

# Synthèse du rapport d'audit des programmes au Comores

Le rapport ci-joint établi par le département Audit et Investigations de Gavi présente les conclusions de l'audit des programmes sur le Programme Elargi de la Vaccination de l'Union des Comores. Cet audit des programmes, mené entre novembre et décembre 2016, se portait sur la période programmatique du 1 janvier 2013 au 30 septembre 2016.

Les points saillants de la synthèse du rapport d'audit (pages 3 à 7), décrits de manière détaillée dans le corps du rapport, sont les suivants :

1. De manière globale, la gestion des fonds Gavi par le Ministère de la Santé a été jugée insatisfaisante (page 3), ce qui signifie que « les contrôles internes et les procédures de gestion des risques ne sont pas établis ou ne fonctionnent pas. La majorité des problèmes identifiés présente un risque élevé. Par conséquent, les objectifs de l'entité ont une faible probabilité d'être réalisés ».
2. 10 déficiences ont été relevées, dues essentiellement à un déficit de conformité avec la Politique sur la Transparence et la Responsabilité Financière de Gavi (page 3).
3. Des déficiences significatives ont été relevées dans les domaines suivants (page 4):
  - a. Gestion budgétaire et financière ;
  - b. L'engagement des dépenses;
  - c. Achats et passations de marché de biens et services;
  - d. Gestion des immobilisations ; et
  - e. Gestion des approvisionnements en vaccins.
4. Les principaux constats ont porté sur:
  - a. 411 009 USD de dépenses programmatiques non justifiées (tableau 2, page 5) ; et
  - b. Le gaspillage de près de 5 500 doses de vaccins Pentavalent arrivées à expiration en 2016 (tableau 3, page 5).

Les constats de l'audit des programmes ont été discutés avec le Ministère de la Santé de l'Union des Comores qui a accepté de remédier aux déficiences soulevées. Egalement, par courrier du 29 avril 2017, le Ministère s'est engagé à rembourser à Gavi:

- 322 248 USD, montant correspondant au solde de dépenses programmatiques non justifiées après déduction des coûts de construction bâtiments financés par Gavi ; et
- 1 269 USD, montant correspondant à la valeur d'achat en 2014 de 470 doses de vaccins Pentavalent, arrivées à expiration en 2016. L'expiration soupçonnée de 5 000 doses supplémentaires de vaccins Pentavalent n'a pu être corroborée.

Gavi veillera au bon suivi des engagements pris par le Ministère de la Santé.

Genève, juillet 2017

# **UNION DES COMORES**

Secrétariat de Gavi, Genève, Suisse  
**(Ci-après Gavi)**

**Rapport d'audit – 23 février 2017**

---

**Table des matières**

<b>1. Résumé</b>	<b>3</b>
<b>2. Objectifs et champs de l'audit</b>	<b>8</b>
2.1. Objectifs	8
2.2. Champs	8
2.3. Méthodologie	9
2.4. Taux de change applicables	9
<b>3. Contexte</b>	<b>10</b>
3.1. Introduction	10
<b>4. Résultats détaillés</b>	<b>11</b>
4.1. Gestion des approvisionnements en vaccins	11
4.1.1. Absence de manuel de vaccination et de gestion des vaccins	11
4.1.2. Manquements dans la gestion des stocks	12
4.1.3. Registres des vaccins	13
4.2. Gestion budgétaire et financière	15
4.2.1. Absence de comptabilité	15
4.2.2. Concentration des tâches	16
4.2.3. Incohérences entre l'état de réalisation des dépenses et dépenses effectives	17
4.3. Engagement des dépenses	18
4.3.1. Dépenses insuffisamment justifiées (RSS)	18
4.3.2. Dépenses inéligibles (RSS)	19
4.4. Passations de marché	21
4.4.1. Manquements dans la procédure de passation de marché	21
4.5. Gestion des immobilisations	23
4.5.1. Absence de registre des immobilisations	23
Annexe 1 – Définitions: opinion, notes d'audit et priorités	24
Annexe 2 – Classification des dépenses	25
Annexe 3 – Procédures d'audit et communication	26
Annexe 4 – Acronymes	27

## 1. Résumé

Du 28 novembre au 2 décembre 2016, l'équipe d'Audit des Programmes de Gavi (ci-après « l'équipe d'audit ») a effectué un audit des soutiens en espèces et en vaccins de Gavi aux Comores.

Cet audit portait sur les dépenses opérationnelles effectuées durant la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 30 septembre 2016 par le Ministère de la Santé (MSP) relatives à la première tranche du soutien pour le Renforcement du système de santé (RSS) et au soutien pour l'introduction du VPI (VPI). Les tranches ultérieures du RSS (2<sup>ème</sup> tranche décaissée en 2015 et 3<sup>ème</sup> tranche décaissée en 2016) ont été administrées par l'Unicef et dès lors ont été exclues du champ de l'audit. Cet audit couvrait également la gestion des stocks de vaccins durant la même période.

### Opinion

L'équipe d'audit a évalué la gestion des fonds Gavi par le Ministère de la santé comme **insatisfaisante**; ce qui signifie que « les contrôles internes et les procédures de gestion des risques ne sont pas établis ou ne fonctionnent pas. La majorité des problèmes identifiés présente un risque élevé. Par conséquent, les objectifs de l'entité ont une faible probabilité d'être réalisés ». Le tableau ci-dessous résume les notes d'audit:

Tableau 1 – Notes d'audit par catégorie:

Catégorie	Note d'audit	Section du rapport
Gestion des approvisionnements en vaccins	Insatisfaisant	4.1
Gestion budgétaire et financière	Insatisfaisant	4.2
Engagement des dépenses	Insatisfaisant	4.3
Passations de marché	Insatisfaisant	4.4
Gestion des immobilisations	Insatisfaisant	4.5
<b>Opinion globale</b>	<b>Insatisfaisant</b>	

### Principales observations

L'audit des programmes a relevé 10 déficiences, conséquences de diverses faiblesses opérationnelles et programmatiques pouvant affecter la viabilité du programme et d'un manque de conformité avec la Politique sur la Transparence et la Responsabilité Financière de Gavi.

Afin de traiter ces déficiences l'équipe d'audit a présenté 10 recommandations, toutes étant classées essentielles, ce qui signifie qu'« 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 ».

---

Parmi les déficiences relevées dans ce rapport, les plus significatives sont:

*Gestion budgétaire et financière* L'absence de système comptable et d'outils de suivi budgétaire démontre une faiblesse généralisée dans la gestion financière et les contrôles y relatifs.  
(se référer aux points 4.2.1 à 4.2.3)

*Engagement des dépenses* Les dépenses reportées de 220 541 405 francs comoriens (594 532 dollars US) pour le RSS de 2013 à 2014 ne sont justifiées par aucune documentation justificative acceptable. Ce manque de pièces probantes remet en question l'existence et par conséquent la recevabilité de l'intégralité des dépenses sur cette période.  
(se référer aux points 4.3.1 et 4.3.2)

*Passations de marché* Les acquisitions de biens et services significatives faites dans le cadre du programme RSS n'ont pas été faites en conformité avec les procédures de passation de marchés publics. Les pièces justificatives et les contrats étaient manquants ou incomplets. De plus, les contrats de construction (incomplets) de bureaux et hangars ont été signés uniquement par le Coordonnateur de la CNPEV et aucune autre autorité ne les a validés.  
(se référer aux points 4.4.1 et 4.4.2)

*Gestion des immobilisations* Il n'existe pas de registre des immobilisations permettant d'avoir une vue d'ensemble des infrastructures acquises sur fonds des programmes.  
(se référer au point 4.5.1)

*Gestion des approvisionnements en vaccins* Les faiblesses dans l'enregistrement des mouvements de stocks remettent en cause la fiabilité des données nécessaires à une gestion optimale des vaccins et à la planification des programmes. En outre, les manquements dans l'application des principes de priorisation de sorties de vaccins augmentent le risque de pertes par péremption, comme notamment la perte avérée de au moins 470 doses de Pentavalent en 2016.  
(se référer aux points 4.1.1 à 4.1.3)

Tableau 2 – Résumé des montants RSS mis en question, exprimés en dollars US (USD):

Catégories des dépenses	Montants (USD)	% des dépenses du RSS (1 <sup>re</sup> tranche)	Section du rapport
Total des fonds RSS dont l'utilisation est remise en question par le rapport de la Section des Comptes de la Cour Suprême des Comores.	411 009	69%	Voir Tableau 5, page 6

Au moment de l'audit de Gavi en décembre 2016, aucune pièce justificative probante n'a été produite pour le total des dépenses reportées de 594 532 dollars US. Considérant que l'audit effectué par la Section des comptes de la Cour Suprême en juillet 2014 s'appuyait sur des pièces justificatives disparues depuis, l'équipe d'audit de Gavi a conclu que les observations faites par la Cour Suprême étaient plus représentatives de l'existence et la condition de ces documents.

Tableau 3 - Résumé des vaccins perdus par péremption en nombre de doses

Catégories des vaccins	Doses	Section du rapport
DTC-HepB-Hib (Penta) dont la péremption est avérée	470	4.1.2
DTC-HepB-Hib (Penta) dont la péremption a été estimée mais n'a pas été formalisée dans les registres	5 000	4.1.2

## Observations des audits précédents

L'équipe d'audit de Gavi a procédé à la revue détaillée des rapports des différents audits ayant eu pour objet le RSS et/ou le VPI, tous deux gérés par la CNPEV, pour les exercices 2013 et 2014, soit :

- Le rapport d'audit sur la gestion du PEV de janvier 2013 à mai 2014 (septembre 2014), par la Section des comptes de la Cour Suprême ;
- Le rapport d'audit interne du RSS, exercice 2013 (septembre 2014), par l'Inspecteur des Finances et l'Inspecteur Général de la Santé ;
- Les rapports d'audit externe sur les fonds Gavi, exercices 2013 et 2014, RSS et VPI (août 2015), par le cabinet d'audit Mazars.

Ces trois audits présentent des observations significatives concordantes, qui sont également confirmées par le présent audit des programmes de Gavi. Le tableau ci-dessous résume ces observations :

Tableau 4 : Observations importantes

Observations	Cour Suprême	Audit Interne	Audits externes
Absence de comptabilité pour la gestion de la première tranche du RSS (janvier 2013 à mai 2014)	√	√	√
Absence de gestion budgétaire cohérente, RSS 2013-2014	√	√	√
Absence généralisée de pièces justificatives (p.ex. pour les achats, les avances de fonds, les prises en charge, etc.)	√	√	√
Transferts de fonds sur le compte privé de membres du personnel de la CNPEV sans justification.	√		
Dépassements budgétaires non-approuvés au préalable (p.ex. mobilier et matériel informatique, sorties pour stratégie avancées, publicité)	√	√	
Dépenses significatives non-budgétisées et non-approuvés au préalable par le CCI et Gavi (p.ex. constructions civiles, et autres dépenses insuffisamment justifiées)	√	√	

Compte tenu du fait que l'audit de la Section des comptes de la Cour Suprême :

- A été effectué durant le second semestre 2014, soit quelques mois seulement après le gel des comptes demandé par Gavi (avril 2014) ;
- Que le champ d'audit a été exhaustif dans le sens où l'équipe d'audit a couvert l'ensemble des dépenses et des documents disponibles ;
- Que la qualité du rapport d'audit remplit les standards de qualité attendus d'un tel exercice

l'équipe d'audit de Gavi a considéré, dans l'esprit de la norme internationale d'audit 610 (ISA 610), le travail accompli par la Cour Suprême comme pertinent et répondant aux normes internationales d'audit. Dès lors, ayant constaté l'absence généralisée de pièces justificatives, l'équipe d'audit de

Gavi a effectué ses procédures d’audit afin de valider les observations de la Cour Suprême et, le cas échéant, s’est appuyé sur les observations détaillées et les quantifications effectuées par la Cour pour déterminer les montants remis en question dans le programme. Le tableau ci-dessous présente une synthèse des montants remis en question :

*Tableau 5 : Montants remis en question par le rapport de la Section des Comptes de la Cour Suprême en dollars US (USD)*

Observations	Montants mis en question USD	Montants mis en question KMF	Référence au rapport de la Cour Suprême
Absence généralisée de pièces justificatives (p.ex. pour les achats, les avances de fonds, les prises en charge, etc.)	218 182	80 879 980	1.1.a, 1.1.b 1.1.c, 1.1.d, 1.1.e, 1.1.f, 1.1.h
Transferts de fonds sur le compte privé de personnel sans justification.	31 476	11 668 000	1.2.c, 1.2.d
Dépassements budgétaires non-approuvés au préalable (p.ex. mobilier et matériel informatique, sorties pour stratégie avancées, publicité)	19 607	7 268 388	1.1.b, 1.1.d, 1.1.e, 1.1.g
Dépenses significatives non-budgétisées et non-approuvés au préalable par le CCIA et Gavi (p.ex. constructions civiles, et autres dépenses insuffisamment justifiées)	141 744	52 544 614	1.2.a, 1.2b
<b>Total des fonds dont l’utilisation est remise en question</b>	<b>411 009</b>	<b>152 360 982</b>	

Les observations faites par l’équipe d’audit de Gavi ont été présentées le 2 décembre 2016 en plénière devant entre autres les personnes suivantes :

- Le Ministre de la Santé
- Le Directeur de Cabinet du Ministre de la Santé
- Le Secrétaire Général du Ministère de la Santé
- Le Directeur de la Santé
- La Coordinatrice de la CNPEV
- La Gestionnaire administrative de la CNPEV

Le Ministre de la Santé a pris note des observations présentées et engagé le Ministère dans la résolution des problèmes.



## 2. Objectifs et champs de l'audit

### 2.1. Objectifs

Conformément aux accords de programme et à la Politique sur la Transparence et la Responsabilité Financière de Gavi, l'objectif principal d'un audit des programmes est de fournir l'assurance que les fonds ont été utilisés conformément aux conditions convenues avec Gavi et que les ressources ont été affectées aux objectifs définis par les programmes.

Par conséquent, l'audit des programmes évalue l'adéquation des processus de contrôle relatifs à la fiabilité et l'intégrité des données financières, les informations de gestion et les informations opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations, la sécurité du patrimoine, et la conformité avec les politiques et procédures nationales.

### 2.2. Champs

L'audit des programmes portait sur les revenus enregistrés, les dépenses encourues et les acquisitions effectuées par la Coordination Nationale du Programme Elargi de Vaccination (CNPEV) du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 30 septembre 2016. L'audit a été effectué auprès des structures centrales - CNPEV, DGS – ainsi que dans l'une des trois directions régionales (DRS Ngazidja). Les tranches ultérieures du RSS (2<sup>ème</sup> tranche décaissée en 2015 et 3<sup>ème</sup> tranche décaissée en 2016) ont été administrées par l'Unicef et sont dès lors exclues du champ de l'audit.

Le tableau ci-dessous illustre les soutiens en dollars US – en espèces et en vaccins – de Gavi en faveur des Comores pour la période sous revue:

Tableau 6 – Soutiens de Gavi au MSP du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 30 septembre 2016 (en USD):

Type de soutien/années	2012	2013	2014	2015	2016	Total
RSS	596 605	-		601 771*	600 889*	1 799 265
INV	-	-	100 000	-	-	100 000
<b>Total espèces</b>	<b>596 605</b>	<b>-</b>	<b>100 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1 899 265</b>
IPV			62 665	35 453	-18 499	79 619
Penta	-934	242 082	6 857	79 453	53 478	380 935
<b>Total vaccins</b>	<b>-934</b>	<b>242 082</b>	<b>69 522</b>	<b>114 906</b>	<b>34 978</b>	<b>460 554</b>
<b>Total général</b>	<b>595 671</b>	<b>242 082</b>	<b>169 522</b>	<b>114 906</b>	<b>34 978</b>	<b>2 359 819</b>

\* fonds administrés par l'Unicef exclus du champ de l'audit

## 2.3. Méthodologie

Les éléments probants de l'audit ont été obtenus au travers d'entretiens, d'examen de documents et de tests substantifs. Les entretiens ont été menés avec le personnel du Ministère de la santé, notamment la CNPEV et la Direction générale de la santé, ainsi que les partenaires de l'Alliance (UNICEF et OMS).

## 2.4. Taux de change applicables

Les soutiens en espèces de Gavi ont été déboursés et comptabilisés en francs comoriens (KMF). Pour les besoins de ce rapport d'audit et à des fins informatives, la conversion des montants KMF en USD a été effectuée selon les taux moyens annuels de la Banque Mondiale :

Année	FCFA/USD
2013	370.55
2014	370.84
2015	443.64
2016*	437.89

\* Moyenne de janvier à septembre 2016

### 3. Contexte

#### 3.1. Introduction

Le Gouvernement des Comores, représenté par le Ministère de la Santé, de la Solidarité, de la Protection sociale et de la Promotion du genre (MdS), a bénéficié du soutien de Gavi pour les programmes suivant:

- Soutien aux Services de vaccination (SSV) depuis 2001;
- Renforcement des Systèmes de santé (RSS) depuis 2012, avec le versement de la première tranche du RSS au gouvernement en février 2013;
- Introduction aux nouveaux vaccins (INV) depuis 2003, avec notamment le versement au gouvernement du soutien pour l'introduction du VPI en septembre 2014; et
- Soutien à l'acquisition de vaccins depuis 2003.

De 2001 au 30 septembre 2016, des ressources totales de 3'547'421 dollars US ont été allouées aux Comores, soit des versements en espèces de 2'159'165 dollars US et un soutien à l'acquisition de vaccins pour un total de 1'388'256 dollars US.

Dès avril 2014, suite à des problèmes de gestion financière, les fonds RSS ont été gelés sur demande de Gavi et l'administration des tranches suivantes (2015, 2016) a été confiée à l'Unicef. La gestion du VPI restant aux mains de la CNPEV.

#### **Chronologie des évènements :**

Dates	Evénements
Février 2013	Versement de la 1 <sup>ère</sup> tranche RSS1 par Gavi (USD 596 605) au gouvernement
Avril 2014	Gel du compte bancaire RSS sur demande de Gavi
Juillet 2014	21 juillet - Mise à pied du Coordonnateur de la CNPEV Audit de la Section des comptes de la Cour Suprême
Septembre 2014	Introduction du VPI, versement du soutien pour les coûts opérationnels (USD 100 000) au gouvernement
Octobre 2014	Après un intérim assuré par le responsable de la logistique, nomination d'un nouveau Coordonnateur de la CNPEV
Décembre 2014	Fin de contrat pour le comptable de la CNPEV
Août 2015	Audit externe par le cabinet Mazars

## 4. Résultats détaillés

	Note d'audit
Les faiblesses dans l'enregistrement des mouvements de stocks remettent en cause la fiabilité des données nécessaires à une gestion optimale des vaccins et à la planification des programmes. En outre, les manquements dans l'application des principes de priorisation de sorties de vaccins augmentent le risque de pertes par péremption, comme notamment la perte avérée d'au moins 470 doses de Pentavalent en 2016.	<b>Insatisfaisant</b>

### 4.1. Gestion des approvisionnements en vaccins

#### 4.1.1. Absence de manuel de vaccination et de gestion des vaccins

Bien que la CNPEV dispose d'un manuel de procédures administratives et financière élaboré en 2012, ce dernier ne dispose que d'une section très limitée et incomplète sur la gestion des stocks. Les principes et contrôles de base de la gestion des stocks et inventaires n'y figurent pas.

Conséquemment, l'absence de procédures claires et détaillées impacte directement la qualité de la gestion des stocks et la tenue des registres d'inventaires (voir observations 4.1.2. et 4.1.3. pour plus de détails).

Bien qu'un consultant mandaté par le Ministère de la santé ait travaillé au diagnostic des procédures du PEV afin d'élaborer un nouveau manuel, il n'était pas encore clair au moment de l'audit si le manuel devait couvrir le PEV ou le ministère en général, et comment serait financé ce projet. Aussi aucune date de mise en œuvre n'était encore déterminée.

#### Risques et impacts

Les pratiques de vaccination et de gestion des vaccins ne répondent pas aux standards minimum de sécurité, d'efficacité et de redevabilité.

#### Recommandations 1 (essentielles)

La CNPEV devrait impérativement :

- Rédiger, adopter et distribuer un guide de vaccination et de gestion des vaccins contenant une section complète sur la gestion des stocks et inventaires ;
- Organiser une formation sur la gestion des vaccins et la chaîne de froid à tous les niveaux ; et
- S'assurer que tout futur collaborateur et volontaire dont les responsabilités comprennent la gestion, suivi, distribution ou administration de vaccins obtienne le manuel et une formation appropriée.

#### Commentaire de la CNPEV :

Approuvé : la formation dans le 3ème point est déjà inclus dans le PA extension RSS1 ; le premier point est prévu dans le RSS2 (élaboration de document stratégique PEV incluant la gestion des vaccins) ; Responsable CNPEV et logisticien national

#### **4.1.2. Manquements dans la gestion des stocks**

Les bonnes pratiques de gestion des stocks préconisent que les numéros de lots, les dates de péremption, ainsi que l'état des pastilles de contrôle thermosensibles des vaccins (PCV) soient enregistrés et suivis afin que les vaccins dont la PCV est au stade 2 puissent être utilisés en premier lieu et qu'ensuite les vaccins dont la péremption est la plus proche soient sortis en priorité.

Lors de visites du dépôt central et d'un dépôt régional, l'équipe d'audit a constaté divers manquements dans la gestion des stocks :

- Manquements dans l'enregistrement et le suivi des lots et le non-respect des principes de priorisation de sortie de vaccins et de l'application du principe de « premier expiré, premier sorti » : l'équipe d'audit a relevé de nombreuses exceptions dans la priorisation des sorties de vaccins, ce qui a entraîné notamment la péremption d'au moins 470 doses de Pentavalent (date de péremption novembre 2015) au niveau de la DRS de Ngazidja ;
- Des cas de péremption de Pentavalent et VPO ont été reportés à Gavi – Country Programme (5 000 doses de Pentavalent). Toutefois, l'absence de données d'inventaires fiables ou de rapport formel et systématique de pertes de vaccins n'a pas permis à l'équipe d'audit de contrevérifier ces informations ;
- Les procédures relatives à la destruction de vaccins périmés ou endommagés n'étaient pas en vigueur pour les doses de vaccins périmées en 2015 et ont été appliquées pour la première fois en 2016 lors du retrait du VPO-trivalent qui a été retiré des programmes car remplacé par le VPI.

#### **Risques et impacts**

- Des lacunes dans l'application des bonnes pratiques de gestion des stocks et d'entreposage et rangement des vaccins créent le risque d'importantes pertes de vaccins suite à leur péremption ou leur endommagement.
- Les vaccins périmés ou abîmés qui ne sont pas détruits pourraient être réutilisés par mégarde ou malveillance, entraînant des risques sanitaires pour les enfants.

#### **Recommandations 2 (essentielles)**

La CNPEV devrait réviser ses dispositions sur la gestion des stocks afin d'en souligner les principaux enjeux, établir clairement les rôles et responsabilités des personnes engagées dans la gestion des stocks et décrire de manière détaillée les procédures à suivre et leur caractère obligatoire. Plus précisément, considérant également que les vaccins sont des produits sensibles aux conditions d'entreposage et aux températures, les aspects suivants devraient être clarifiés:

- L'application stricte des principes de priorisation de sortie des vaccins « premier expiré, premier sorti », c'est-à-dire en prenant compte de l'état de la PCV puis des dates de péremption;
- Des directives détaillées pour la gestion, le suivi, l'entreposage et le rangement des vaccins;
- Davantage de visites de supervision auprès des dépôts des régions et des districts afin de vérifier la conformité des pratiques par rapport aux diverses procédures et directives. Ces visites devraient être formellement documentées et faire l'objet de suivi si elles relèvent des problèmes majeurs.

**Commentaire de la CNPEV :** Approuve : voir commentaire précédent : formation prévue RSS1 et guide dans RSS2. Pour la définition des responsabilités, la CNPEV compte faire une convention avec la CAMUC englobant stockage, manutention et distribution dans RSS2. Le logisticien national sera détaché auprès de la CAMUC pour assurer le suivi/ supervision.

#### 4.1.3. Registres des vaccins

Le suivi de la gestion des vaccins et consommables est effectué au travers deux formats de registres d'inventaire:

- Un système de gestion des stocks informatisé (SMT) pour le dépôt central de la CNPEV ;
- Des registres manuels pour les dépôts de vaccins à tous les niveaux sous-nationaux.

Chaque mouvement (entrée et sortie) de lot et les informations propres aux vaccins du lot doivent être enregistrés sur une ligne distincte. Parmi les informations censées être saisies dans les registres d'inventaire à réception d'un lot de vaccins sont : le numéro de référence du lot, la date d'expiration et l'état des pastilles de contrôle thermosensible des vaccins (PCV). Ces informations permettent de s'assurer de l'état des vaccins à réception, la traçabilité des vaccins, et constituent les données nécessaires à une gestion de l'inventaire conformément à la méthode « premier expiré premier sorti ».

Lors des vérifications d'audit, des erreurs de calcul dans les registres d'inventaire, et des manquements dans les contrôles de supervision, ont été constatés dans les dépôts visités. Les faiblesses les plus récurrentes sont :

- Les numéros de lots et dates de péremption saisis dans les registres de stock ne correspondent pas aux vaccins reçus ;
- Les inventaires physiques ont été effectués et consignés régulièrement dans les registres d'inventaire. Toutefois, les quantités comptées ont été inscrites à la place du solde courant sans explication ou documentation justificative, ni visa de la ou des personnes qui ont effectué le comptage. Les résultats d'inventaire présentaient systématiquement des écarts avec les soldes des registres, et ces écarts n'ont pas été investigués, expliqués ou documentés, et n'ont pas fait l'objet de rapport formel ou d'approbation par un niveau supérieur de supervision ;

- Retards et erreurs dans l'enregistrement des mouvements de stocks. Il manquait pour le dépôt central (CNPEV) les mouvements courants et pour le dépôt régional de Ngazidja les mouvements de juin à septembre 2016. En outre, les soldes par lot et/ou par doses totales de vaccins étaient parfois incorrectement calculés et pouvaient présenter des montants négatifs.

### **Risques et impacts**

- La traçabilité des vaccins est péjorée par un manque de rigueur dans l'enregistrement et le suivi des numéros de lots et dates de péremption.
- Sans informations fiables, la CNPEV n'est pas en mesure de déterminer ses besoins et de planifier l'achat et l'acheminement des vaccins en conséquence, et s'expose ainsi à des potentiels ruptures ou excédents de stocks.
- Un manque de contrôle des mouvements d'inventaire, des inventaires physiques et des reports de solde créent un risque d'importantes pertes de vaccins (p.ex. dues à une mauvaise gestion, leur péremption ou encore leur détournement).

### **Recommandations 3 (essentielles)**

La CNPEV devrait établir des procédures plus détaillées et normatives pour l'enregistrement et la gestion des stocks. Plus précisément, les contrôles suivants devraient être considérés :

- Un contrôle systématique des sorties et entrées, vérifiées et attestées par le point de sortie, le transporteur et le point d'entrée au moyen de bons de commande. Ces bons devraient mettre en concordance les données de commande, de livraison et de réception en fournissant un niveau d'information et de détail approprié (notamment : quantités, numéros de lot, date de péremption, état de la pastille de contrôle, etc.) ;
- Le suivi des dates de péremption au travers l'enregistrement correct et systématique des numéros de lots et des dates de péremption à tous les niveaux ;
- Des procédures de prise d'inventaire, y compris la séparation des tâches et la supervision; le suivi et la documentation des écarts, l'approbation des ajustements par le niveau de gestion compétent ; et
- Effectuer davantage de visites de supervision auprès des dépôts des régions et des districts pour vérifier la tenue des registres et la qualité des informations. Ces visites devraient être formellement documentées et faire l'objet de suivi si elles relèvent des problèmes majeurs.

### **Commentaire de la CNPEV :**

Prévu dans extension RSS1 : SMT, formation gestion de stocks, renforcement archivage.  
Responsabilité : CNPEV et logisticien national.

## 4.2. Gestion budgétaire et financière

	Note d'audit
L'absence de système comptable et d'outils de suivi budgétaire démontre une faiblesse généralisée dans la gestion financière et les contrôles y relatifs.	<b>Insatisfaisant</b>

Les soutiens en espèces de Gavi sont divisés deux catégories qui suivent des processus de gestion différents :

**Soutien au Renforcement du système de santé (RSS) :** de février 2013 à avril 2014, la mise en œuvre du RSS et sa gestion budgétaire et financière étaient sous la responsabilité de la Coordination National du PEV (CNPEV), à Moroni. A la suite d'importants manquements dans la gestion, le compte bancaire dédié au RSS a été bloqué en avril 2014, avec un reliquat non-matériel. Depuis lors, les tranches RSS versées en 2015 et 2016 ont été déboursées à l'Unicef qui est en charge dès lors de la gestion fiduciaire.

**Introduction du vaccin VPI (VPI) :** dès le versement des fonds au gouvernement en septembre 2014, le VPI a été géré par la CNPEV. La CNPEV a mis en place une comptabilité basique sous format MS Excel comprenant une liste des dépenses, des fiches de suivi budgétaire et des rapprochements bancaires. De plus, les pièces justificatives sont classées par nature et traçables aux différents fichiers comptables. A noter que le VPI est géré au travers un compte bancaire dédié.

### 4.2.1. Absence de comptabilité

L'équipe d'audit de Gavi a constaté qu'il n'existait aucun livre comptable ni aucune base de comptabilité pour le RSS. Bien qu'un logiciel de comptabilité ait été acquis en 2014, il n'a jamais été utilisé ni même installé. Les seuls documents et pièces justificatives qui ont été retrouvés par le CNPEV étaient un journal banque courant jusqu'à juin 2013, mais ne présentant aucune information permettant d'identifier la nature et la justification des retraits et des dépenses.

Selon le Directeur administratif et financier (DAF) du MdS, la Cour Suprême afin d'effectuer son audit a dû recréer la comptabilité sur la base des souches de banque des carnets de chèque.

### Risques et impacts

Les dépenses ne sont pas enregistrées et justifiées, les fonds sont utilisés à des fins autres que les activités prévues par le programme.

### Recommandations 4 (essentielles)

La CNPEV devrait :

- Définir et mettre en oeuvre un système et des outils de comptabilité permettant la tenue des comptes comme exigée par l'Accord cadre de partenariat entre le gouvernement des Comores et Gavi ;
- Assurer une formation suffisante au personnel responsable de la tenue de la comptabilité pour une utilisation effective des outils et une tenue des comptes satisfaisante ;



- Rapidement élaborer un nouveau manuel de procédures administratives et financière tenant compte des faiblesses induites par l'absence de système de comptabilité afin de créer un environnement de transparence et de responsabilité fiduciaire.

**Commentaire de la CNPEV :** Partiellement approuve : manuel des procédures déjà élaboré et sera valide le 20 février, des formations suivront. Malheureusement cela ne pourra pas renforcer la comptabilité puisque la CNPEV ne dispose pas de compte bancaire et ne suit pas directement la gestion comptable. Ses fonds sont gérés par la DAF.

#### 4.2.2. Concentration des tâches

La séparation des tâches est une mesure de contrôle interne fondamentale et essentielle qui permet de veiller à ce que chacun, dans une organisation, évite les erreurs ou détecte les erreurs ou irrégularités, en temps opportun, dans le cadre de ses activités courantes.

Une séparation des tâches effective est atteinte lorsqu'aucun individu ne peut contrôler toutes les étapes clés d'une transaction (autorisation, traitement, enregistrement, analyse).

Au travers des rares transactions RSS dont la documentation partielle a pu être obtenue, notamment les contrats de service de construction, l'équipe d'audit a constaté que la plupart des tâches (autorisation, traitement) étaient sous la seule responsabilité du Coordonnateur de la CNPEV.

#### Risques et impacts

- Les principes de bonne gouvernance ne sont pas respectés.
- Les erreurs et détournements ne sont pas identifiés et les fonds ne sont pas utilisés aux fins prévues par le programme.

#### Recommandations 5 (essentielles)

La CNPEV devrait définir et décrire de manière détaillée et les rôles et responsabilités des différents acteurs. Une matrice de délégation des pouvoirs pourraient faciliter l'établissement des contrôles et la séparation des tâches (autorisation, traitement, enregistrement, analyse). L'ensemble de ces informations devrait être ensuite formalisé dans un manuel de procédure administratives et financières.

**Commentaire de la CNPEV :** Approuve, les descriptions de postes sont bien définies dans le manuel des normes et procédures. Reste le problème des fonds gérés par la DAF sur lequel la CNPEV ne peut pas s'engager

---

### 4.2.3. Incohérences entre l'état de réalisation des dépenses et dépenses effectives

Bien que la CNPEV ait établi un état détaillé de l'emploi de ressources du RSS, présentant les dépenses par ligne budgétaire, celui-ci ne représente pas la réalité de l'emploi des fonds car il omet des dépenses significatives non-budgétées, comme la construction de bureaux et de hangars, dont l'intégration dans le rapport n'est pas précisée. En d'autres termes, ces dépenses ont été intégrées sous une ou plusieurs autres lignes budgétaires de manière indue.

#### Risques et impacts

L'état détaillé de l'emploi des ressources ne reflète pas la réalité des dépenses, la réelle utilisation des fonds est reportée de manière erronée, les fonds ne sont pas utilisés aux fins prévues par le programme.

#### Recommandations 6 (essentielles)

La CNPEV devrait :

- Définir et mettre en oeuvre un système et des outils de suivi budgétaire permettant d'assurer un lien entre les dépenses et les budgets alloués, et identifier les exceptions afin de prendre promptement les actions correctives nécessaires ;
- Assurer une formation suffisante au personnel responsable du suivi budgétaire pour une utilisation effective des outils ;
- Rapidement élaborer un nouveau manuel de procédures administratives et financière tenant compte des faiblesses dans la gestion budgétaire afin de créer un environnement de contrôle budgétaire adéquat.

**Commentaire de la CNPEV :** Approuve, la CNPEV assure un suivi des budgets alloués et dépenses sur des feuilles excel. Le manuel de procédures a été élaboré. Reste la gestion comptable a vrai dire qui est gérée par la DAF

### 4.3. Engagement des dépenses

	Note d'audit
Les dépenses reportées de 220 541 405 francs comoriens (594 532 dollars US) pour le RSS de 2013 à 2014 ne sont justifiées par aucune documentation justificative acceptable. Ce manque de pièces probantes remet en question l'existence et par conséquent la recevabilité de l'intégralité des dépenses.	<b>Insatisfaisant</b>

La nature des dépenses encourues par les programmes, particulièrement le RSS, est variable et peut être divisée dans les catégories générales suivantes:

- Prestations de tiers tels des contrats de construction ou de redéveloppement ainsi que la livraison de produits ou prestations de service ;
- Prises en charge (PEC) pour défrayer des participants à des missions, séminaires et ateliers conduits dans le cadre des campagnes de vaccination ; et
- Carburant lié aux déplacements du personnel dans le cadre des missions.

L'équipe d'audit a procédé à la sélection d'un certain nombre de dépenses relatives aux divers programmes Gavi afin de tester leur validité et éligibilité au travers de la revue de leur documentation justificative.

A noter que les observations suivantes concernent exclusivement le RSS. Le soutien pour l'introduction du VPI n'a pas soulevé de constat particulier.

#### 4.3.1 Dépenses insuffisamment justifiées (RSS)

L'absence de pièces justificatives ayant été relevée dans les trois audits précédents, l'équipe d'audit de Gavi a cependant demandé une nouvelle fois en décembre 2016 à la CNPEV et au DAF du Ministère de la Santé d'obtenir toutes les pièces comptables en relation avec les programmes financés par Gavi. Bien que les pièces du VPI aient été disponibles et complètes, le Ministère n'a pas été en mesure de fournir les pièces justificatives du RSS, à l'instar des livres de comptes.

Grâce au rapport de la Cour Suprême, ainsi que les recoupements effectués à l'aide des extraits bancaires, les dépenses insuffisamment justifiées ont pu être quantifiées comme suit :

- **Absence de pièces justificatives - 218 182 dollars US** : une large majorité des dépenses de toutes natures ne sont pas étayées par la moindre documentation, ou dans le meilleur des cas par de la documentation incomplète et insuffisante. Les dépenses concernées sont les achats de services et de matériel, les avances de fonds aux niveaux sous-nationaux, les prises en charge du personnel pour des activités de vaccination, ateliers ou formation, etc. ;
- **Transferts de fonds sur le compte privé de membres du personnel de la CNPEV sans justification - 31 476 dollars US** : six versements ont été effectués sur le compte bancaire privé du Coordonnateur de CNPEV et un versement en faveur d'un employé de la CNPEV. Aucune pièce n'est venue étayer la raison de ces versements et démontrer que ces montants ont été utilisés dans le cadre des programmes.

## Risques et impacts

- Les fonds ne sont pas utilisés pour les objectifs prévus par le programme.
- Le reportage des fonds n'est pas suffisant et fait l'objet d'une demande de remboursement par le bailleur de fonds.

## Recommandations 7 (essentielles)

En sus des recommandations relatives à la tenue des comptes présentées sous les points précédents, la CNPEV devrait :

- Etablir les règles de documentation minimum des dépenses engagées dans le cadre du programme ;
- Etablir des règles strictes pour la classement et l'archivage de la documentation.

**Commentaire de la DCPEV :** approuve pour la gestion auprès de la CNPEV mais la trésorerie est gérée par la DAF

### 4.3.2 Dépenses inéligibles (RSS)

En concordance avec l'observation 4.2.3 portant sur l'incohérence entre l'état des réalisations des dépenses et les dépenses effectives, un certain nombre de transactions ont été effectuées en dehors du cadre budgétaire et du plan des activités. Ces activités peuvent être séparées en deux catégories :

- **Dépassements budgétaires - 19 607 dollars US :** il s'agit de dépassements budgétaires (pour des natures de dépenses étant budgétisées) non-approuvés au préalable, par exemple l'achat de mobilier et matériel informatique, sorties pour stratégie avancées, publicité ;
- **Dépenses significatives non-budgétisées - 141 744 dollars US :** il s'agit de dépenses non-budgétisées, ne faisant pas partie du plan d'activité, et non-approuvés au préalable par le CCIA et Gavi (p.ex. constructions de bureaux et hangars, et autres dépenses insuffisamment justifiées dont la nature n'a pu être déterminée à cause du manque de documentation). Ces dépenses non-budgétisées de 141 744 dollars US représentent près de 23.9 % du budget total du programme.

## Risques et impacts

Les fonds ne sont pas utilisés pour les objectifs prévus par le programme.

## Recommandations 8 (essentielles)

Les recommandations faites lors des différents points précédents s'appliquent à cette faiblesse. La CNPEV devrait mettre un place un processus robuste de suivi budgétaire, ainsi qu'un processus d'approbation des dépenses encadré par une séparation effective des tâches. (Voir recommandation 6).

**Commentaire de l'UG/RSS :**

La CNPEV assure un suivi des budgets alloués et dépenses sur des feuilles excel. Le manuel de procédures a été élaboré. Reste la gestion comptable a vrai dire qui est gérée par la DAF.

## 4.4. Passations de marché

	Note d'audit
<p>Les acquisitions de biens et services significatives faites dans le cadre du programme RSS n'ont pas été faites en conformité avec les procédures de passation de marchés publics. Les pièces justificatives et les contrats étaient manquants ou incomplets. De plus, les contrats de construction (incomplets) de bureaux et hangars ont été signés uniquement par le Coordonnateur de la CNPEV et aucune autre autorité ne les a validés.</p>	<b>Insatisfaisant</b>

### 4.4.1. Manquements dans la procédure de passation de marché

Les procédures de passations de marchés publics sont établies dans la Loi n°11 portant sur la Passation des Marchés Publics Et la Délégation des Services Publics.

Durant la période sous revue, plusieurs passations de marché ont été effectuées pour des biens et services à valeurs significatives, comme par exemple l'achat de matériel roulant et la construction de bureaux, bien que ces derniers n'aient pas été dans le plan de travail ni le budget du RSS. En relation avec ces acquisitions, l'absence généralisée de pièces justificatives n'a pas permis au Ministère de démontrer que :

- Les procédures telles que définies dans la Loi n°11 ont été suivies et que le meilleur rapport qualité-prix a été obtenu ;
- Le processus suivi par ces acquisitions a été encadré par une gouvernance adéquate (p.ex. l'existence de PV d'ouverture des dossiers des soumissionnaires, analyses des soumissions par les commissions ad hoc, approbations formelles des fournisseurs et offres, etc.).

De plus, la rare documentation disponible a démontré des manquements dans la gestion de contrats, les contrats de construction de bureaux et hangars n'ayant été signés que par le Coordonnateur de la CNPEV sans la moindre pièce démontrant l'approbation du marché par d'autres autorités (voir aussi point 4.2.2).

### Risques et impacts

- Les marchés importants sont attribués sans procédure claire et sont perçus négativement par les prestataires de service qui peuvent s'y opposer ou renoncer à proposer leurs services.
- Dépendance et concentration des risques de non-exécution auprès d'un fournisseur.
- Sans mise en concurrence, le processus de sélection est opaque et ne corrobore pas l'obtention du meilleur rapport qualité-prix.

### Recommandations 9 (essentiels)

La CNPEV devrait :

- Etablir avant chaque exercice un plan annuel de passations de marchés afin d'identifier la nature des biens et services à acquérir, définir les budgets correspondants et par conséquent les procédures d'acquisition à adopter ;

- Appliquer de manière stricte les procédures de passations de marché requises par le code des marchés publics; et
- Documenter de manière formelle la mise en concurrence et l'attribution des marchés.

**Commentaire de la DCPEV :**

Un plan opérationnel annuel est élaboré en chaque début d'année incluant le supply plan. Les achats se font à travers les PTF.

## 4.5. Gestion des immobilisations

	Note d'audit
Il n'existe pas de registre des immobilisations permettant d'avoir une vue d'ensemble des infrastructures soutenant les programmes.	<b>Insatisfaisant</b>

### 4.5.1. Absence de registre des immobilisations

Conformément à l'Accord cadre de partenariat signé entre le Gouvernement des Comores et Gavi en mai 2013, un registre des immobilisations financées sur les fonds Gavi devait être mis en place dans chaque programme après la réalisation d'un inventaire, et mis à jour après chaque acquisition et permettant l'identification précise et la localisation de chaque actif.

Bien que de nombreux actifs aient été acquis dans le cadre des programmes, notamment du matériel roulant, des équipements informatique et audiovisuel, ainsi que des constructions, aucune preuve n'a été fournie à l'équipe d'audit quant à l'existence d'un registre listant toutes les immobilisations acquises au moyen des fonds Gavi.

#### Risques et impacts

- Si les immobilisations financées par Gavi ne sont pas identifiées ou suivies, il y a un risque qu'elles ne servent pas leurs objectifs programmatiques ou qu'elles soient attribuées à d'autres fins.
- Sans un état des infrastructures nationales soutenant les activités de vaccination, il est difficile d'anticiper et de planifier pour les réparations et les remplacements.

#### Recommandations 10 (essentielles)

La CNPEV devrait:

- Elaborer un registre des immobilisations comprenant tous les actifs de la CNPEV et du PEV, permettant notamment d'identifier celles acquises au travers des fonds Gavi, et offrir une vue globale des immobilisations permettant une évaluation des besoins (en acquisition et maintenance).
- Effectuer des inventaires physiques périodiques afin de confirmer l'existence des actifs, leur localisation ainsi que leur état et expliquer et documenter tous les écarts.

#### Commentaire:

Pas de commentaire fourni.



---

## Annexe 1 – Définitions: opinion, notes d’audit et priorités

### A. OPINION ET NOTES D’AUDIT

L’audit avait principalement pour objet les domaines sous contrôle du partenaire qui dirige et administre le programme de vaccination. L’équipe d’audit exprime une opinion générale sur les résultats de l’audit selon l’échelle de notes 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. En général, les objectifs de l’entité ont une forte probabilité d’être réalisés.
- **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 un risque élevé ont été identifiés et pourraient empêcher la réalisation des objectifs de l’entité.
- **Insatisfaisant** – Les contrôles internes et les procédures de gestion des risques ne sont pas établis ou ne fonctionnent pas. La majorité des problèmes identifiés présente un risque élevé. Par conséquent, les objectifs de l’entité ont une faible probabilité d’être réalisés.

### B. CATEGORIES DE PRIORISATION

Les recommandations présentées dans ce rapport comprennent des échéances pour leur mise en œuvre, qui ont été discutées au préalable avec le MDS. La priorisation des recommandations est déterminée selon une échelle d’urgence à trois niveaux : essentielle – importante – souhaitable.

## Annexe 2 – Classification des 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.

**Insuffisamment justifiées** – ceci comprend deux sous-catégories de dépenses:

- a) Achats: Dépenses pour lesquelles un ou plusieurs éléments essentiels de preuve documentaires requis par les règles de passation de marché du pays sont manquants, tel que : plan, approbation par la commission de passation, appel d'offre, devis/offre, contrat, bon de commande, bon de livraison pour biens et équipement, facture pro-forma, facture finale, etc. ;
- b) Activités programmatiques: Dépenses pour lesquelles la documentation essentielle justifiant le paiement est manquante. Cela comprend sans s'y limiter les voyages sans autorisation, l'absence de rapports techniques/d'activités illustrant la réalisation des tâches, de listes de participants signées et de documents justifiants la liquidation des avances opérationnelles pour l'organisation de réunions, formations et ateliers.

**Dépenses irrégulières** – ceci comprend tous les actes délibérés ou non-intentionnels et omissions relatifs à :

- 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) Le détournement des 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.

## **Annexe 3 – Procédures d’audit et communication**

### ***Procédures d’audit***

Sur la base de procédures d’audit axées sur le risque, l’audit comportait l’analyse des dépenses des rapports financiers périodiques, des entretiens, des vérifications en conformité, la réconciliation et l’inspection de données et de documents comptables, et l’inspection physique des actifs et des travaux financés par les fonds Gavi.

Les procédures suivantes ont été appliquées:

- L’examen des dispositions en matière de gestion financière des programmes, axée sur les procédures de contrôle, p.ex. l’affectation et l’approbation des dépenses, la séparation des tâches, les rôles et responsabilités, les réconciliations bancaires et comptables, la vérification des bons de réception de biens et services, la vérification des factures, la liquidation des avances;
- L’examen des dispositions en matière de gestion des comptes bancaires, y compris le traçage des retraits et transferts des comptes du programme afin de déterminer s’il s’agit de dépenses éligibles du programme;
- La vérification, sur la base d’échantillons, de la passation de marchés afin d’assurer que les politiques et procédures applicables ont été strictement respectées et que la transparence du processus et un rapport qualité-prix optimum ont été garantis;
- L’examen du mécanisme d’acheminement des avances du MDS aux centres budgétaires régionaux et des DS afin d’assurer que des contrôles étaient en place pour liquider ces avances dans un délai raisonnable;
- Des visites du dépôt central et un dépôt régional afin d’assurer que les procédures de gestion des stocks ont été appliquées;
- Des observations physiques, sur la base d’échantillons, pour vérifier que les livraisons de marchandises et services ont été effectuées comme indiquées dans les documents justificatifs; et
- L’examen des dépenses et de leurs pièces justificatives afin de déterminer leur éligibilité.

### ***Communication***

Le 3 décembre 2016, les constatations principales de l’audit ont été discutées avec le Ministre de la Santé, le Directeur de Cabinet du Ministère de la Santé, le représentant du Secrétaire Général de la Santé, le Directeur général de la Santé, et la responsable de la CNPEV. Une présentation comportant un résumé de ces observations a été partagée.

---

## Annexe 4 – Acronymes

CNPEV	Coordination nationale du programme élargi de vaccination
DGS	Direction générale de la santé
DRS	Direction régionale de la santé
GEV	Gestion efficace des vaccins
MDS	Ministère de la santé
PCV	Pastille de contrôle thermosensible des vaccins
PEV	Programme élargi de vaccination
RSS	Renforcement du système de santé
SMT	Stock Management Tool
VPI	Vaccin poliomyélitique inactivé