipe d'audit et d'enquêtes de Gavi a donné suite aux préoccupations concernant des détournements identifiés lors d'audits précédents au ministère de la Santé, ainsi qu'à des allégations distinctes d'irrégularités en matière de passation de marchés. L'équipe d'enquête s'est rendue au ministère en juin 2024 et a trouvé des preuves de détournement des fonds de Gavi dans le cadre des subventions accordées au pays.

3. Ces détournements concernaient principalement des pratiques d'approvisionnement irrégulières, notamment :
   a. des preuves insuffisantes de livraison ou de biens achetés (en particulier en ce qui concerne les imprimés) ;
   b. l'attribution de marchés à des fournisseurs non éligibles ;
   c. des modifications de contrats non justifiées entraînant une augmentation de leur valeur ; et
   d. une utilisation imprudente des ressources des subventions et des paiements gonflés versés aux fournisseurs.

4. L'enquête a également mis en évidence des faiblesses dans la distribution des produits de santé. Des incohérences dans les données et un contrôle insuffisant du processus de distribution ont entraîné des inefficacités et des paiements surévalués à un prestataire de services.

5. Les contrôles clés requis par la ou les législations locales applicables et les procédures internes du ministère n'ont pas été correctement mis en œuvre ni surveillés de manière efficace. De plus, certains de ces processus présentaient des failles de contrôle susceptibles d'être exploitées et de conduire à des détournements. Par ailleurs, le ministère n'a pas tenu de registres complets et exacts des transactions nécessaires à la vérification des dépenses liées aux subventions.

6. Au total, l'équipe d'enquête de Gavi a identifié des dépenses contestées s'élevant à 615 188 USD.

7. Les conclusions de cette évaluation ont été examinées avec le ministère de la Santé, qui les a acceptées et a proposé des mesures correctives. En septembre 2025, Gavi a adressé un courrier au gouvernement pour lui demander le remboursement de la totalité du montant de 615 188 USD, dont il avait été établi qu'il avait fait l'objet d'un détournement. En septembre 2026, le gouvernement avait intégralement remboursé ce montant.

8. Le Secrétariat de Gavi continue de collaborer avec le gouvernement pour veiller à ce que les autres mesures correctives soient mises en œuvre.

Genève, octobre 2026

# RAPPORT FINAL

## INVESTIGATION SUR LES IRRÉGULARITÉS DE PASSATION DE MARCHÉS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Juin 2025

Gavi
The Vaccine Alliance

## Table des matières

**1 Résumé exécutif ..... 3**
**2 Contexte ..... 5**
2.1 Introduction ..... 5
2.2 Accord de mise en œuvre avec le Ministère de la Santé ..... 5
**3 Constats de l'investigation ..... 7**
3.1 Introduction ..... 7
3.2 Modifications contractuelles injustifiées entraînant des paiements excédentaires ..... 7
3.3 Achats non conformes aux règles applicables ..... 10
3.4 Livraison incomplète des supports imprimés ..... 12
3.5 Utilisation imprudente des ressources de Gavi ..... 16
3.6 Défaillances dans l'acheminement de produits de santé et irrégularités de paiement 17
**4 Recommandations ..... 25**
**5 Annexes ..... 27**
5.1 Annexe 01 – Liste des marchés examinés dans le cadre de cette investigation ..... 27
5.2 Annexe 02 – Coût estimé de l'acheminement des piles ..... 28
5.3 Annexe 03 – Parcours de transport des produits de santé en province ..... 30
5.4 Annexe 04 – Liste des acronymes ..... 31

# 1 Résumé exécutif

1. L'équipe d'audit et d'investigation de Gavi s'est rendue en République démocratique du Congo (RDC) pour répondre aux inquiétudes exprimées lors d'audits antérieurs concernant l'utilisation mauvaise des fonds au sein du Ministère de la Santé et concernant des allégations d'irrégularités de passation de marchés. L'équipe d'investigation a trouvé des preuves d'une mauvaise utilisation des fonds de Gavi dans le cadre de subventions accordées à la RDC. Les faits relevés concernent des pratiques irrégulières en matière de passation de marchés, des modifications contractuelles injustifiées, des preuves insuffisantes de la livraison d'articles achetés, une utilisation imprudente des ressources de Gavi, ainsi que des paiements excessifs à certains fournisseurs.

2. L'investigation, pour la période 2018 à 2023, a révélé que des contrats ont été attribués à des fournisseurs inéligibles et que certains contrats ont été modifiés afin d'en revaloriser le montant sans justification recevable. En outre, dans le cadre des contrats d'impression examinés, les preuves de la livraison des supports commandés étaient insuffisantes. L'investigation a également mis en évidence des défaillances dans l'acheminement des produits de santé. Certaines données présentaient des incohérences et le processus d'acheminement n'a pas été dûment supervisé, ce qui a conduit à une utilisation inefficiente des ressources et à des paiements excessifs à un prestataire de services.

3. Plusieurs procédures de contrôle essentielles requises par la (les) loi(s) locale(s) applicable(s) et par les procédures internes du Ministère de la Santé n'ont pas été correctement mises en œuvre et n'ont pas fait l'objet d'un suivi efficace. En outre, certaines de ces procédures présentaient des failles susceptibles d'être exploitées à des fins abusives. Enfin, le Ministère de la Santé n'a pas tenu de registres exhaustifs et précis des transactions effectuées, alors que cela est nécessaire à la vérification des dépenses réalisées au titre de la subvention.

4. Le montant total des dépenses mises en question dans le cadre de cette investigation s'élève à **615 188 dollars**, comme le montre le tableau ci-dessous.

Table 1: Résumé des montants contestés

| Année | Subvention | Description | Montant ($) |
|---|---|---|---|
| 2019 | Campagne de lutte contre la rougeole | Modification contractuelle injustifiée avec le fournisseur A – phase 1 (3.2.7) | 8 404 |
| 2019 | Campagne de lutte contre la rougeole | Modification contractuelle injustifiée avec le fournisseur A – phases 2 et 3 (3) | 11 102 |
| 2018 | RSS | Livraison incomplète dans le cadre du contrat avec le fournisseur B pour la reproduction de 65 supports (3.4.7) | 129 579 |
| 2019 | RSS | Preuves de livraison insuffisantes dans le cadre de l'ordre de service avec le fournisseur B pour la production de 5 supports (3.4.16) | 217 530 |
| 2019 | Campagne de lutte contre la rougeole | Preuves de livraison insuffisantes dans le cadre du contrat avec le fournisseur C – phase 1 (3.4.20) | 19 693 |
| 2022 | Fièvre jaune | Utilisation incorrecte du poids volumétrique pour le calcul des coûts de transport des vaccins par le fournisseur D (3.6.28) | 180 688 |
| 2021 - 2023 | RSS3 (70 %), Fièvre jaune (29 %) et campagne de lutte contre la rougeole (1 %) | Utilisation de volumes incorrects pour le calcul du poids volumétrique des seringues par le fournisseur D (3.6.34) | 48 192 |
| **Total** | | | **615 188** |

5. L'équipe d'investigation a formulé des recommandations visant à renforcer les processus de gestion des contrats, d'achat et de livraison et de distribution des vaccins par le Ministère et les autres parties prenantes concernées. Ces recommandations sont détaillées dans la section 4 du présent rapport. Le Ministère a été invité à répondre à ces recommandations en proposant un plan d'action pour leur mise en œuvre.

6. *Le 28 février 2025, le Ministère a soumis une réponse au projet de rapport d'investigation. Ces réponses ont été prises en compte et le rapport a été modifié en conséquence, en intégrant les changements nécessaires et en résumant les principaux points évoqués par le Ministère. Les réponses du Ministère figurent en italiques, accompagnées des commentaires de Gavi indiquant la pertinence ou non de chaque réponse pour éclaircir les questions soulevées.*

# 2 Contexte

## 2.1 Introduction

2.1.1. Le service Audit et Investigations (A&I) de Gavi a mené cette investigation à la suite d'allégations d'irrégularités de passation de marchés dans le cadre de programmes de Gavi mis en œuvre sous l'égide du Ministère de la Santé Publique, Hygiène et Prévoyance Sociale (ci-après « le Ministère de la Santé » ou « le Ministère ») en RDC. Des préoccupations avaient également été soulevées concernant des défaillances de vérification relatives aux audits des programmes de Gavi en 2018 et 2022. Au cours de cette investigation, l'équipe d'A&I a également été informée de préoccupations concernant l'intégrité des procédures du Ministère relatives à l'acheminement de vaccins.

2.1.2. Conformément à la section 22 de l'annexe 2 de l'accord-cadre de partenariat passé entre Gavi et le Ministère de la Santé le 30 octobre 2014, cette investigation a été ouverte afin d'examiner les préoccupations relatives aux transactions des marchés passés, ainsi que tout autre domaine de risque identifié au cours de l'investigation.

2.1.3. L'investigation a consisté à examiner les marchés publics portant sur des sommes importantes, en mettant particulièrement l'accent sur les contrats d'impression implicitement visés dans les allégations ou ayant été signalés comme des domaines de préoccupation potentiels par l'équipe d'audit des programmes de Gavi.

2.1.4. L'investigation a porté sur la période allant de 2018 à 2023 sur la base d'une analyse des risques fondée sur les informations reçues, y compris les conclusions d'autres examens d'assurance. Au cours de la période examinée, le Ministère a passé des marchés publics dans le pays pour un montant estimé à 10,6 millions de dollars en utilisant des fonds Gavi. Près de 70 % du montant de ces marchés ont été attribués au fournisseur D, une compagnie aérienne mandatée pour transporter des marchandises de Kinshasa vers les provinces. Sur les marchés restants, qui représentent un total de 3,66 millions de dollars, cette investigation a examiné 17 marchés d'un montant total de 2,56 millions de dollars (se reporter à l'annexe 01 pour connaître la liste complète des marchés examinés).

2.1.5. Pour réaliser cette investigation, l'équipe d'A&I s'est rendue en mission à Kinshasa en juin 2024 et a ensuite analysé les informations recueillies lors de cette mission. L'investigation a porté sur les marchés publics passés par le Ministère de la Santé en utilisant des fonds de Gavi et a consisté en des examens de la documentation, des entretiens avec le personnel, des inspections physiques, des échanges avec les partenaires dans le pays, des visites aux fournisseurs et, le cas échéant, une analyse comparative des prix obtenus par rapport aux prix du marché.

## 2.2 Accord de mise en œuvre avec le Ministère de la Santé

2.2.1. La mise en œuvre des subventions de Gavi versées au Ministère de la Santé est assurée par les organismes suivants :

- Le Programme Elargi de Vaccination (PEV) est chargé de recevoir les vaccins cofinancés par Gavi et de veiller à ce qu'ils soient dûment distribués à travers le pays.
- La Cellule d'Appui et de Gestion Financière (CAGF) est un organisme de gestion des programmes chargée de gérer les fonds de Gavi dans le cadre des programmes mis en œuvre par le Ministère de la Santé. La CAGF reçoit et traite les demandes de financement des différents organismes qui mettent en œuvre les fonds de Gavi, en particulier le PEV et les

Directions provinciales de la santé. La CAGF gère également le compte bancaire sur lequel sont directement versés les fonds de Gavi.

- La Cellule de gestion des Projets et des Marchés Publics (CGPMP) est un organisme du Ministère de la Santé qui est spécialisé dans la gestion des marchés publics, y compris ceux financés par Gavi. La CGPMP ne reçoit pas de fonds de Gavi, à quelque stade que ce soit du processus de passation des marchés. Les fournisseurs sont payés par la CAGF.
- Fournisseur d'assurance est une fonction indépendante sélectionnée et financée par Gavi. Il est chargé de vérifier les dépenses avant que soient effectués les paiements au niveau central et dans les provinces sélectionnées. Avant 2024, ils étaient désignés sous le nom d'Agent Fiduciaire.

# 3 Constats de l'investigation

## 3.1 Introduction

3.1.1 Les lois nationales sur les marchés publics applicables aux institutions publiques, telles que le Ministère de la Santé, la CAGF et le PEV, exigent la tenue de registres exhaustifs et précis des marchés publics. De même, l'accord-cadre de partenariat exige des bénéficiaires des fonds de Gavi qu'ils tiennent des registres précis, qui doivent être suffisamment complets pour permettre de déterminer et de vérifier avec exactitude l'utilisation des fonds[1]. Or l'équipe d'investigation a constaté que, pour la quasi-totalité des marchés examinés, certains des documents requis manquaient à l'appel. Ainsi, des documents tels que des contrats, des bons de commande, des certificats d'aval technique, des procès-verbaux de réception des marchandises et des bordereaux de livraison, entre autres, faisaient défaut dans les dossiers de passation de marchés fournis par la CGPMP. En outre, lorsque ces documents étaient disponibles, il s'agissait souvent de duplicatas ou d'exemplaires scannés, qui n'étaient pas toujours datés.

3.1.2 L'équipe d'investigation a également découvert des documents qui semblent avoir été établis rétroactivement, une fois que les marchandises avaient supposément déjà été livrées. D'autres documents portaient des numéros de série et des dates incohérents et n'étaient pas signés par les responsables compétents. Ces incohérences seront examinées plus en détail dans le présent rapport.

## 3.2 Modifications contractuelles injustifiées entraînant des paiements excédentaires

3.2.1 Cette investigation a permis d'identifier deux contrats qui ont été modifiés afin d'en augmenter le montant, sans qu'une justification suffisante permette d'étayer ces modifications. Les fonctionnaires du PEV, de la CAGF et de la CGPMP impliqués dans ces modifications ne sont plus employés au sein des entités en question.

3.2.2 Par ailleurs, l'équipe d'investigation n'a trouvé dans les dossiers de passation de marché aucun document de Gavi validant les modifications susmentionnées, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 4.9.2 du manuel de procédures administratives de la CAGF, lequel exige que toute modification contractuelle ayant des implications financières soit validée par la CGPMP et par le bailleur avant d'être signée.

[1] Clause 23 de l'annexe 2 de l'accord-cadre de partenariat.

Contrat d'impression de supports de campagne par le fournisseur A, pour un montant de 101 164,82 dollars (phase 1)

3.2.3 Un marché a été directement passé auprès du fournisseur A pour la fourniture de services d'impression, en vertu d'un contrat d'une valeur de 92 760,97 dollars daté du 20 septembre 2019. Ce contrat a été modifié le 10 octobre 2019 afin d'en augmenter le montant de 8 403,85 dollars, portant sa valeur totale à 101 164,82 dollars. La totalité de ce montant a été payée au fournisseur par chèque le 1er novembre 2019.

3.2.4 Le contrat et le bon de commande initiaux se fondaient sur les spécifications techniques et le tableau des prix du fournisseur en date du 22 août 2019. Le tableau des prix, initialement chiffré à 93 000 dollars, a été réduit à 92 760,97 dollars après correction d'erreurs arithmétiques.

3.2.5 Dans une demande datée du 24 septembre 2019, le fournisseur a sollicité une modification du montant du contrat en faisant valoir que le nombre de pages à imprimer était supérieur aux quantités indiquées dans la liste de spécifications techniques et le tableau des prix du fournisseur en date du 22 août 2019.

3.2.6 En comparant les spécifications techniques et les tableaux des prix joints à la soumission initiale et ceux étayant la demande de revalorisation du montant du contrat, l'équipe d'investigation n'a pas trouvé de différences dans les quantités et les spécifications justifiant les modifications apportées. À titre d'illustration, dans la figure ci-dessous, la première image montre un extrait des spécifications initiales et la deuxième les spécifications étayant la demande de modification du contrat. Sur la deuxième image, ce qui est appelé les nouvelles spécifications (dans la colonne « Nouvelle Présentation ») s'avèrent identiques aux spécifications initiales. De plus, le Ministère n'a pas fourni de justificatifs ou d'explications concernant les spécifications de la colonne « Ancienne Présentation » qui figure sur cette deuxième image.

Figure 1 : Comparatif entre les spécifications originales et celles étayant la demande de revalorisation du montant du contrat

Image 1

SPECIFICATIONS TECHNIQUES ET BORDEREAU DES PRIX

| N° | Désignation | Quantité | SPECIFICATIONS DETAILLEES Présentation | Type de papier | Format | Impression | PRIX (HT) P. U | P. T | Observ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Rapport synthèse par phase par province | 393 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-verso | 0.3092 | 121.52 | |
| 2 | Rapport synthèse par phase par ZS | 393 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-verso | 0.3092 | 121.52 | |
| 3 | Fiches de pointage | 104,724 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-seul | 0.0394 | 4,122.75 | |
| 4 | Fiches de supervision des sites | 55,890 | 2 Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-verso | 0.1206 | 6,739.80 | |
| 5 | Fiche collation prestataires | 9,750 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-seul | 0.0573 | 558.74 | |
| 6 | Facture | 3,930 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-seul | 0.0839 | 329.72 | |
| 7 | Contrat de location | 3,930 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-seul | 0.0839 | 329.72 | |
| 8 | Fiche de destruction des déchets | 34,891 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-seul | 0.0447 | 1,560.74 | |
| 9 | Fiche de notification de MAPI | 4,552 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-Verso | 0.1948 | 886.73 | |
| 10 | Fiches investigation des MAPI | 4,552 | 3 Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-Verso | 0.2727 | 1,241.42 | |
| 11 | Fiche de stocks des vaccins | 12,052 | Feuille | Bristol 180g/m2 (couleur vert) | A4 | Offset Monochromie, recto-seul | 0.1204 | 1,450.87 | |
| 12 | Fiches de sondage rapide | 3,930 | Feuille | Bond blanc 80g/m2 | A4 | Offset Monochromie, recto-Verso | 0.2097 | 824.30 | |
| | Fiches synthèse de sondage | | | | | Offset Monochromie, rect-> | | | |

Image 2

TABLEAU DE PRIX POUR AVENANT AU CONTRAT N° 064/CGPMP-MSP/GAVI-PEV/2019
CELLULE D'APPUI ET GESTION FINANCIERE /CAGF MINSITER DE SANTE PUBLIQUE

| S.No | Désignation | Quantité | Ancienne Presentation | Nouvelle Présentation | Type de papier | Forma t | Impression | Ancien PU | New PU | Ancienne Montant | Nouvelle Montant | Difference |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4 | Fiches Supervision Des Sites | 55890 | Feuille | 2 Feuille | Bondblanc80g/m2 | A4 | OffsetMonochromie,recto-verso | 0.0644 | 0.1287 | 3,596.52 | 7,193.04 | 3,596.52 |
| 9 | Fiche notification de MAPI | | | | | | | | | | | 283.91 |
| 10 | Fiche D'investigation Des MAPI | 4552 | Feuille | 3 Feuille | Bondblanc80g/m2 | A4 | OffsetMonochromie,recto-verso | 0.1455 | 0.4366 | 662.45 | 1,987.36 | 1,324.91 |
| 12 | Fiches Sondage | | | | | | | | | | | 263.92 |
| 28 | Canevas De Supervision Nationale/Province | 55890 | Feuille | 2 Feuille | Bondblanc80g/m2 | A4 | OffsetMonochromie,recto-verso | 0.0450 | 0.0900 | 2,515.05 | 5,030.10 | 2,515.05 |
| 29 | Rapport Synthèse Par Phase Par Ancienne | | | | | | | | | | | 155.63 |
| 30 | Guide Monitorage Rapide de Convenance | 3930 | Feuille recto seul | Feuille recto verso | Bondblanc80g/m2 | A4 | OffsetQuadrichromie,recto-Verso | 0.1119 | 0.1791 | 439.87 | 703.78 | 263.92 |
| | | | | | | | | | | | | 8,403.85 |

3.2.7 En vertu de ces éléments, l'équipe d'A&I de Gavi considère que cette modification contractuelle n'était pas justifiée. L'équipe d'investigation met donc en question le surcoût de 8 403,85 dollars validé dans le deuxième contrat.

Contrat d'impression de supports de campagne par le fournisseur A, pour un montant de 140 729,79 dollars (phases 2 et 3)

3.2.8 Le fournisseur A a été mandaté pour l'impression des documents relatifs à la gestion d'une campagne de vaccination contre la rougeole à travers le pays, dans le cadre du contrat numéro 087/CGPMP-MSP/GAVI-PEV/2019 daté du 22 novembre 2019. Ce contrat a été attribué par voie d'appel d'offres, le contrat initial s'élevant à 129 625,14 dollars et l'avenant daté du 6 mars 2020 à 11 101,65 dollars supplémentaires.

3.2.9 Le fournisseur a soumis le 2 novembre 2019 une demande de revalorisation du montant du contrat au motif que le nombre de pages à imprimer était supérieur à ce qui avait été convenu précédemment, en vertu des spécifications techniques et du tableau des prix du fournisseur soumises en août 2019 dans le cadre de la phase 1 de la passation du marché. L'actuel directeur de la CGPMP n'a pas été en mesure d'expliquer à l'équipe d'A&I pourquoi ces documents d'août 2019 étaient utilisés comme référence pour étayer cette demande, étant donné que dans le cadre de la phase 1, le fournisseur avait été sélectionné à l'issue d'un appel d'offres direct, alors que dans le cas présent, le fournisseur avait été sélectionné par voie de mise en concurrence.

3.2.10 La comparaison des spécifications initiales et de celles jointes à la demande d'avenant montre que les spécifications et les quantités n'ont pas évolué, contrairement à ce qu'argumentait le fournisseur. En outre, le document à l'appui de la demande n'a permis de relever aucune différence entre les spécifications initiales et les nouvelles, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : Extrait de la demande d'avenant au contrat soumise par le fournisseur – aucune différence entre les spécifications originales et les nouvelles

| Description | Spécifications originales | Nouvelles spécifications |
|---|---|---|
| Fiche de supervision des sites | 2 feuilles | 2 feuilles |
| Fiches investigation des MAPI | 3 feuilles | 3 feuilles |
| Canevas de supervision nationale/provinciale | 2 feuilles | 2 feuilles |

3.2.11 L'équipe d'A&I considère donc ces modifications comme étant injustifiées et met en question un montant de 11 101,65 dollars.

*3.2.12. Le Ministère a contesté ces constats en expliquant que les changements en question étaient dus à la modification des spécifications relatives au format d'impression et au nombre de feuilles, entre autres. Cependant, Gavi n'a pas accepté cette explication car elle n'était pas conforme aux registres d'achat fournis. Le Ministère a fourni un contrat assorti d'un calendrier fournissant des spécifications similaires à celles avancées pour justifier la modification du contrat. Or, ce calendrier ne correspondait pas aux spécifications originales et aux prix initialement annoncés par le fournisseur, selon lesquels la livraison des articles n'impliquait pas de coûts supplémentaires.*

## 3.3 Achats non conformes aux règles applicables

3.3.1 Cette investigation a mis au jour trois marchés dans le cadre desquels des fournisseurs se sont vu attribuer des contrats alors qu'ils ne respectaient pas les exigences applicables en matière d'appels d'offres. Leurs offres auraient donc dû être rejetées lors du processus d'évaluation des offres, conformément à l'article 97(f) du décret n° 10/22 du 2 juin 2010, qui stipule qu'une offre est non conforme si *« [elle] ne remplit pas les conditions administratives requises dans l'appel d'offres en matière de fiscalité, de cotisations de sécurité sociale, etc. ».* Cet article précise également que *« les offres jugées non conformes sont exclues de la suite du processus d'évaluation et les soumissionnaires concernés sont informés du rejet de leur offre dans un délai n'excédant pas sept jours calendaires à compter de l'ouverture des offres ».*

3.3.2 Si cette investigation n'a pas remis en question les transactions concernées par ces irrégularités de passation de marchés, une série d'irrégularités de procédure et une tenue incomplète des registres ont été observées dans le cadre du processus de livraison relatif aux dépenses mises en question, conformément à la section 3.4 du présent rapport.

Attribution irrégulière d'un contrat d'impression au fournisseur B

3.3.3 Le fournisseur B a été mandaté pour assurer l'impression de 70 types de documents relatifs à la gestion d'une campagne vaccinale[2], pour un montant de 1 265 857,81 dollars, dans le cadre du contrat n° 019/F001/CGPMP-MSP/GAVI/07/2018 daté du 21 août 2018.

3.3.4 La CGPMP n'a pas fourni à l'équipe d'investigation plusieurs documents clés documentant la procédure de passation de marchés ayant abouti à l'attribution de ce contrat. Il s'agit notamment du procès-verbal de la réunion d'ouverture des offres, du rapport du comité d'évaluation des offres, du bon de commande principal pour les 70 articles d'un montant de 1 265 857,81 dollars et de la documentation relative à la décision de scinder le contrat en deux bons de commande. Le directeur de la CGPMP a informé l'équipe d'A&I que ces documents avaient été archivés et qu'ils seraient fournis à l'équipe d'investigation. Toutefois, malgré plusieurs demandes, ces documents n'ont pas été fournis.

3.3.5 Dans le cadre de cet appel d'offres, les soumissionnaires devaient notamment fournir une attestation fiscale valide. Or, le contrat a été attribué au fournisseur B alors que ce fournisseur a fourni une attestation fiscale caduque. Conformément aux règles applicables, l'offre de ce fournisseur aurait dû être rejetée.

Attribution irrégulière de contrats d'impression au fournisseur C (phases 1, 2 et 3)

3.3.6 En phase 1, le fournisseur C a été mandaté pour la production des affiches et des banderoles d'une campagne de vaccination contre la rougeole en 2019, sous le numéro de contrat 009/CGPMP-MSP/GAVI-PEV/2019, pour un montant de 19 683 dollars.

[2]Ces documents portaient sur l'enregistrement des stocks de vaccins dans la chaîne d'approvisionnement du PEV, la gestion des carburants, les lignes directrices pour l'administration des vaccins, les calendriers de vaccination et les documents comptables financiers normalisés, entre autres.

3.3.7 Or, l'investigation a révélé que l'offre de ce fournisseur aurait dû être rejetée car l'entreprise n'avait pas fourni d'attestation fiscale valide, alors qu'il s'agissait d'une exigence obligatoire dans le cadre de cet appel d'offres. En outre, plusieurs documents relatifs à cet appel d'offres comportaient des dates incohérentes, dépourvues d'ordre logique. Par exemple :

a. les soumissionnaires ont reçu l'appel d'offres le 4 octobre 2019 et devaient y répondre avant le 10 octobre. Cependant, le registre des offres de la CGPMP indiquait que l'appel d'offres avait été reçu en septembre 2019.

b. le procès-verbal d'ouverture des offres indiquait deux dates différentes pour l'ouverture des offres. Le premier paragraphe indiquait la date du 9 octobre 2019, tandis que le quatrième paragraphe indiquait la date du 4 octobre 2019.

3.3.8 Deux lettres de contrat présentant une description similaire des services et des prix nous ont été fournies, mais l'une était imprimée sur le papier à en-tête du fournisseur et l'autre sur celui du Ministère de la Santé. La première lettre était datée du 8 octobre 2019, tandis que la seconde était datée du 21 octobre 2019. En outre, la première lettre indiquait que la date de l'appel d'offres était le 8 octobre 2019, tandis que la seconde indiquait la date du 4 octobre 2019.

3.3.9 Ces incohérences témoignent d'une passation de marché irrégulière, qui n'a pas été effectuée en respectant les étapes logiques d'une procédure transparente et conforme.

3.3.10 Le 7 novembre 2019, la CGPMP a attribué un autre contrat au fournisseur C par voie de marché direct pour les phases 2 et 3 de la campagne de vaccination contre la rougeole. Ce contrat, enregistré sous le numéro 097/CGPMP-MSP/GAVI-PEV/2019, portait sur la reproduction d'affiches et de banderoles pour un montant de 54 398,38 dollars. La demande de devis envoyée au fournisseur exigeait que l'entreprise soumette un devis et une attestation fiscale valide. Or, le devis soumis par ce fournisseur a été accepté par la CGPMP alors que le fournisseur n'a pas fourni d'attestation fiscale valide. Le fournisseur a finalement soumis une attestation fiscale le 27 décembre 2019, près de deux mois après la signature du contrat, après que la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP)[3] a refusé d'approuver le contrat et a exigé la fourniture des documents obligatoires. La DGCMP a approuvé rétroactivement ce contrat le 20 janvier 2020.

*3.3.11 Le Ministère de la Santé a accepté les constats effectués mais a indiqué que la date de début du marché avait été décalée, ce qui explique l'écart entre les dates. Gavi maintient ce constat car la réponse fournie par le Ministère ne permet pas de lever les incohérences relevées. Le Ministère a également indiqué que le fournisseur avait demandé une attestation fiscale à l'autorité compétente avant de soumettre ses documents de réponse à l'appel d'offres. Gavi a pris note de cette information mais a constaté qu'aucune attestation fiscale n'avait été émise avant décembre 2019, soit près de deux mois après l'attribution du marché à ce fournisseur.*

[3]Organisme public rattaché au Ministère du budget et chargé de suivre les marchés publics passés en RDC.

## 3.4 Livraison incomplète des supports imprimés

3.4.1 D'après le directeur de la CGPMP, le Ministère de la Santé accepte les livraisons de supports imprimés en appliquant la procédure suivante :

c. dans les locaux du fournisseur, les documents imprimés sont validés et actés par un certificat d'aval technique signé par tous les membres du comité d'évaluation technique, qui est composé de représentants du fournisseur, du bénéficiaire (le PEV), de la CGPMP (spécialiste des marchés publics) et du SENAPI (le Service national des approvisionnements et de l'imprimerie, l'organisme public spécialisé chargé de l'évaluation en matière d'impression).

d. le fournisseur livre ensuite les marchandises à l'entrepôt du PEV, accompagnés d'un bordereau de livraison. En cas de livraisons partielles, les marchandises sont accompagnées d'un bon de livraison en entrepôt. Le bordereau de livraison est établi une fois la livraison complète.

e. À l'entrepôt du PEV, un comité de réception, composé de représentants de la CGPMP, du PEV et du fournisseur, acte la réception des marchandises dans un bordereau de réception, qui est signé par toutes les personnes présentes.

3.4.2 De même, d'après la section 4.10 du manuel de procédures administratives de la CAGF, *« les livraisons sont réceptionnées par un spécialiste des achats, un assistant administratif (qui signe le bordereau de livraison des marchandises) et, le cas échéant, le bénéficiaire ou un comité de réception des marchandises dans le cas de contrats ou de livraisons d'équipements ou de fournitures spécifiques »*. Le manuel précise également que le processus de livraison comprend la vérification et l'acceptation de la livraison, l'établissement d'un bon de livraison en entrepôt (pour les articles à stocker)[4] et la livraison des articles au bénéficiaire (dans le cas d'articles destinés à une utilisation immédiate).

3.4.3 L'investigation a révélé que le Ministère de la Santé ne disposait de preuves de livraison suffisantes pour aucun des marchés d'impression examinés. Le processus de livraison des marchandises concernées n'était pas conforme à la procédure définie dans les procédures administratives et décrite par le directeur de la CGPMP. Les registres de livraison étaient incomplets et présentaient des incohérences internes, y compris au niveau des dates. Compte tenu de ces lacunes, l'équipe d'A&I met en question leur fiabilité. Ces cas sont examinés plus en détail ci-dessous.

[4]D'après le directeur du service d'appui administratif du PEV, ce document dresse la liste des marchandises reçues dans l'entrepôt.

## Livraisons incomplètes dans le cadre du contrat de 1 265 857,81 dollars avec le fournisseur B

3.4.4 Comme indiqué au paragraphe 3.2.4, le Ministère a passé un contrat avec le fournisseur B pour la production de documents relatifs à la gestion d'une campagne vaccinale, pour un montant de 1 265 857,81 dollars. Toutefois, ce contrat a été scindé en deux, ce qui a donné lieu à un avenant portant sur la reproduction de 65 documents pour un montant de 1 028 056,97 dollars, daté du 11 janvier 2019, et à un ordre de service non daté portant sur la reproduction de cinq documents pour un montant de 218 368,06 dollars.

Preuves de livraison incomplètes concernant le contrat relatif à l'impression de 65 documents

3.4.5 La CGPMP n'a pas été en mesure de fournir à l'équipe d'investigation le bon de commande, le certificat d'aval technique et l'exemplaire original du bordereau de livraison des marchandises. Le duplicata fourni pour le bordereau de livraison indiquait que tous les éléments avaient été livrés. Ce document n'était signé que par des représentants du fournisseur et du PEV, mais pas de la CGPMP. Toutefois, une attestation des travaux effectués, établi par le fournisseur et joint au bordereau de livraison, indiquait que le fournisseur avait effectué des livraisons partielles pour sept des 65 documents, comme l'illustre le tableau ci-dessous:

Tableau 3 : Synthèse des différences entre les bordereaux de livraison des marchandises et l'attestation des travaux effectués .

| N° | Description | Quantité commandée | Quantité livrée | Quantité restante | Prix unitaire ($) | Différence($) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| QG-1 | Fiche de pointage | 26 496 | 16 760 | 9 736 | 7,50 | 73 020 |
| QG-2 | Formulaire I | 26 496 | 21 280 | 5 216 | 3,50 | 18 256 |
| QG-4 | Registre de vaccination | 52 980 | 28 400 | 24 580 | 2,60 | 63 908 |
| QG-18 | Carnet de vaccination | 26 495 | 19 400 | 7 095 | 4,00 | 28 380 |
| QG-30 | Fiche d'investigation | 9 418 | 6 300 | 3 118 | 0,50 | 1 559 |
| QG-41 | Coupon de fiche CPS | 4 169 364 | 2 900 000 | 1 269 364 | 0,03 | 38 080,92 |
| QG-60 | Jeton de récupération | 4 169 364 | 3 200 000 | 969 364 | 0,03 | 27 142,19 |
| **TOTAL** | | | | | | **250 346,11** |

3.4.6 L'examen du registre des bons de livraison conservé à l'entrepôt du PEV a révélé une autre série d'anomalies. Ainsi, le bon de livraison indiquait que sur les 65 articles commandés, tous avaient été livrés, sauf onze. Ces onze articles, d'une valeur de 129 579,29 dollars, étaient indiqués comme ayant été livrés dans le bordereau de livraison mentionné au paragraphe précédent, mais ils ne figuraient pas dans le registre des bons de livraison et il n'existait aucune preuve de leur livraison effective. À l'exception d'un seul (l'article QG-60), ces articles ne correspondaient pas aux sept articles susmentionnés.

Tableau 4 : Liste des articles ne figurant pas dans le registre des bons de livraison en entrepôt

| N° | Description | Quantité | Prix unitaire ($) | Montant ($) |
|---|---|---|---|---|
| OG-22 | Fiche de relevé de température négative | 29 942 | 0,03 | 898,26 |
| OG-51 | Bon de sortie caisse | 25 | 4 | 100 |
| OG-52 | Bon d'entréecaisse | 25 | 4 | 100 |
| OG-53 | Plan de décaissement Caisse/Banque | 25 | 7,37 | 184,25 |
| OG-54 | Livre de caisse | 25 | 7,37 | 184,25 |
| OG-55 | Fiche de comptagecaisse | 25 | 7,37 | 184,25 |
| OG-56 | Formulaire 6 | 61 | 7,37 | 449,57 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| OG-57 | Guide pour le test d'agitation | 9 418 | 0,38 | 3 578,84 |
| OG-58 | Guide pour l'utilisation des accumulateurs | 9 418 | 0,38 | 3 578,84 |
| OG-59 | Guide pour l'interprétation des alarmes | 9 418 | 0,38 | 3 578,84 |
| OG-60 | Jetons de récupération des défaillants | 4 169 364 | 0,03 | 116 742,19 |
| **Total** | | | | **129 579,29** |

3.4.7 Compte tenu des divergences entre les deux séries de documents de livraison, l'investigation a retenu le bon de réception en entrepôt comme preuve finale de la livraison, car les articles en question figuraient également dans les registres de l'entrepôt. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe d'A&I met en question la somme de 129 579,29 dollars facturée pour ces onze articles.

*3.4.8 Gavi n'a pas accepté la réponse et les documents supplémentaires fournis par le Ministère de la Santé car ils ne permettent pas de lever les incohérences relevées par l'équipe d'investigation justifiant le montant mis en question. La réponse du Ministère s'appuyait sur le bordereau de livraison du fournisseur mais ne tenait pas compte de l'attestation des travaux effectués correspondant ni des registres d'inventaire du Ministère, qui indiquaient tous deux que la livraison était incomplète. Les documents supplémentaires fournis par le Ministère avaient déjà été pris en compte par Gavi.*

Preuves de livraison insuffisantes concernant l'ordre de service relatif à la production de 5 articles

3.4.9 La CAGF a adressé au fournisseur B un bon de commande daté du 17 avril 2019 pour la production de documents relatifs à la gestion d'une campagne vaccinale pour le PEV, pour un montant de 218 368,06 dollars. Le fournisseur était tenu d'établir des échantillons ou « bons à tirer » (BAT) dans les sept jours suivant la réception du bon de commande et de livrer les documents imprimés dans les 21 jours suivant la validation des BAT. Ces documents auraient donc dû être livrés au plus tard le 4 juillet 2019.

3.4.10 La CGPMP n'a pas été en mesure de fournir à l'équipe d'A&I le certificat d'aval technique et le bordereau de réception de ces articles. Selon le certificat d'aval technique daté du 6 août 2019, une inspection effectuée le même jour dans les locaux du fournisseur a révélé que ce dernier n'avait produit que de 56 % des articles commandés. La CGPMP et le fournisseur ont convenu que les 44 % restants seraient livrés le 8 août 2019, mais cette livraison n'a pas eu lieu et a été reportée au lendemain, le 9 août 2019. Le certificat d'aval technique correspondant au solde de 44 % restant ne nous a pas été fourni.

3.4.11 Le bordereau de réception des marchandises portant sur 56 % des articles commandés nous a été fourni. Toutefois, ce document daté du 9 août 2019 n'était pas signé par deux personnes désignées comme ayant participé à cette livraison partielle (le responsable d'entrepôt du PEV et le responsable technique du fournisseur). De plus, la liste de présence jointe à ce document, qui était signée par toutes les personnes, indiquait que la réception avait eu lieu dans les bureaux de la CAGF, alors que le bordereau de réception indiquait que les articles avaient été réceptionnés dans les entrepôts du PEV.

3.4.12 Le bordereau de réception des marchandises daté du 27 août 2019 indique que le solde de 44 % des articles a été livré, à l'exception des fiches techniques du PEV en 15 837 exemplaires. Or, ce document présente lui aussi une incohérence interne, puisqu'il indique que la livraison a eu lieu à l'entrepôt du PEV, alors que la liste de présence indique qu'elle a eu lieu dans les locaux du fournisseur. Le certificat d'aval technique correspondant à ces articles ne nous a pas été fourni.

3.4.13 Deux certificats d'aval technique, datés respectivement du 13 et du 19 septembre 2019 et portant sur la validation des 15 837 fiches techniques du PEV en suspens depuis le 27 août 2019, nous ont également été fournis. Or, ces certificats présentent également des contradictions internes. Tous deux indiquent à nouveau que la réception s'est déroulée dans les locaux du fournisseur, alors que les listes de présence jointes aux certificats indiquent que celle-ci s'est déroulée à la CAGF.

3.4.14 Un bordereau de livraison des marchandises daté du 25 septembre 2019 indique que le fournisseur B a livré tous les articles commandés. Ce bordereau de livraison est signé par le responsable des services administratifs du PEV et deux représentants du fournisseur, alors que la section 4.10 du manuel de procédures administratives de la CAGF exige que les bordereaux de livraison soient signés par un spécialiste des achats et par le comité de réception des marchandises.

3.4.15 Le PEV n'a pas été en mesure de fournir à l'équipe d'investigation les registres d'inventaire, tels que les bons de livraison en entrepôt et les registres de réception. Le responsable des services administratifs du PEV, l'un des signataires du bordereau de livraison, a informé l'équipe d'A&I qu'il n'avait pas reçu ces documents. Le responsable d'entrepôt du PEV, signataire des bordereaux de réception et des certificats d'aval technique dont il est question dans la présente section, a indiqué qu'il avait reçu les articles et qu'il en avait enregistré la réception dans des bons de livraison en entrepôt. Toutefois, il n'a pas été en mesure de présenter les bons en question, malgré nos demandes répétées.

3.4.16 Compte tenu des incohérences mises en évidence ci-dessus, l'équipe d'A&I n'est pas en mesure de garantir que tous les articles commandés ont bien été livrés. L'équipe d'A&I met en question la somme de 217 530 dollars payée au fournisseur après déduction d'une pénalité de 838 dollars(en raison d'un retard de livraison) par rapport au montant affiché sur le bon de commande (218 368 dollars).

*3.4.17 En guise de réponse, le Ministère a fourni des documents qui ne changent rien aux constats effectués, dans la mesure où l'équipe d'investigation avait déjà examiné et pris en compte ces documents.*

### Livraison incomplète dans le cadre du contrat avec le fournisseur C

3.4.18 Comme indiqué à la section 3.3 du présent rapport, le Ministère de la Santé a mandaté ce fournisseur pour la production d'affiches et de banderoles dans le cadre d'une campagne de lutte contre la rougeole en 2019, dans le cadre de deux contrats s'élevant respectivement à 19 693 dollars et 54 398,38 dollars. Concernant le contrat précédent, l'équipe d'investigation n'a pas trouvé de preuves de livraison suffisantes.

3.4.19 Le fournisseur C a été mandaté pour la production de 50 000 affiches et de 262 banderoles, en vertu d'un contrat de 19 693 dollars signé le 21 octobre 2019. La CGPMP n'a pas été en mesure de fournir à l'équipe d'A&I le certificat d'aval technique relatif à ces éléments. Seul le bordereau de réception des marchandises, daté du 23 octobre et attestant de la livraison de tous les articles achetés et de leur acceptation par les représentants de la CGPMP et du PEV, nous a été fourni. Ce document était étayé par sept bordereaux de livraison attestant de la livraison des 50 000 affiches et des 262 banderoles. Toutefois, les dates figurant sur ces bordereaux de livraison présentaient des incohérences internes : les signatures des représentants du PEV et de la CGPMP étaient datées des 21 et 22 octobre, tandis que celles du fournisseur étaient datées du 23 octobre 2019, ce qui indique que la CGPMP et le PEV ont accepté la livraison avant même que le fournisseur n'ait livré les marchandises dans leurs locaux.

3.4.20 En outre, le PEV n'a pas été en mesure de fournir les bons de livraison en entrepôt des 50 000 affiches et des 262 banderoles et/ou une preuve de leur réception. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe d'A&I ne dispose pas d'éléments suffisants pour attester de la livraison de ces articles et met donc en question la somme de 19 693 dollars dépensée dans le cadre de ce marché.

*3.4.21 Le Ministère a réaffirmé que ces éléments avaient bien été livrés, mais Gavi n'a pas accepté cette réponse du Ministère car elle ne permet pas d'expliquer les incohérences relevées ci-dessus.*

## 3.5 Utilisation imprudente des ressources de Gavi

3.5.1 En vertu des clauses 19 et 20 de l'accord-cadre de partenariat, le Ministère est tenu d'utiliser les ressources de Gavi de manière efficace et prudente, afin de veiller à ce que ces ressources ne soient pas mal utilisées ou gaspillées. Or, l'investigation a identifié plusieurs cas où les ressources de Gavi n'avaient pas été utilisées avec prudence, ce qui a conduit à une augmentation des dépenses relatives à la subvention. Si l'équipe d'investigation n'a pas trouvé de preuves de fautes intentionnelles à cet égard, elle pointe malgré tout des inefficacités opérationnelles contraires à l'ambition de Gavi de faire le meilleur usage possible des ressources investies. À la lumière de l'explication fournie par le Ministère de la Santé, l'équipe d'investigation n'a pas mis en question les montants en jeu mais souhaiterait qu'une plus grande prudence soit de mise lors d'achats futurs.

### Coûts de transport excessifs pour l'achat de piles sèches

3.5.2 En 2019, la CAGF a dépensé au moins 40 625 dollars pour l'acheminement de 218 060 piles sèches achetées pour un montant de 98 127 dollars, dans le cadre d'un marché portant le numéro F004/AON/CGPMP-MSP/GAVIRSS/2019. Ces piles sèches (de modèle D/R20) étaient destinées à alimenter les mégaphones utilisés lors des campagnes de sensibilisation menées dans l'ensemble des 26 provinces du pays.

3.5.3 L'équipe d'A&I a constaté que ces piles constituent des biens courants que l'on peut se procurer sur la plupart des marchés du pays. Or, dans le cas présent, ces piles ont été achetées de manière centralisée à Kinshasa. En raison de ce choix, la CAGF a dû engager des coûts supplémentaires pour acheminer les piles d'un bout à l'autre du pays, principalement par avion. Ces coûts supplémentaires ont été estimés à 40 625 dollars, payés grâce à la subvention. Or, ce surcoût aurait pu être évité ou du moins fortement réduit si les piles avaient été achetées de manière décentralisée, au niveau des provinces. Par conséquent, l'équipe d'A&I avait mis en question la justification de cet achat et en particulier le coût de transport supplémentaire de 40 625 dollars calculé dans l'annexe 02.

*3.5.4 Après analyse de l'explication fournie par le Ministère dans sa réponse au projet de rapport, l'équipe d'A&I a levé ses questionnements au sujet de cette dépense. Toutefois, le Ministère a été encouragé à améliorer ses procédures en appliquant les recommandations fournies dans le rapport. Dans sa réponse, le Ministère a expliqué qu'il était « important de rappeler le contexte du pays, à savoir que la plupart des provinces font acheminer leurs biens de consommation courante depuis Kinshasa car ces biens, s'ils sont effectivement disponibles dans la plupart des provinces, le sont à un prix plus élevé qu'à Kinshasa, sauf dans quelques villes frontalières qui s'approvisionnent directement depuis l'étranger. Par ailleurs, l'achat de piles pour les 26 provinces a fait l'objet d'un seul marché. Or, la loi interdit de scinder un marché en plusieurs marchés plus petits ». Tout en reconnaissant le contexte spécifique du pays, Gavi a insisté sur la nécessité de faire preuve d'un meilleur jugement dans le cadre de l'utilisation des fonds alloués au titre de subventions.*

### Retards injustifiés de la CAGF entraînant des coûts d'audit supplémentaires

3.5.5 En mars 2018, le Ministère de la Santé, par l'intermédiaire de la CAGF, a mandaté la société [redacted] pour auditer les comptes des subventions du Fonds mondial et de Gavi mises en œuvre par la CAGF en 2017. Le contrat correspondant prévoyait un tarif forfaitaire de 104 970 dollars, pour un audit à réaliser dans un délai de 30 jours. Toutefois, en juin 2018, le montant de ce contrat a été augmenté de 14 %, le portant ainsi à 119 734 dollars, car [redacted] a dû prolonger la durée de l'audit de 15 jours en raison de la transmission tardive de données de Gavi par la CAGF. L'équipe d'A&I a constaté un surcoût de 14 746 dollars imputé à la subvention, puisque ce surcoût aurait pu être évité à l'aide d'une meilleure planification et/ou d'un arrangement avec le prestataire.

*3.5.6 L'équipe d'A&I a finalement levé ses questionnements au sujet de ce montant car Gavi a fourni un document validant exceptionnellement le paiement de coûts supplémentaires afin que l'audit soit finalisé conformément à ses exigences de supervision et de redevabilité. Toutefois, Gavi encourage le Ministère à améliorer ses capacités de planification et à optimiser son utilisation des ressources à l'avenir.*

## 3.6 Défaillances dans l'acheminement de produits de santé et irrégularités de paiement

3.6.1 Le Ministère de la Santé a noué un partenariat avec le fournisseur D, une compagnie aérienne de la RDC, pour assurer le transport des vaccins et des produits pharmaceutiques de l'entrepôt central de Kinkole à Kinshasa vers les entrepôts provinciaux situés dans les 26 provinces de la RDC. Ce partenariat était régi par des contrats qui devaient être renouvelés à échéance annuelle. Or, comme le montre le tableau ci-dessous, ce partenariat s'est poursuivi tout au long de la période examinée, malgré l'absence de contrat à certaines périodes.

Tableau 5 : Synthèse des contrats passés entre le ministère et le fournisseur D

| Numéro de contrat | Période couverte | Remarques |
|---|---|---|
| Contrat n°58 | 19 juillet 2019 – 18 juillet 2020 | Contrat d'un an |
| Contrat n°58 | 3 octobre 2019 – 2 octobre 2020 | Le contrat n°58 a été amendé afin de modifier la période couverte et les conditions d'application de la résolution IATA n°502 sur le calcul du poids des articles volumineux. |
| Contrat n°51 | 26 octobre 2020 – 25 janvier 2021 | Plus de trois semaines du mois d'octobre 2020 n'étaient couvertes par aucun contrat. Contrat de trois mois. |
| Absence de contrat | 26 janvier 2021 – 25 avril 2021 | Absence de contrat pendant trois mois |
| Contrat n°7 | 26 avril 2021 – 25 septembre 2021 | Contrat de trois mois renouvelé automatiquement pour deux mois |
| Absence de contrat | 26 septembre 2021 – 21 octobre 2021 | Absence de contrat pendant un mois |
| Contrat n°17 | 22 octobre 2021 – 21 octobre 2022 | Contrat d'un an |
| Contrat n°17 | 22 octobre 2022 – 21 octobre 2023 | Contrat renouvelé pour 12 mois et modifié le 15 janvier 2023 afin d'augmenter les prix unitaires de 13% |
| Absence de contrat | 22 octobre 2023 – 4 décembre 2023 | Absence de contrat pendant deux mois |

| | | |
|---|---|---|
| Contrat n°38 | 4 décembre 2023 – 3 juin 2024 | Contrat de trois mois renouvelé automatiquement pour deux mois |

3.6.2 Durant les périodes qui n'étaient couvertes par aucun contrat, le Ministère de la Santé et le fournisseur continuaient de collaborer de manière tacite selon les termes du dernier contrat valide.

3.6.3 Sur la période examinée, les paiements versés à ce fournisseur ont représenté plus de 70 % des paiements effectués à l'aide de subventions de Gavi pour des achats à des fournisseurs en RDC. Sur une période de six ans (2018-2023), la CAGF a versé un total de 12,4 millions de dollars au fournisseur D. Pour cette investigation, l'équipe d'A&I a examiné 22 % de ces paiements (2,8 millions de dollars). Toutefois, l'examen a été limité par plusieurs facteurs, tels que l'incomplétude et l'inexactitude des registres et l'absence de certains documents essentiels, tels que les registres d'inventaire pour la période 2018-2022, que la CAGF et le PEV n'ont pas été en mesure de fournir. Ces limites et leur incidence sur notre analyse sont examinées plus en détail dans les sections suivantes de ce rapport.

## Défaillances dans le processus d'acheminement des vaccins et d'autres produits de santé

3.6.4 Tous les vaccins et autres produits de santé financés par Gavi en RDC sont livrés de manière centralisée à l'entrepôt central de Kinkole, à Kinshasa qui est le seul port d'entrée des vaccins en RDC. Les provinces soumettent leurs demandes au PEV et ces demandes sont examinées, évaluées et approuvées par le PEV et la CAGF, à Kinshasa. Le fournisseur D assure ensuite l'acheminement des produits en province, par avion. Le fournisseur est payé par la CAGF pour ce service. Pour plus de détails sur le processus, se reporter à l'annexe 03.

3.6.5 L'équipe d'A&I a identifié plusieurs défaillances dans le processus d'acheminement de bout en bout qui peuvent être exploitées à des fins frauduleuses, au détriment des programmes de Gavi. Compte tenu de l'investissement important consenti par Gavi et de la nécessité impérieuse de veiller à ce que les vaccins et autres produits connexes parviennent aux bénéficiaires, le Ministère de la Santé et les autres parties prenantes concernées doivent rapidement prendre des mesures pour améliorer et renforcer ce processus, en appliquant les modalités décrites ci-dessous :

Incohérences dans les données de la chaîne de distribution

3.6.6 Lorsque des vaccins, des diluants et des seringues sont expédiés de l'entrepôt central de Kinkole vers les entrepôts provinciaux, plusieurs documents sont générés pour enregistrer ce mouvement. Les articles expédiés depuis Kinkole sont enregistrés dans un outil de gestion des stocks en ligne , ainsi que dans deux documents d'expédition : un bon de demande de transport de marchandises (abrégé CMR pour Cargo Mouvement Request) et un bordereau d'expédition, établis conjointement par le fournisseur D et le PEV . Au moment de la réception en province, le responsable logistique local, soutenu par un comité de réception, remplit un bordereau de réception des marchandises ainsi qu'un procès-verbal de réception accusant réception des articles. Les équipes en province enregistrent également les articles reçus dans l'outil de gestion des stocks en ligne.

3.6.7 Ces enregistrements, en particulier les entrées dans l'outil de gestion des stocks aux niveaux central et provinciale, le bordereau de livraison et le procès-verbal de réception, doivent normalement contenir des informations identiques sur la nature et la quantité des articles expédiés et reçus. Si des différences existent, elles doivent être examinées.

3.6.8 L'investigation a révélé plusieurs cas dans lesquels ces outils et documents indiquaient des quantités différentes, avec des incohérences entre le nombre d'articles expédiés et le nombre d'articles reçus. En outre, certains documents d'expédition faisaient état d'opérations qui n'étaient pas enregistrées dans l'outil de gestion des stocks à Kinkole. Par exemple, lors de l'examen de 19 factures payées au fournisseur D sous le numéro de paiement OP0232/2023, l'investigation a révélé que les bordereaux de réception faisaient état de 736 600 seringues de 0,5 ml de moins de ce qu'avait calculé l'équipe d'A&I en additionnant le nombre total d'articles déclarés comme ayant été expédiés[5]. Un autre écart de 11 000 seringues de 6 ml a également été relevé. Ces écarts mettent à mal l'exhaustivité et la fiabilité des registres d'inventaire du PEV.

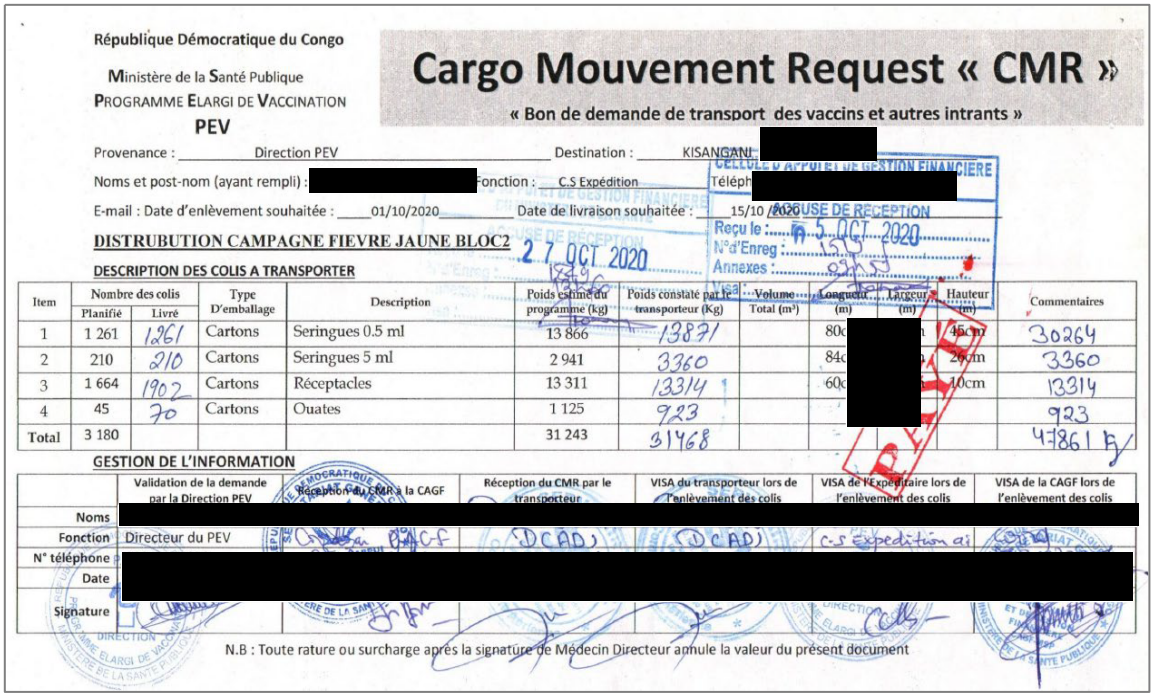
3.6.9 Les fonctionnaires du PEV chargés de l'expédition des marchandises depuis l'entrepôt de Kinkole ont informé l'équipe d'A&I qu'ils ne disposaient pas de capacités et de ressources suffisantes pour contrôler correctement les expéditions et l'enregistrement des mouvements de stocks au niveau provincial. Par exemple, ils ont indiqué qu'ils devaient partager les ordinateurs car il n'y en avait pas suffisamment, et qu'ils ne disposaient pas d'une connexion internet et téléphonique suffisante pour communiquer avec les provinces.

Failles dans la procédure d'approbation

3.6.10 Lorsque des demandes de vaccins et d'autres produits médicaux sont reçues à l'entrepôt central de Kinkole en provenance des provinces, le fonctionnaire du PEV chargé de l'expédition des marchandises depuis l'entrepôt remplit un bon de demande de transport indiquant la province requérante, la liste des articles demandés, ainsi que le nombre estimé de colis et leur poids. Ce bon de demande est ensuite soumis à l'approbation du directeur du PEV et du coordinateur de la CAGF. Or, ces deux personnes approuvent le bon avant que le calcul des quantités à expédier n'ait été effectué, ce qui affaiblit leur rôle de contrôle. Par exemple, le bon de demande de transport présenté ci-dessous a été approuvé par le directeur du PEV et le coordinateur de la CAGF près de trois semaines avant que les quantités à expédier (texte manuscrit, en bleu) n'aient été déterminées, le 24 octobre 2020.

[5] Calcul réalisé à partir du nombre de colis expédiés et de la quantité contenue dans chaque colis, d'après les spécifications de conditionnement du fabricant.

Figure 3 : Exemple de bon de demande de transport de produits de santé



République Démocratique du Congo

Ministère de la Santé Publique

PROGRAMME ELARGI DE VACCINATION

PEV

# Cargo Mouvement Request « CMR »

« Bon de demande de transport des vaccins et autres intrants »

Provenance : Direction PEV Destination : KISANGANI

Noms et post-nom (ayant rempli) : [redacted] Fonction : C.S Expédition

E-mail : Date d'enlèvement souhaitée : 01/10/2020 Date de livraison souhaitée : 15/10/2020

DISTRUBUTION CAMPAGNE FIEVRE JAUNE BLOC2

DESCRIPTION DES COLIS A TRANSPORTER

| Item | Nombre des colis Planifié | Nombre des colis Livré | Type D'emballage | Description | Poids estimé du programme (kg) | Poids constaté par le transporteur (Kg) | Volume Total (m³) | Longueur (m) | Largeur (m) | Hauteur (m) | Commentaires |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 261 | 1261 | Cartons | Seringues 0.5 ml | 13 866 | 13871 | | 80c | | 45cm | 30264 |
| 2 | 210 | 210 | Cartons | Seringues 5 ml | 2 941 | 3360 | | 84c | | 20cm | 3360 |
| 3 | 1 664 | 1902 | Cartons | Réceptacles | 13 311 | 13314 | | 60c | | 10cm | 13314 |
| 4 | 45 | 70 | Cartons | Ouates | 1 125 | 923 | | | | | 923 |
| Total | 3 180 | | | | 31 243 | 31468 | | | | | 4-7861 |

GESTION DE L'INFORMATION

| | Validation de la demande par la Direction PEV | Réception du CMR à la CAGF | Réception du CMR par le transporteur | VISA du transporteur lors de l'enlèvement des colis | VISA de l'Expéditaire lors de l'enlèvement des colis | VISA de la CAGF lors de l'enlèvement des colis |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Noms | [redacted] | | | | | |
| Fonction | Directeur du PEV | | | | C.S Expedition a.i | |
| N° téléphone | [redacted] | | | | | |
| Date | | | | | | |
| Signature | | | | | | |

N.B : Toute rature ou surcharge après la signature de Médecin Directeur annule la valeur du présent document

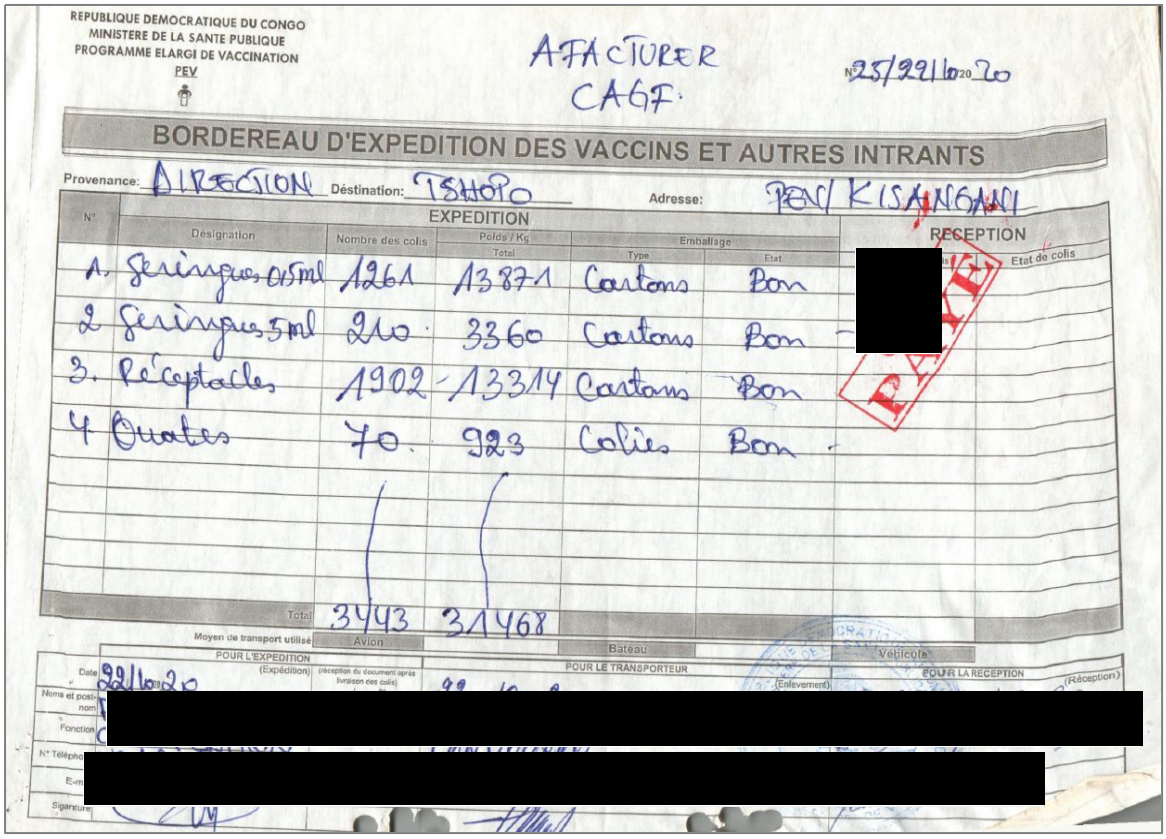
3.6.11 Le personnel d'expédition de l'entrepôt détermine les quantités à expédier en consultation avec l'équipe logistique du PEV, selon les informations indiquées dans le bon de demande de transport approuvé par le directeur du PEV et le coordinateur de la CAGF. Ces quantités sont déterminées en tenant compte de facteurs tels que les quantités de stock à l'entrepôt, les demandes des autres provinces et les réserves de stocks d'urgence. Or, ce processus de rationalisation est insuffisamment documenté, ce qui entraîne un manque de redevabilité, une allocation inefficace des ressources et des incohérences dans l'enregistrement des données.

Manque de fiabilité concernant la pesée des produits à transporter

3.6.12 Le poids des marchandises à transporter par le fournisseur est une information essentielle pour déterminer la somme facturée par le prestataire de services. Pour garantir la fiabilité de cette information, les procédures de la CAGF exigent que les marchandises à expédier soient pesées en présence de membres du personnel du fournisseur, du responsable des expéditions du PEV et d'un représentant de la CAGF.

3.6.13 Or, cette procédure n'a pas été respectée au cours de la période examinée. La pesée des marchandises à expédier n'a été effectuée qu'en présence d'un représentant du fournisseur et du PEV, augmentant dès lors le risque de collusion. Dans tous les cas examinés, le représentant de la CAGF n'était jamais présent, comme l'illustre le bordereau d'expédition présenté ci-dessous, rempli par les deux parties pour indiquer le nombre de colis et leur poids.

Figure 4 : Extrait du document utilisé pour renseigner le poids des produits à expédier



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE
PROGRAMME ELARGI DE VACCINATION
PEV

A FACTURER
CAGF.

N° 25/22/16/2020

BORDEREAU D'EXPEDITION DES VACCINS ET AUTRES INTRANTS

Provenance: DIRECTION Destination: TSHOPO Adresse: PEV/ KISANGANI

| N° | Désignation | Nombre des colis | Poids / Kg Total | Emballage Type | Emballage Etat | RECEPTION Etat de colis |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | EXPEDITION | | | | | |
| 1. | Seringues 0,05ml | 1261 | 1387,1 | Cartons | Bon | [redacted] |
| 2 | Seringues 5ml | 210 | 3360 | Cartons | Bon | |
| 3. | Récepteurs | 1902 | 13314 | Cartons | Bon | |
| 4 | Ouates | 70 | 923 | Colis | Bon | |
| | Total | 3443 | 31468 | | | |

Moyen de transport utilisé: Avion / Bateau / Véhicule

POUR L'EXPEDITION (Expédition) — POUR LE TRANSPORTEUR (Enlèvement) — POUR LA RECEPTION (Réception)

Date 22/10/20

Noms et post-nom [redacted]

Fonction

N° Téléphone

E-mail

Signature

3.6.14 La CAGF donne son approbation finale pour l'expédition par le fournisseur une fois que les colis ont déjà été préparés et expédiés vers les provinces.

3.6.15 Lorsque les colis arrivent en province, leur poids n'est pas vérifié. Seules les quantités reçues (nombre de doses, de seringues, etc.) sont enregistrées.

Manque de fiabilité concernant les dimensions utilisées pour calculer le poids volumétrique

3.6.16 Le poids volumétrique est utilisé pour calculer les frais à payer pour le transport de produits volumineux, tels que les seringues. Pour ce calcul, les représentants du PEV ont indiqué qu'ils déterminent les dimensions indiquées sur les bons de demande de transport en mesurant les cartons concernés. Toutefois, ce processus n'est pas documenté et ne fait pas l'objet d'un contrôle de la part de la direction du PEV ou de la CAGF, entraînant un risque que ces dimensions ne soient pas exactes ou fiables. Comme cela a été souligné dans d'autres parties du présent rapport, l'investigation a révélé que les dimensions indiquées ne correspondaient pas à celles communiquées par les fabricants des seringues.

Enregistrement insuffisant de la répartition du poids et des caractéristiques des composants transportés

3.6.17 Le bon de demande de transport de marchandises indique le poids brut des colis à transporter. Or pour des produits tels que des vaccins, qui sont conditionnés dans plusieurs emballages successifs intégrant des éléments réfrigérants, seul le poids global est indiqué : le détail du poids des différents composants, à savoir les vaccins, les emballages et les éléments réfrigérants, n'est pas fourni. En outre, les caractéristiques des emballages et des éléments réfrigérants ne sont pas indiquées.

3.6.18 L'examen a également permis de constater que, dans la plupart des expéditions, certains colis étaient enregistrés dans les bons de demande de transport sous le nom d'« outils ». Le fonctionnaire du PEV chargé de l'expédition des marchandises à l'entrepôt de Kinkole a indiqué à l'équipe d'A&I qu'il s'agissait de marchandises diverses, telles que des outils mécaniques et d'autres équipements nécessaires en province. Cependant, dans l'ensemble des cas examinés, le PEV n'a pas enregistré de détails sur ces articles. De même, lorsque ces éléments ont été reçus en province, les bénéficiaires n'en ont dressé aucun inventaire.

3.6.19 Ces lacunes réduisent la piste d'audit disponible pour évaluer le caractère raisonnable du poids des colis après les faits.

Mauvaise planification et communication insuffisante avec le fournisseur

3.6.20 De la même manière, le bon de demande de transport de marchandises transmis au fournisseur indique les quantités initialement demandées par les provinces, et non les quantités ajustées. Dans la plupart des cas, les quantités emportées par le fournisseur à l'entrepôt en vue d'être expédiées s'avèrent inférieures aux quantités prévues au regard des demandes des provinces. Cette situation est source d'inefficacité pour le fournisseur et risque de diminuer la qualité et la ponctualité de l'approvisionnement.

Risque de double paiement des services de transport assurés par l'UNICEF et l'OMS

3.6.21 Malgré le recours accru à ce fournisseur pour le transport des vaccins et des produits connexes en province, le Ministère de la Santé reçoit également un important soutien de l'UNICEF et de l'OMS en matière de transport. Par exemple, l'UNICEF a transporté 28 791 colis (453 tonnes) de vaccins, de seringues et de diluants pour le compte du Ministère en 2022, et 7 756 colis (148 tonnes) sur la première moitié de l'année 2023. Ces montants sont probablement inférieurs au soutien réel accordé par l'UNICEF en matière de transports, car l'équipe d'A&I a trouvé d'autres cas où les registres du Ministère indiquaient que l'UNICEF avait fourni une aide en matière transport sans que cela n'apparaisse dans les données fournies à l'équipe d'investigation par l'UNICEF.

3.6.22 Le Ministère, l'UNICEF et l'OMS utilisent tous le fournisseur D comme prestataire de services. Or, lorsque le Ministère reçoit une aide au transport de la part de l'UNICEF et de l'OMS, le seul contrôle permettant d'éviter un double paiement est une mention manuscrite de l'entité responsable du paiement de l'expédition sur le bon de demande de transport de marchandises. Comme les trois parties utilisent des systèmes de paiement distincts, il est possible d'exploiter cette faille en facturant la même expédition à plusieurs parties.

## Paiements excédentaires au fournisseur D pour le transport de vaccins et d'autres produits

3.6.23 Les contrats conclus entre le Ministère de la Santé et le fournisseur D stipulent que le poids constitue le principal critère de calcul des frais de transport à appliquer. Ces contrats fixent également les prix unitaires par kilo applicables aux différents itinéraires et destinations.

3.6.24 Depuis le 7 décembre 2019, ces contrats prévoient également une méthode de calcul du poids des articles volumineux mais de faible poids. Le Ministère de la Santé et le fournisseur ont adopté la norme 502 de l'Association du transport aérien international (IATA), qui fournit des lignes directrices pour le calcul du poids volumétrique afin de normaliser le fret aérien. Cette norme tient compte de l'espace occupé par un colis au regard de son poids réel, ce qui permet aux transporteurs de facturer équitablement les articles légers mais volumineux. Dans le contexte du PEV, il s'agit notamment des seringues et du coton hydrophile.

3.6.25 Cette norme prévoit une formule de calcul du poids volumétrique qui correspond au volume du colis en centimètres divisé par 6 000 et multiplié par le nombre de colis.

Utilisation inappropriée du poids volumétrique pour le calcul des coûts de transport des vaccins

3.6.26 Dans la pratique, le poids des articles denses, tels que les vaccins, les diluants, les machines et les documents imprimés, est calculé en fonction de leur poids réel.

3.6.27 Cette investigation a révélé deux cas où la méthodologie de la norme 502 a été appliquée de manière inappropriée. Elle a été appliquée à des expéditions de vaccins, ce qui a entraîné un surcoût de 180 688 dollars dû au fournisseur, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Cas d'application inappropriée de la norme 502 de l'IATA pour le calcul de frais de transport

| N° de commande | Destination | Poids des vaccins (kg) | Poids volumétrique des vaccins (kg) | Écart de poids (kg) | Prix ($) | Montant payé en excès ($) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 016/Fournisseur D/CGMP-MSP/GAVI PEV/2022 | Lisala | 202 | 288,64 | 86,64 | 3,40 | 294,58 |
| 716/Fournisseur D/CGMP-MSP/GAVI PEV/2022 | Bukavu | 33 416 | 111 848 | 78 432 | 2,30 | 180 393,60 |
| **Total** | | | | | | **180 688,18** |

3.6.28 Cette application inappropriée de la norme 502 par le fournisseur D n'a pas été relevée par les différents responsables impliqués dans la préparation, la vérification et l'autorisation des paiements au sein de la CAGF et le Fournisseur d'assurance. L'équipe d'A&I met en question le montant excédentaire de 180 688 dollars payé au fournisseur.

3.6.29 *Cette norme a été appliquée de cette manière dans toutes les transactions examinées, à l'exception des deux transactions présentées ci-dessus. Dans tous les autres cas, le coût du transport des cargaisons de vaccins était fondé sur le poids réel de ces cargaisons. Dans son complément de réponse, le Ministère a expliqué s'être entendu avec le fournisseur pour appliquer la norme de l'IITA aux cargaisons importantes de vaccins destinées à des campagnes vaccinales. Le Ministère s'est proposé de fournir la documentation relative à cet accord, mais ces documents n'avaient toujours pas été fournis au moment de la finalisation du présent rapport.*

Utilisation de volumes incorrects pour le calcul du poids volumétrique des seringues

3.6.30 Compte tenu de la méthodologie définie dans la norme 502 de l'IATA, le volume constitue un facteur important dans le calcul des frais de transport des articles volumineux acheminés depuis l'entrepôt central de Kinkole vers les entrepôts provinciaux.

3.6.31 Selon le responsable du PEV chargé de l'expédition des marchandises depuis l'entrepôt de Kinkole, contrairement aux vaccins, qui sont reconditionnés en vue de leur transport, les seringues sont transportées sans avoir été reconditionnées, telles qu'elles ont été emballées par les fabricants. Cette personne a informé l'équipe d'A&I que le PEV déterminait les dimensions utilisées pour le calcul du poids volumétrique des seringues en mesurant les dimensions des cartons d'emballage.

3.6.32 L'investigation a révélé que le volume utilisé par le Ministère de la Santé et le fournisseur D pour calculer le poids volumétrique des seringues transportées par le fournisseur ne correspondait pas à celui fourni par les fabricants concernés.

3.6.33 Toutefois, l'équipe d'investigation n'a pu effectuer cette comparaison que pour un nombre limité de transactions, en raison des lacunes que présentent les registres tenus par le PEV et la CAGF. Dans la plupart des cas, ces registres ne contenaient pas suffisamment d'informations pour permettre d'identifier le fabricant des seringues transportées. Bien que l'outil de gestion des stocks du PEV inclue des informations sur les fabricants, le PEV n'a pas renseigné les données pertinentes pour la période 2018-2022. Dans d'autres cas, les quantités par carton renseignées par le PEV ne correspondaient pas à celles communiquées par les fabricants. En outre, plusieurs fabricants présents dans les registres du PEV ne figurent pas sur la liste des dispositifs et des équipements préqualifiés de l'OMS. Il s'agit notamment de seringues de 6 ml fabriquées par [redacted] et [redacted], respectivement.

3.6.34 Malgré ces limites, dans tous les cas où il y avait suffisamment de détails pour effectuer la comparaison décrite aux paragraphes 3.5.34 et 3.5.35 ci-dessus, l'équipe d'A&I a relevé des divergences. Ainsi, le volume indiqué par le PEV était parfois inférieur à celui indiqué par les fabricants, et inversement. Cependant, les cas de surestimation des volumes se sont avérés plus nombreux, ce qui a conduit à une surfacturation nette de 48 192 dollars par le fournisseur, comme détaillé à l'annexe 01. L'équipe d'A&I met donc en cause ce montant.

3.6.35 Compte tenu des risques mis en évidence dans le présent rapport, et dans certains cas de leur réalisation, ainsi que des limites rencontrées dans le cadre de l'investigation, l'équipe d'A&I évalue actuellement la nécessité d'un examen plus approfondi du processus d'acheminement afin de mesurer précisément les risques, de vérifier s'ils se sont concrétisés et de proposer des mesures afin d'améliorer les procédures en place.

3.6.36 *Le Ministère n'a pas fourni de réponse détaillée à cette question.*

# 4 Recommandations

4.1. À la lumière de ces constats, l'équipe d'A&I recommande au Ministère de la Santé, en collaboration avec la CAGF, la CGPMP et le PEV, de prendre les mesures suivantes :

Renforcement des procédures de gestion des contrats

- Devrait assurer un suivi proactif des contrats et mettre en place des mesures pour veiller à ce que les contrats soient renouvelés en temps utile et/ou que d'autres fournisseurs soient identifiés et mandatés conformément aux lois applicables, afin d'assurer la continuité des services avec une couverture contractuelle ininterrompue. En outre, des procédures d'examen et d'approbation appropriées doivent être mises en place afin de vérifier que les dispositions contractuelles sont bien conformes aux conditions établies dans la proposition acceptée.
- Devrait mettre en place une procédure de modification des contrats solide, afin de s'assurer que toutes les modifications apportées sont justifiées, dûment approuvées et bénéfiques aux activités menées dans le cadre des programmes.

4.2 *Le Ministère a répondu que les procédures de gestion du contrat avaient été renforcées précédemment. Gavi évaluera la mise en œuvre de ces améliorations lors de futures activités de vérification.*

Renforcement des procédures de passa*tion de marchés et de livraison*

- S'assurer que toutes les offres répondent bien aux exigences obligatoires, telles que la présentation de garanties bancaires et d'une attestation fiscale valide.
- Mettre en œuvre un système solide de vérification et de documentation de la livraison des marchandises. En outre, il devrait veiller à ce que tous les bordereaux de livraison et autres documents d'acceptation soient corrects et signés par des représentants de toutes les parties concernées.
- Renforcer ses pratiques de gestion des stocks afin de garantir un enregistrement et un suivi précis des marchandises réceptionnées et expédiées.
- Le cas échéant, la décentralisation des achats de biens courants tels que des piles, afin de minimiser les coûts de transport et d'améliorer l'efficience opérationnelle et financière.
- Mettre en place des mesures pour s'assurer que tous les équipements achetés sont nécessaires et sont effectivement utilisés.

4.3 *Le Ministère a accepté d'appliquer ces mesures, mais ne s'était engagé sur aucun plan d'action au moment de la finalisation de ce rapport.*

Renforcement de la procédure d'acheminement des vaccins

- Mettre en place un processus transparent, documenté et systématique pour déterminer la quantité de vaccins et d'autres produits de santé à acheminer en province. En outre, les acheminements doivent être programmés de manière à optimiser les coûts de transport et l'efficience opérationnelle.
- Veiller à ce que l'aval pour l'acheminement des vaccins et d'autres produits de santé ne soit donné qu'après la détermination des quantités à acheminer.
- Veiller à ce que les bons de commande destinés au transporteur ne soient émis qu'une fois que les quantités à transporter ont été déterminées et non pas une fois l'expédition envoyée.

- Mettre en place des mesures permettant de mieux contrôler le processus de pesée des marchandises à transporter par avion de Kinshasa vers les provinces (comme la présence du Fournisseur d'assurance et d'un représentant du CAGF).
- Mettre en place un système de certification des dimensions des colis pour les articles dont la facturation repose sur une base volumétrique.
- Veiller à ce que les spécifications (telles que le poids et le volume) des cartons, des glacières ou de tout autre conteneur utilisé pour le transport des vaccins et des intrants médicaux et non médicaux soient documentées pour chaque expédition et classées avec les justificatifs des paiements.
- Renforcer la supervision du processus de paiement afin de s'assurer que les paiements sont conformes aux dispositions contractuelles et correspondent bien au service fourni.
- Collaborer avec l'UNICEF et l'OMS pour atténuer le risque de double paiement dans les cas où ces partenaires fournissent un appui en matière de transport pour l'acheminement de vaccins et d'autres produits de santé.

4.4 *Le Ministère n'a pas répondu à ces recommandations. Compte tenu du manque d'engagement du Ministère concernant les risques et les recommandations soulevés au sujet de la distribution des vaccins de Kinshasa vers les provinces, l'équipe pays de Gavi pourrait envisager de réévaluer l'efficacité des canaux de distribution actuels et de considérer d'autres modèles de distribution.*

# 5 Annexes

## 5.1 Annexe 01 – Liste des marchés examinés dans le cadre de cette investigation

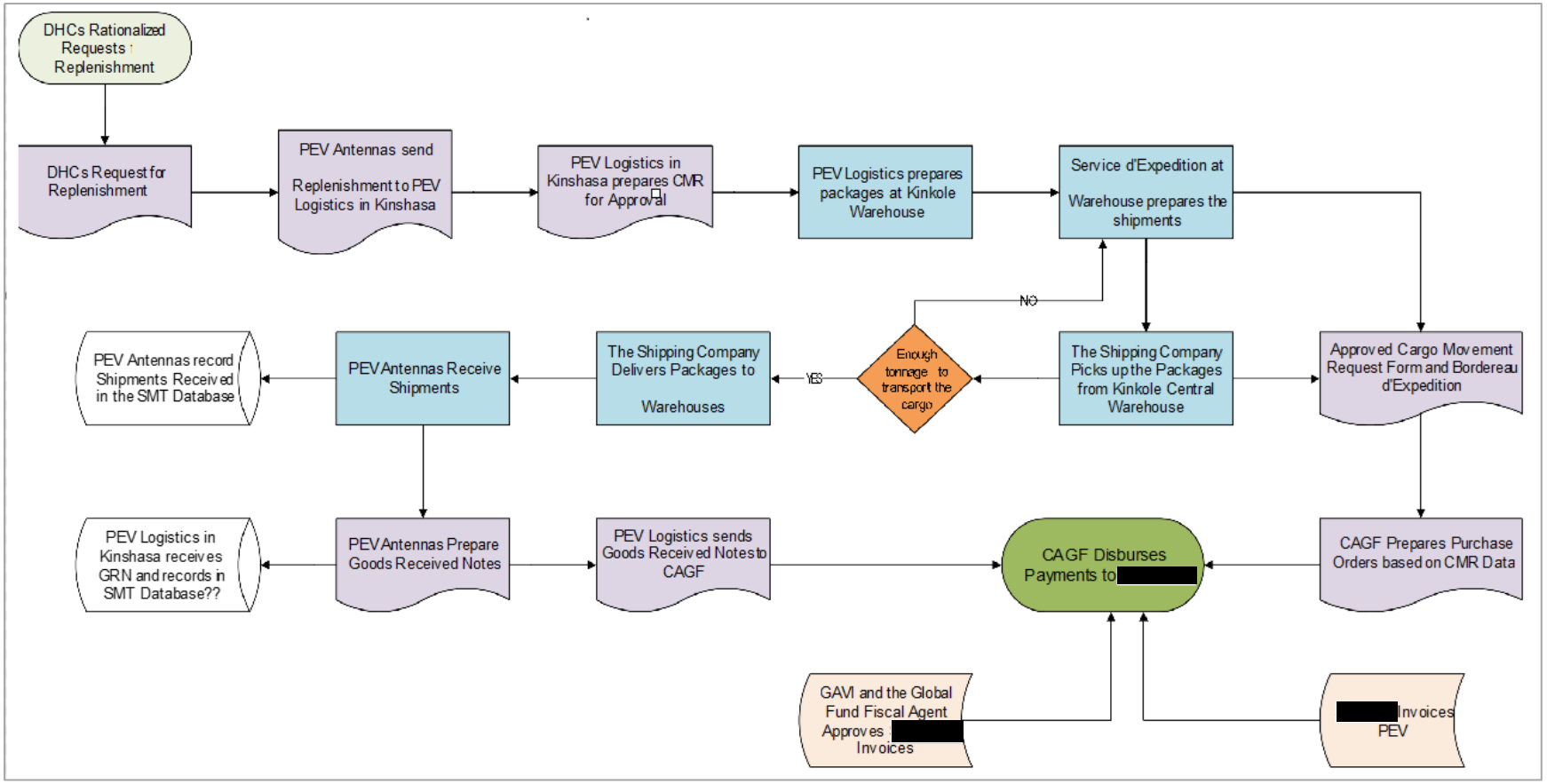
| N° | Année | Description | Fournisseur | Montant ($) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2021 | Recrutement d'une société pour réaliser l'audit financier externe de 2021 | [redacted] | 80 583,00 |
| 2 | 2023 | Recrutement d'une société pour réaliser l'audit financier externe de 2023 | [redacted] | 84 918,00 |
| 3 | 2023 | Recrutement de prestataires de transport de vaccins et d'autres produits dans la province de Kwilu | [redacted] | 143 895,00 |
| 4 | 2018 | Impression des outils de gestion du PEV | [redacted] | 1 028 170,99 |
| 5 | 2019 | Impression, reproduction et livraison des outils pour les phases 2 et 3 de la campagne contre la rougeole | [redacted] | 129 625 ,14 |
| 6 | 2023 | Services de maintenance et de réparation des véhicules du Ministère de la Santé publique, de l'hygiène et de la prévention de marques autre que Toyota | [redacted] | 127 400,00 |
| 7 | 2019 | Achat de fournitures de bureau et de produits d'entretien pour la CAGF – Lot 1 | [redacted] | 76 250,25 |
| 8 | 2019 | Formation de 35 ingénieurs de maintenance de l'INPP | [redacted] | 56 263,20 |
| 9 | 2019 | Achat et livraison d'équipements informatiques pour le PEV | [redacted] | 104 908,00 |
| 10 | 2023 | Recrutement de prestataires de transport pour les vaccins et d'autres produits dans la province de Mai-Ndombe | [redacted] | 206 874,00 |
| 11 | 2018 | Audit des comptes des subventions du Fonds mondial et de Gavi mises en œuvre par l'Unité d'appui et de gestion financière durant l'exercice 2017 | [redacted] | 104 970,00 |
| 12 | 2020 | Achat de 500 smartphones et coques, attribué en 2020 par procédure de gré à gré | [redacted] | 130 000,00 |
| 13 | 2019 | Impression et reproduction d'affiches et de banderoles pour la campagne rougeole | [redacted] | 19 693,00 |
| 14 | 2019 | Impression, reproduction et livraison des outils de campagne – phase 1 | [redacted] | 92 760,97 |
| 15 | 2019 | Impression, reproduction et livraison des banderoles et des affiches pour la campagne rougeole – phases 2 et 3 | [redacted] | 57 398,38 |
| 16 | 2019 | Achat de 218 060 piles pour des mégaphones | [redacted] | 98 127,00 |
| 17 | 2020 | Acquisition d'un groupe électrogène de 30 KVA pour le PEV | [redacted] | 19 000,00 |
| **Total** | | | | **2 560 836,93** |

## 5.2 Annexe 02 – Coût estimé de l'acheminement des piles

| Province | Entrepôt | Quantité | Prix unitaire ($) | Poids (Kg) | Montant ($) | Remarques |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Mai-Ndombe | Lnongo | 7 632 | 2,5 | 530,00 | 1 325,00 | |
| Kwango | Kenge | 2 160 | | - | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Kwango | Kahemba | 2 160 | | | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Kwilu | Bandundu | 2 523 | | | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Kwilu | Kikwit | 7 632 | | - | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Kongo-Central | Boma | 1 296 | | | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Kongo-Central | Matadi | 3 354 | | | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Kongo-Central | MbanzaNgungu | 5 040 | | | - | Par la route - véhicule du PEV |
| Tshuapa | Boende | 3 168 | 3,9 | 286,07 | 1 115,67 | Par avion, mais le poids n'était pas indiqué dans les registres de transport |
| Mongala | Bumba | 2 039 | 3,4 | 184,12 | 626,01 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Mongala | Lisala | 2 880 | 3,4 | 260,06 | 884,22 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Nord-Ubangi | Gbadolite | 5 184 | 3 | 468,00 | 1 404,00 | |
| Sud-Ubangi | Gemena | 7 632 | 2 | 683,00 | 1 366,00 | |
| Equateur | Mbandaka | 7 488 | 1,8 | 676,17 | 1 217,10 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Kasaï-Central | Kananga | 9 648 | | - | - | Exclus du calcul – transport assuré par l'OMS |
| Kasaï-Central | Luiza | 2 880 | | - | - | Exclus du calcul – transport assuré par l'OMS |
| Kasaï | Mweka | 4 320 | | 390,10 | 1 107,87 | Utilisation d'une estimation du poids et des coûts de transport |
| Kasaï | Tshikapa | 4 320 | 3 | 390,00 | 1 170,00 | |
| Lomami | Kabinda | 7 632 | | 689,00 | 1 956,76 | Utilisation d'une estimation des coûts de transport |
| Lomami | Mwene Ditu | 3 360 | | 303,41 | 861,68 | Utilisation d'une estimation du poids et des coûts de transport |
| Sankuru | Lodja | 7 632 | 2,8 | 689,00 | 1 929,20 | |
| Kasaï-Oriental | Mbuji Mayi | 7 776 | 1,5 | 702,17 | 1 053,26 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Haut-Lomami | Kabondo Dianda | 3 312 | 3,5 | 299,07 | 1 046,76 | Par avion, mais le poids n'était pas indiqué dans les registres de transport |
| Haut-Lomami | Kamina | 3 312 | 3,5 | 299,07 | 1 046,76 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Tanganyika | Kalemie | 5 184 | 3,75 | 468,00 | 1 755,00 | |
| Haut-Katanga | Lubumbashi Coord | 12 240 | 1,5 | 1 105,27 | 1 657,91 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Kinshasa | Kinshasa Centre | 14 688 | | | - | Par la route |
| Maniema | Kasongo | 3 744 | 1,75 | 338,08 | 591,65 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Maniema | Kindu | 3 744 | 1,75 | 338,08 | 591,65 | Utilisation d'une estimation du poids et des coûts de transport |
| Nord-Kivu | Goma | 15 408 | 1.8 | 1 404,00 | 2 527,20 | |
| Ituri | Aru | 6 192 | 6 | 559,00 | 3 354,00 | |
| Ituri | Bunia | 10 944 | 3,5 | 988,00 | 3 458,00 | |
| Bas-Uele | Buta | 3 312 | | 299,07 | 849,37 | Utilisation d'une estimation du |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | poids et des coûts de transport |
| Haut-Uele | Isiro | 5 328 | 3,5 | 481,12 | 1 683,91 | Poids estimé à 0,0903 par pile |
| Tshopo | Kisangani | 8 064 | | 988,00 | 2 825,68 | Par avion, mais pas de prix – estimation |
| Tshopo | Lokutu | 2 880 | | 260,06 | 738,58 | Utilisation d'une estimation du poids et des coûts de transport |
| Sud-Kivu | Bukavu | 11 952 | 2,3 | 1 079,00 | 2 481,70 | |
| **Total** | | **218 060** | | **15 157** | **40 625** | |

## 5.3 Annexe 03 – Parcours de transport des produits de santé en province




Source : Préparée par l'équipe d'investigation

## 5.4 Annexe 04 – Liste des acronymes

| Acronym | Definition |
|---|---|
| A&I | Audit et Investigation de Gavi |
| AF | Agent fiduciaire |
| BAT | Bons à Tirer |
| CAGF | Cellule d'Appui à de Gestion Financière |
| CGPMP | Cellule de Gestion des Projects et des Marches Publics |
| CMR | Cargo Mouvement Request |
| DGCMP | Direction Générale du Contrôle des Marches Publics |
| OMS | Organisation Mondiale de la Santé |
| PEV | Programme Élargi de Vaccination |
| RDC | République démocratique du Congo |
| UNICEF | Fonds des Nations-Unis pour l'Enfance |