Plan d'action issu de l'évaluation de la gouvernance, de la transparence et des opérations de la Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels du Bénin, décembre 2008

Thidiane Ndoye
Bertrand Chenin
Ghislaine Djidjoho
Delphin Degla
Christine Onyango
Simplice Takoubo
Martin Davoh
Ramzia Akondé

Imprimé : février 2009

Strengthening Pharmaceutical Systems
Centre pour la gestion des produits pharmaceutiques
Management Sciences for Health
4301 North Fairfax Drive, Suite 400
Arlington, VA 22203, États-Unis
Téléphone : 703.524.6575
Télécopieur : 703.524.7898
Courriel : sps@msh.org

Ce rapport n'aurait pas été possible sans le soutien de l'Agence des États-Unis pour le Développement International, selon les termes de l'Accord de Coopération numéro GHN-A-00-07-00002-00. Les opinions exprimées dans ce document sont propres à Management Sciences for Health et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Agence des États-Unis pour le Développement International ni du gouvernement des États-Unis.

À propos de SPS

Le Programme de Renforcement des Systèmes Pharmaceutiques (SPS) s'efforce de renforcer les capacités des pays en voie de développement pour une gestion efficace de tous les aspects des systèmes et services pharmaceutiques. SPS centre ses efforts sur l'amélioration en gouvernance du secteur pharmaceutique, le renforcement de systèmes de gestion du secteur pharmaceutique et de ses mécanismes financiers, l'endiguement de la résistance anti-microbienne, et la promotion de l'accès aux médicaments et de leur usage approprié.

Citation recommandée

Ce rapport peut être reproduit pourvu que SPS y soit mentionné. Veuillez utiliser la citation suivante.

T. Ndoye, B. Chenin, G. Djidjoho, D. Degla, C. Onyango, S. Takoubo, M. Davoh, and R. Akonde. 2009. *Plan d'action issu de l'évaluation de la gouvernance, de la transparence et des opérations de la Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels du Bénin, décembre 2008.* Présenté à l'Agence des États-Unis pour le Développement International par le Programme Strengthening Pharmaceutical Systems (SPS). Arlington, VA: Management Sciences for Health.

Strengthening Pharmaceutical Systems
Centre pour la gestion des produits pharmaceutiques
Management Sciences for Health
4301 North Fairfax Drive, Suite 400
Arlington, VA 22203, États-Unis
Téléphone : 703.524.6575
Télécopieur : 703.524.7898
Courriel : sps@msh.org
Site Web: www.msh.org/sps

TABLE DES MATIERES

Sigles et Abréviations v

Contexte et Justification 1

Objectifs 3
Objectif général 3
Objectifs spécifiques 3

Les Grands Domaines Abordés dans le Plan d'Action 5
Environnement juridique et gouvernance 5
Gestion financière et administrative 6
Gestion des ressources humaines 8
Gestion du système d'information 10
Operations techniques liées à la logistique pharmaceutique 12

Résumé des Recommandations 17
A l'endroit du Ministère de la santé (et des Partenaires techniques et financiers) 17
A l'endroit de la Direction de la CAME (et des Partenaires techniques et financiers) 17
A l'endroit du Conseil d'Administration de la CAME 18
A l'endroit de la DPM 19
A l'endroit du Programme Nationale de Lutte contre le Paludisme 19

Le Plan d'Action 21

Mise en Œuvre du Plan d'Action 27

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACT	traitement combiné à base d'artémisinine
AG	Assemblée Générale
ANAOMES	Analyse des Appels d'Offres de Médicaments Essentiels
CA	conseil d'administration
CAME	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels et des Consommables médicaux
CTJ	Conseiller Technique Juridique
DRFM	Direction des Ressources Financières et Matérielles
DRH	Direction des Ressources Humaines
DPM	Direction des Pharmacies et Médicaments
LNME	Liste Nationale des Médicaments Essentiels
MEG	médicaments essentiels génériques
MS	Ministère de la Santé
MSH	Management Sciences for Health
ONG	organisations non gouvernementales
PNLP	Programme National de Lutte contre le Paludisme
PNLS	Programme National de Lutte contre le SIDA
PNT	Programme National de lutte contre la Tuberculose
PTF	Partenaires techniques et financiers
SR	Santé de la Reproduction
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement International
ZS	Zone sanitaire

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le présent plan d'action fait suite à l'évaluation de la gouvernance, de la transparence et des opérations de la Centrale d'Achats des Médicaments Essentiels (CAME) du Bénin qui s'est déroulée en décembre 2008. Conduite par une équipe de personnel de Management Sciences for Health (MSH), de personne ressources de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID) et de consultants recrutés par MSH, cette évaluation vient répondre à une préoccupation de l'USAID qui voudrait savoir quelles sont les forces et faiblesses de la CAME en matière de gouvernance afin de définir les appuis à lui apporter pour lui permettre de jouer pleinement son rôle dans le cadre de l'aide du gouvernement américain à l'État béninois dans le domaine de la santé.

Le présent plan d'action se fonde sur un condensé des constats et recommandations clés dont la mise en œuvre permettrait à la CAME d'améliorer sa gouvernance et apportera plus de transparence dans la mise en œuvre des activités des différents domaines évalués. Au moment opportun, les acteurs potentiels devront être réunis pour étudier de façon beaucoup plus approfondie les modalités de mise en œuvre du plan d'action.

OBJECTIFS

Objectif général

Mettre à disposition de l'USAID un document synthèse des constats et recommandations.

Objectifs spécifiques

- Faire ressortir par domaine les grands constats faits au cours de cette évaluation
- Résumer les grandes recommandations
- Proposer des solutions à court et à moyen terme
- Définir des délais approximatifs pour la mise en œuvre des activités
- Proposer les acteurs clés pouvant conduire ces activités

LES GRANDS DOMAINES ABORDES DANS LE PLAN D'ACTION

Ils sont fonction des domaines explorés lors de l'évaluation. Il s'agit de :

- Environnement juridique et gouvernance
- Gestion financière et administrative
- Gestion des ressources humaines
- Gestion du système d'information
- Opérations techniques liées à la logistique pharmaceutique

Environnement juridique et gouvernance

Résumé des constats

- Depuis 18 ans, la CAME est doté d'un statut juridique sous forme de projet qui la définit comme une « association ». Ce statut n'indique pas de façon claire de quel type d'association il s'agit, et à quelle loi elle se réfère.

- Malgré son autonomie financière, la CAME est sous tutelle directe du Ministère de la Santé (MS), ce qui ne lui permet pas d'imposer des règles propres de partenariat en tant que structure indépendante.

- De nombreuses lacunes sont décelables dans les statuts actuels de même que dans le projet de statuts actualisés, par exemple :

    - Le quorum et le mode de délibération de l'assemblée générale ne sont pas définis.

    - Aucune procédure statutaire n'est prévue pour accueillir de nouveaux membres et élargir ainsi le cercle des associés désireux d'apporter leur contribution et/ou compétences à l'association.

    - Les pouvoirs de l'assemblée générale ne sont pas statutairement définis.

    - Aucun article ne définit le type de rémunération des administrateurs (membres du conseil de gestion).

- De nos jours le Comité de Gestion joue le rôle de conseil d'administration, mais manque de compétence pour bien gérer la CAME.

- Le flou juridique autour du statut de la CAME ne favorise pas une responsabilisation des acteurs du système qui contribuent à sa vie ou bénéficient de ses prestations.

- La convention qui lie la CAME au Ministère de la Santé (donc à l'État) est caduque du fait de la caducité de son statut.

Principales recommandations environnement juridique

A l'endroit du Ministère de la santé et des Partenaires techniques et financiers

- Procéder à une révision des instruments juridiques et administratifs de la CAME par un juriste expérimenté dans l'élaboration des textes régissant les centrales d'achat de médicaments essentiels.

- Faire un appel à manifestation d'intérêt pour renforcer l'assemblée générale de la CAME.

- Susciter l'implication des professionnels de santé dans les activités de la CAME par l'élaboration d'une convention de collaboration entre la CAME et tous ses partenaires (Projets et Programmes du MS, les Zones Sanitaires, les Hôpitaux, les organisations non gouvernementales [ONG]…)

Gestion financière et administrative

Résumé des constats

La pratique de la CAME dans le domaine de la gestion financière et administrative est beaucoup plus proche de ce qui se passe dans le secteur privé. Toutefois, vu les lourdeurs dans les procédures de gestion, sa lisibilité financière n'est pas suffisante. Les sous domaines abordés sont :

La gestion des encaissements

- Les encaissements sont comptés et contrôlés de façon journalière et une banque passe chaque jour à la CAME pour opérer un transfert de fonds de la CAME vers la banque. Ces transferts sont sécurisés et font partie du coût de gestion bancaire. Dans les dépôts régionaux, la situation est autre, le transfert des fonds se fait par les agents eux-mêmes vers la banque.

La gestion de la trésorerie

- Le chef de la division financière ne dispose pas d'un outil de trésorerie prévisionnelle. Un manque de trésorerie, ou une trésorerie dormante (donc inutilisée) ne sont pas des paramètres maîtrisés.

- Au niveau des dépôts régionaux de Parakou et Natitingou, la situation est identique.

La gestion de la caisse

- Les procédures sont bonnes et respectées. Elles sont les mêmes au niveau des trois sites.

Le système comptable

- Il est de type privé et en accord avec les règles OHADA[1].

- Il est informatisé uniquement sur le site de Cotonou. Toute la comptabilité est donc faite à Cotonou avec passation manuelle des écritures des activités commerciales des sites de Natitingou et de Parakou, donc risque d'erreur très élevé.

- Les inventaires ne sont valorisés que tous les six mois. De plus le découpage analytique des pertes n'est pas connu. Il s'en suit une absence d'indicateurs financiers mensuels vitaux pour le pilotage des activités de gestion de la CAME (bilan, marge nette, taux de péremption, pertes, etc.).

- Il n'existe pas de procédure formelle de calcul et d'outils de suivi des coûts d'approche (coûts occasionnés entre la réception des produits commandés au port ou à l'aéroport et leur entrée en stock à la CAME).

Les aspects budgétaires

Les procédures budgétaires sont respectées et bien organisées. Cependant :

- Le budget n'est pas accompagné d'objectifs par division.
- Les moyens ne sont pas accompagnés d'indicateurs de réalisation et de résultats.
- L'évaluation du budget est donc difficile à réaliser.

Le contrôle de gestion

- La CAME dispose d'un service de contrôle interne de gestion rattaché à la Direction. Toutefois, les indicateurs pouvant permettre de tirer des conclusions objectives sur le travail des uns et des autres ne sont pas définis, donc pas d'outils de calcul.

- Les profils de consommation des 20/80[2] ne sont pas établis.

- Il n'y a pas de système d'évaluation de la politique de qualité.

La facturation et statistiques

- Cette division se consacre essentiellement à la facturation, le volet statistique est quasi inexistant.

- Le nombre de clients assez élevé à Cotonou dépasse la capacité d'accueil et de traitement des locaux de la facturation de la CAME.

[1] OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires. http://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_comptable_(OHADA).

[2] 20/80 : La loi de Pareto dit que 20% des produits mouvementés génèrent 80% du chiffre d'affaires. En ce qui concerne la distribution pharmaceutique on ajoute à cette liste les produits de très forte rotation qui n'entrent pas dans la liste des 20/80. On obtient ainsi une liste de produits sur laquelle toutes les stratégies de la centrale vont se concentrer pour éviter les ruptures de stock (pour des raisons financières et de santé publique).

La politique tarifaire

Théoriquement la marge bénéficiaire devrait être de 20% par rapport au prix de revient. Mais si l'on suppose que l'année 2007 n'a connu aucune perte de stock, la marge bénéficiaire calculée s'élève à 28%.

Principales recommandations gestion financière et administrative

A l'endroit de la Direction de la CAME et des Partenaires techniques et financiers

- Définir une politique de l'information au niveau de la CAME et mettre en place de nouveaux outils de gestion de l'information.

- Acquérir un nouveau logiciel de gestion financière et comptable capable de répondre aux exigences de l'activité pharmaceutique simultanément à la CAME et ses dépôts régionaux.

- Elaborer un dossier de demande de financement à soumettre aux organismes de financement (banques, bailleurs de fonds, État …) sur la base d'un outil prévisionnel de la trésorerie.

- Mettre en place une méthode d'évaluation de la performance des fournisseurs en termes de respect des contrats.

- Lors de l'élaboration des budgets annuels, prévoir des indicateurs de processus et de résultats.

Gestion des ressources humaines

Résumé des constats

En dehors des problèmes liés au cadre institutionnel et organisationnel, trois principaux problèmes affectent l'efficacité du système de gestion des ressources humaines à la CAME. Ces problèmes concernent le plan de développement et la formation des ressources humaines : la gestion des emplois et des compétences et l'évaluation des ressources humaines.

Le plan de développement et la formation des ressources humaines

- Il est décrit dans la convention collective de travail de la CAME.

- Le système d'avancement et de promotion des agents est basé sur l'ancienneté et non sur la compétence et la performance. Lorsque ces promotions interviennent, elles ne sont pas accompagnées de formations pour renforcer les compétences ou les capacités des travailleurs.

- La CAME ne dispose pas de plan de formation clairement élaboré et tenant compte des objectifs de développement de l'entreprise et de l'adéquation poste compétence.

La gestion des emplois et des compétences

Il n'existe pas de pratique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à la CAME. Les mutations ou les décisions d'embauche ne tiennent pas toujours compte de l'évolution des emplois et des compétences ni des orientations stratégiques de la CAME, ni de ses projets, ni des départs. Il en est résulte une inégale répartition des effectifs dans les services et une mauvaise utilisation des compétences.

Dans le domaine du recrutement, les postes vacants ne sont pas déclarés en interne et mis en concours pour offrir une égalité de chance aux candidats présentant le profil, bien que ceci soit prévu par les procédures de la CAME. Il n'y a pas d'avis de recrutement pour susciter les candidatures. La Direction de la CAME pourvoit au poste en affectant ou en nommant un agent qu'elle a identifié. Très souvent, l'emploi d'agent d'entretien ou de sécurité ou le statut de stagiaire, sert de tremplin pour être embauché dans l'entreprise.

L'évaluation des ressources humaines

Le système d'évaluation adopté à la CAME est la notation. Il permet au supérieur hiérarchique d'attribuer à un agent (à son insu) une note sur 20 et d'envoyer la fiche de notation remplie à la Direction.

La grille de notation comporte deux types de critères:

- les critères liés au comportement personnel ;
- les critères liés au comportement professionnel.

Les critères ainsi définis, sont identiques pour tous les groupes alors que ce qui est attendu d'un cadre n'est pas le même lorsqu'il s'agit d'un agent de maîtrise ou d'exécution. De même, les éléments d'appréciation de chaque critère ne sont pas définis et précisés.

Il ne figure nulle part sur la fiche, la signature de l'agent noté qui atteste qu'il a vu, lu et approuvé sa notation. Les fiches sont classées au secrétariat du Directeur et non classées dans les dossiers individuels des agents.

Principales recommandations gestion des ressources humaines

A l'endroit de la Direction de la CAME

- Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
- Élaborer les politiques de ressources humaines.
- Élaborer les descriptions de postes pour les emplois non décrits.
- Harmoniser la structure de dossier du personnel avant de les mettre à jour.
- Élaborer et mettre en place le plan de formation du personnel.
- Définir et mettre en place de façon consensuelle avec les agents, un système d'évaluation basé sur l'atteinte des objectifs.

Gestion du système d'information

Résumé des constats

Le système d'information de la CAME comporte deux plates-formes : la plate-forme technique et la plate-forme logicielle. Ces deux plates-formes sont sous la responsabilité du département « Administration du Réseau Informatique ».

Le réseau informatique de la CAME centrale comporte 30 ordinateurs et une quinzaine d'imprimantes.

Plate-forme technique

Elle s'occupe essentiellement des fonctions d'administration du réseau et assure la qualité des données.

Fonction Administration du réseau

Gestion du réseau : Le rôle des agents dans ce domaine se résume la maintenance des bases de données, la maintenance du matériel informatique, l'administration du réseau. En plus de ces trois fonctions, ils s'occupent de la formation du personnel à l'utilisation des logiciels et de l'élaboration d'états statistiques ou de modules que le logiciel de gestion ne peut fournir (écritures de modules spécifiques à l'activité CAME).

Sécurité des données : Tous les ordinateurs sont protégés par un onduleur et il existe à la CAME un groupe électrogène qui prend automatiquement le relais de l'alimentation électrique en cas de coupure du courant.

Sauvegarde : La CAME dispose de deux serveurs pour le stockage des données. La mise à jour des données est quotidienne et hebdomadaire. La sauvegarde des données se fait en double jeu sur supports externes. Un jeu est conservé en banque dans un coffre.

Accès aux données : Il est contrôlé par un code utilisateur et un mot de passe pour chaque utilisateur. Les autorisations d'accès sont fonction des fiches de poste de chaque utilisateur. Cependant, les mots de passe ne sont pas changés régulièrement pour éviter à certains utilisateurs de se connecter à la place d'autres.

Anti-virus : Une solution globale (client-serveur) est utilisée depuis début 2008 (Symantec End Point). Cette solution, bien qu'elle soit très volumineuse, est satisfaisante pour la CAME.

Fonction de la qualité des données

Contrôle interne : Aucune disposition n'est prise pour le contrôle de la qualité des données.

Liaison avec les dépôts régionaux : Les dépôts de Parakou et Natitingou ne sont pas mis en réseau avec le siège de la CAME à Cotonou.

Procédures : Que ce soit dans la fonction de gestion du réseau, de sécurité ou de qualité des données, les procédures ne sont pas écrites.

Plate-forme logicielle

Le logiciel utilisé est le Sage SAARI ligne 500. Il est installé à la CAME depuis 2001 et est amorti. Il n'est plus commercialisé et par conséquent sa maintenance et son développement ne sont plus assurés par Sage. Il est composé de cinq modules :

Module Gestion Commerciale : Il comporte quelques insuffisances.

- Les factures de vente des dépôts régionaux de Parakou et Natitingou sont intégrées manuellement dans la comptabilité au siège.
- Le prix de revient de l'ensemble des produits en stock est calculé de façon manuelle.
- Les inventaires ne sont valorisés que deux fois par an.
- Les dépôts régionaux de Natitingou et Parakou ne sont pas autonomes en ce qui concerne le traitement de la génération des écritures comptables de vente.
- Les arrêtés ne sont pas mensuels.

Module Comptabilité : Trop d'écritures sont passées manuellement (25% de l'activité vente). Le logiciel Sage SAARI 500 ne permet pas une exportation directe et une fusion des bases de données des dépôts régionaux.

Module Paye : Ce module n'est pas en réseau et les écritures de paye sont transférées manuellement en comptabilité.

Module Immobilisation et Module États Financiers : L'évaluation n'a trouvé aucune insuffisance au niveau de ces deux modules**.**

Principales recommandations système d'information

A l'endroit du Conseil d'Administration de la CAME

- Créer un comité technique chargé de rédiger le cahier des charges du nouveau logiciel de gestion commerciale et comptabilité.
- Mettre en œuvre les procédures d'acquisition du nouveau logiciel.
- Mettre en œuvre la procédure d'acquisition du logiciel d'Analyse des Appels d'Offres de Médicaments Essentiels (ANAOMES). Ce logiciel est spécialement conçu pour l'informatisation du service des achats des centrales d'achats. Cet outil est à mettre en place dans le cadre de l'amélioration de la transparence de la CAME.

A l'endroit de la Direction de la CAME

- Élaborer à partir des expériences d'autres centrales un outil de suivi, de mémorisation et d'archivage des contrôles de qualité dans le cadre de la politique « Assurance Qualité » de la CAME.

- Élaborer un outil de calcul, de suivi, de mémorisation et d'archivage des données logistiques et financières des évènements liés aux coûts d'approche dans le cadre des approvisionnements.

- Élaborer un outil de calcul, de mémorisation et d'archivage de la trésorerie prévisionnelle.

- Élaborer un outil de calcul, de suivi, de mémorisation et d'archivage de la structure des prix de cession des produits de la CAME en fonction des prix relevés sur le marché privé.

- Former le personnel sur l'utilisation du logiciel ANAOMES.

- Mettre en place un outil de mesure des écarts de stock constatés lors des inventaires permanents par magasin.

- Mettre en place un outil de génération des profils de consommation des 20/80 et produits de grande consommation (profile de consommation des produits traceurs).

- Mettre en place un outil de lisibilité hebdomadaire des stocks des trois dépôts. Cet outil externe au logiciel de gestion commerciale devra être en mesure de présenter un état des stocks de tous les dépôts de la CAME en temps réel.

A l'endroit des partenaires de la CAME

- Donner une assistance technique à la CAME pour mettre en place les outils auxiliaires et additionnels nécessaires pour le bon fonctionnement du nouveau logiciel.

Operations techniques liées à la logistique pharmaceutique

Ces opérations techniques ont été étudiées à trois niveaux au cours de l'évaluation :

- Niveau central : CAME centrale
- Niveau régional : Dépôts régionaux de la CAME
- Niveau périphérique : Dépôts répartiteurs de zones sanitaires ; Hôpitaux et centres de santé

En réalité le niveau périphérique ne constitue pas une entité de la CAME, mais plutôt le client de la CAME. A ce titre il était nécessaire de voir comment les opérations techniques se passent à ce niveau puisqu'il constitue la raison d'être de la CAME.

Résumé des constats

Respect de la Liste Nationale des Médicaments Essentiels

La dernière révision de la Liste Nationale des Médicaments Essentiels (LNME) remonte à 2003. Les médicaments du paludisme qui ne sont plus recommandés (comme la chloroquine) sont toujours sur la liste, tandis que le traitement de première ligne recommandé, l'association artémether-luméfantrine, n'est pas encore sur la liste. Ceci provoque la confusion parmi les

prestataires de soins et les patients quant aux médicaments qu'ils devraient employés. Il existe aujourd'hui un décalage entre les besoins réels des prescripteurs et des patients, et les médicaments figurant sur l'actuelle LNME. Il arrive que des produits ne figurant pas sur la liste soient détenus et vendus par la CAME aux clients. Parmi ces médicaments on retrouve des *produits de spécialité*. Ils sont importés après autorisation de la Direction de la Pharmacie et des Médicaments (DPM) pour répondre à certaines exigences.

Gestion de la politique de dépôt paiement après vente

Cette pratique consiste à prendre des produits chez un fournisseur, à les vendre et à ne rembourser le fournisseur qu'après avoir vendu les produits. Cette pratique est en pleine croissance à la CAME (15% des achats en 2006 et 23% en 2007 soit une augmentation de 54%) contrairement aux appels d'offres (72% des achats en 2006 et 40% en 2007 soit une régression de 44%).

Politique de gestion des dons

Les dons sont gérés au cas par cas et ne sont pas soumis à une politique nationale clairement définie.

Méthodes de quantification

Du fait de l'absence de données sur les consommations antérieures, la CAME utilise une méthode basée sur les ventes antérieures. Cette méthode est proche de celle basée sur les consommations antérieures, mais ne donne pas une satisfaction totale à la CAME pour plusieurs raisons.

Approvisionnement

L'acquisition des biens et services par la CAME se fait selon trois modes de passation des marchés publics :

- L'appel d'offres
- La consultation restreinte
- Le gré à gré

Les conditions d'utilisation de l'un ou l'autre des modes son définies dans le code de passation des marchés publics.

La CAME ne dispose pas de plan d'approvisionnement qui permet de juger de ses performances dans ce domaine. En l'absence de repères, il est très difficile de savoir si au fil du temps, la CAME est en train d'améliorer son système d'approvisionnement.

En outre, comme pour la quantification, les interactions avec les programmes verticaux et les autres entités du MS ne sont pas instituées de manière formelle.

Assurance qualité

Les activités relatives à l'assurance qualité ne sont pas décrites dans le manuel de procédure de la CAME. Du coup l'évaluation de l'assurance qualité s'est faite par l'examen des activités que

la CAME entreprend avant l'achat, au cours de l'achat et après l'achat. Des dispositions sont prises pour assurer la bonne qualité des médicaments tout au long du processus d'approvisionnement.

Cependant le système de traçabilité des lots de médicaments n'est pas performant. Sur les bons de livraison, il n'y a pas toujours le numéro de lot et la date de péremption par produit. Et même si ces informations existent sur les bons livrés aux dépôts de zones, entre la zone sanitaire (ZS) et le centre de santé, il se peut que le produit ne soit pas livré avec ces informations. Ce qui rend très difficile la traçabilité des lots jusqu'aux patients et l'organisation d'un rappel de lot éventuel.

Gestion et suivi de la qualité

Il n'existe pas à la CAME un outil et une base de données pour la gestion et le suivi de la qualité. Un budget conséquent n'est pas voté à cet effet et la CAME doit faire encore des efforts pour le développement des activités de suivi de la qualité.

Entreposage et Stockage des produits

De façon globale on constate une exiguïté des espaces par rapport au volume des produits stockés dans les magasins de la CAME. Les produits sont rangés à des hauteurs allant jusqu'à 6 mètres sans élévateurs et sans structures métalliques pour rangement en hauteur (hauteur recommandée est de 2.5 mètres).

Il n'existe pas une zone de quarantaine bien délimitée au sein des magasins.

Le contrôle de température se fait uniquement au niveau de la chambre froide (deux fois par jour).

Transport et Distribution

Dans la majorité des cas, le transport des médicaments est à la charge des clients depuis les magasins de la CAME jusqu'aux centres de santé. Le système de distribution en place à la CAME assure le transport des médicaments dans son propre réseau, c'est-à-dire de Cotonou vers les dépôts régionaux de Parakou et de Natitingou. Pour cela, la CAME utilise ses propres moyens (un camion 15 tonnes, 4 pick up), mais fait surtout recours à des transporteurs privés et aux services des chemins de fer de l'Organisation Commune Bénin-Niger.

Le système de réapprovisionnement des dépôts régionaux n'est pas soutenu par des procédures écrites. De même, les livraisons vers ces dépôts ne suivent pas un plan de distribution préétabli qui permettrait d'optimiser la gestion de la distribution et de réduire les coûts.

Appui au Programmes Verticaux du MS (PNLS, PNLP, PNT, Programme SR, etc.)

Cet appui n'est pas matérialisé par un accord écrit sauf dans le cas récent du Programme National de Lutte contre le SIDA (PNLS) pour les antirétroviraux. Les prestations ne sont pas rémunérées, mais dans le cas du PNLS, il y'a un appui en logistique et en ressources humaines que la CAME reçoit en contrepartie de ses prestations. Les produits en stocks pour ses programmes sont généralement acquis à travers les subventions des bailleurs de fonds. Pour

certains, la CAME sert seulement de lieu de stockage et livre le produit quand le programme concerné le lui demande.
Il y'a très peu de coordination entre les programmes et la CAME pour le processus de gestion de ces produits, spécialement pour les volets quantification des besoins, approvisionnement, achat et distribution.

Portefeuille clients

La CAME a un nombre très élevé de clients à gérer, simplement parce que le système de distribution qui devrait être calqué sur la pyramide sanitaire n'est pas respecté. Aussi bien les hôpitaux, les dépôts de zones sanitaires et les formations sanitaires peuvent bénéficier du statut de clients de la CAME. Hors certaines formations sanitaires sont déjà couvertes par les dépôts de zones sanitaires qui pourraient leur servir de point d'approvisionnement.

Ces dysfonctionnements trouvent leur origine entre autres dans le manque de clarification du rôle des zones sanitaires et dans le manque d'institution d'une marge graduelle sur le prix des médicaments et des autres produits par niveau.

La satisfaction des clients se mesure en terme financier alors qu'elle devrait être mesurée en termes du nombre de produits obtenu sur une commande.

Évaluation quantitative rapide de la gestion des stocks par l'application de l'outil IMAT (Inventory Management Assessment Tool)

Cet outil est conçu pour étudier l'efficacité des pratiques de gestion et d'enregistrement des médicaments dans les magasins à partir d'une liste de 25 médicaments essentiels. Ces 25 médicaments essentiels sont retenus sur la base des critères suivants :

- Ils appartiennent tous à liste nationale des médicaments essentiels.
- Ils sont utilisés à tous les niveaux du système sanitaire du pays.
- Ils appartiennent à des familles thérapeutiques les plus sollicitées (antipaludiques, antibiotiques, antipyrétiques, médicaments de santé familiale …).
- Ils prennent en compte tant les formulations adultes que pédiatriques.

Le constat général est que la disponibilité des médicaments diminue au fur et à mesure qu'on passe de la CAME centrale vers les dépôts régionaux puis vers les centres de santé. Ceci se traduit par de fréquentes ruptures de stock dans les centres de santé.

Par ailleurs on note un faible niveau de formation du staff en charge de la gestion des dépôts des ZS et formations sanitaires et une faiblesse des capacités financières des ZS et formations sanitaires.

Principales recommandations

A l'endroit du Ministère de la santé

- Conduire une étude d'orientation stratégique pour définir le développement de la CAME (y compris ses besoins en espace).

- Développer avec les partenaires et les clients de la CAME une convention de collaboration pouvant améliorer la coordination des activités des partenaires et la disponibilité des médicaments essentiels génériques (MEG) dans les structures sanitaires périphériques.

- Renforcer les capacités de stockage de la CAME et des ZS avec de nouvelles installations conformes aux normes de la distribution pharmaceutique.

- Réviser le système national d'approvisionnement en produits pharmaceutiques pour le système public. Ceci passe par :

  - Le parachèvement de la décentralisation du système de santé

  - La hiérarchisation de la pyramide sanitaire qui impliquera l'instauration de marges bénéficiaires sur le médicament, définies par niveau de cette pyramide

A l'endroit de la DPM

- Actualiser la liste nationale des médicaments essentiels.

- Élaborer une politique et des procédures pour la gestion des dons de médicaments.

- Élaborer un manuel de formation destiné aux gestionnaires de dépôts de ZS, des Hôpitaux et de centres de santé qui servirait d'outil de formation et de référence sur les bonnes pratiques de gestion des médicaments.

- Former/recycler le personnel des dépôts sur les aspects suivants : quantification, réception, conditions de stockage, rangement etc.

A l'endroit de la Direction de la CAME

- Mettre en place un system pour évaluer la satisfaction du service par produit et par mois (en priorité sur la liste des produits traceurs).

A l'endroit du Programme Nationale de Lutte contre le Paludisme

- Faire en urgence une révision de la quantification et du plan d'approvisionnement des traitements combinés à base d'artémisinine (ACT) et autres produits de lutte contre le paludisme pour l'année 2009.

A l'endroit des Partenaires techniques et financiers

Appuyer les dépôts répartiteurs des zones sanitaires pour l'amélioration de gestion de stocks et la quantification de leurs besoins en MEG en vue d'une contractualisation avec la CAME.

RESUME DES RECOMMANDATIONS

A l'issue de cette évaluation, l'équipe de consultants a formulé des recommandations dont la mise en œuvre améliorerait le fonctionnement de la CAME et renforcerait le système pharmaceutique du Bénin. Ces recommandations sont classées ci-après en fonction des structures auxquelles elles s'adressent.

A l'endroit du Ministère de la santé (et des Partenaires techniques et financiers)

- Procéder à une révision des instruments juridiques et administratifs de la CAME.
- Faire un appel à manifestation d'intérêt pour renforcer l'assemblée générale de la CAME.
- Susciter l'implication des professionnels de santé dans les activités de la CAME par l'élaboration d'une convention de collaboration entre la CAME et tous ses partenaires (Projets et Programmes du MS, les ZS, les Hôpitaux, les ONG…).
- Conduire une étude d'orientation stratégique pour définir le développement de la CAME (y compris ses besoins en espace).
- Développer entre la CAME, les partenaires et les clients, une convention de collaboration pouvant améliorer la coordination des activités et la disponibilité des MEG dans les structures sanitaires périphériques.
- Renforcer les capacités de stockage de la CAME et des ZS avec de nouvelles installations conformes aux normes de la distribution pharmaceutique.
- Appuyer les dépôts répartiteurs des zones sanitaires pour l'amélioration de gestion de stocks et la quantification de leurs besoins en MEG en vue d'une contractualisation avec la CAME.

A l'endroit de la Direction de la CAME (et des Partenaires techniques et financiers)

- Définir une politique et mettre en place de nouveaux outils de gestion de l'information au niveau de la CAME.
- Acquérir un nouveau logiciel d'exploitation capable de répondre aux exigences de l'activité de distribution pharmaceutique (simultanément à la CAME et dans ses dépôts régionaux).
- Elaborer un dossier de demande de financement à soumettre aux organismes de financement (banques, bailleurs de fonds, État …) sur la base d'un outil prévisionnel de la trésorerie.
- Mettre en place une méthode d'évaluation de la performance des fournisseurs en termes de respect des contrats.

- Prévoir des indicateurs de processus et de résultats lors de l'élaboration du budget annuel.
- Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
- Élaborer une politique des ressources humaines.
- Procéder à la description des postes pour les emplois non décrits.
- Harmoniser la structure de dossier du personnel et le mettre à jour.
- Élaborer et mettre en place le plan de formation du personnel.
- Définir et mettre en place de façon consensuelle avec les agents, un système d'évaluation basé sur l'atteinte des objectifs.
- Élaborer un outil de suivi, de mémorisation et d'archivage des contrôles de qualité dans le cadre de la politique « Assurance Qualité » de la CAME.
- Élaborer un outil de calcul, de suivi et d'archivage :
    - des données logistiques et financières des évènements liés aux coûts d'approche dans le cadre de l'approvisionnement ;
    - de la trésorerie prévisionnelle ;
    - de la structure des prix de cession des produits de la CAME en fonction des prix relevés sur le marché privé.
- Former le personnel sur l'utilisation du logiciel ANAOMES.
- Mettre en place un outil de mesure des écarts de stock constatés par magasin, lors des inventaires permanents.
- Mettre en place un outil de génération des profils de consommation des 20/80 et des produits traceurs.
- Mettre en place un outil de lisibilité hebdomadaire des stocks des trois dépôts. Cet outil externe au logiciel de gestion commerciale devra être en mesure de présenter un état des stocks de tous les dépôts de la CAME en temps réel.
- Mettre en place un système pour évaluer la satisfaction du service par produit et par mois (en priorité sur la liste des produits traceurs).

A l'endroit du Conseil d'Administration de la CAME

- Créer un comité technique chargé de rédiger le cahier des charges du nouveau logiciel de gestion commerciale et comptabilité.

- Mettre en œuvre les procédures d'acquisition du nouveau logiciel.

- Mettre en œuvre la procédure d'acquisition du logiciel ANAOMES. Ce logiciel est spécialement conçu pour l'informatisation du service des achats des centrales d'achats. Cet outil est à mettre en place dans le cadre de l'amélioration de la transparence de la CAME.

A l'endroit de la DPM

- Actualiser la liste nationale des médicaments essentiels.

- Élaborer une politique nationale et des procédures pour la gestion des dons de médicaments.

- Élaborer un manuel de formation destiné aux gestionnaires de dépôts de ZS, des Hôpitaux et des centres de santé qui servirait d'outil de formation et de référence sur les bonnes pratiques de gestion des médicaments

- Former/recycler le personnel des dépôts sur les aspects suivants : quantification, réception, conditions de stockage, rangement etc.

A l'endroit du Programme Nationale de Lutte contre le Paludisme

- Faire en urgence une révision de la quantification et du plan d'approvisionnement des ACT et autres produits de lutte contre le paludisme pour l'année 2009.

LE PLAN D'ACTION

Domaine d'intervention	N°	Constats	Solutions à court terme (1-6 mois)	Solutions à moyen terme (6 mois à 2 ans)	Résultats attendus	Date approximative de réalisation	Responsable	Partenaires dans la réalisation
Juridique	1	Statut CAME sans personnalité juridique depuis 18 ans	Recruter un expert juriste pour rédiger de nouveaux statuts de la CAME	Signer et officialiser les nouveaux statuts de la CAME	La CAME dispose de nouveaux statuts juridiquement valables	Mars 2009	MS	CTJ/MS ; DPM ; CAME ; PTF
	2	Caducité des textes : non responsabilisation des acteurs du système		Rédiger une convention de collaboration entre la CAME et tous ses partenaires (Projets et Programmes du MS, les ZS, les Hôpitaux, les ONG…)	Il existe une convention de collaboration entre la CAME et tous ses partenaires : « Contractualisation »	Janvier 2010	MS	CTJ/MS ; DPM ; CAME ; PTF
	3	Assemblé Générale CAME non assez forte pour prendre des décisions importantes pour l'entreprise	Procéder à un appel à manifestation d'intérêt pour renforcer l'AG de la CAME		La CAME dispose d'une AG forte capable de prendre des décisions adéquates pour l'entreprise	Mai 2009	MS	CTJ/MS ; DPM ; CAME ; PTF
Gouvernance	4	Manque de compétence du Comité de Gestion	Désigner un conseil d'administration (CA) suivant les règles statutaires	Production régulière et partage avec le MS et les autres acteurs, de tableaux de bord avec des indicateurs de processus et de résultats	La Direction de la CAME et le CA produisent régulièrement des tableaux de bord avec des indicateurs de processus et de résultats	Juin 2009	MS	D/CAME ; DPM ; Nouvelle AG PTF

Domaine d'intervention	N°	Constats	Solutions à court terme (1-6 mois)	Solutions à moyen terme (6 mois à 2 ans)	Résultats attendus	Date approximative de réalisation	Responsable	Partenaires dans la réalisation
Système d'information	5	Dépôts régionaux de Natitingou et de Parakou non reliés à la plate-forme informatique de la centrale de Cotonou	Créer un comité technique chargé de rédiger le cahier des charges du nouveau logiciel de gestion commerciale et comptabilité	Mettre en réseau les dépôts régionaux de Parakou et Natitingou avec la Centrale de Cotonou	Un comité technique chargé de la rédaction du cahier de charges du nouveau logiciel est installé	Octobre 2009	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; PTF
	6	Modules du logiciel « Sage SAARI ligne 500 » non en réseau : transfère manuel des écritures avec tous les risques d'erreur		Acquérir un nouveau logiciel donnant plus d'information sur la gestion commerciale et comptable de la CAME	La CAME dispose d'un logiciel moderne capable de générer des informations clés pour le suivi de la gestion commerciale et comptable	Juin 2010	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; PTF
	7	Absence d'un outil d'aide décisionnelle au niveau du département « Approvisionnement et Assurance Qualité »		Installer à la CAME un logiciel d'Analyse des Appels d'Offre de Médicaments Essentiels	Le logiciel ANAOMES est installé au département Approvisionnement et Assurance Qualité de la CAME	Janvier 2010	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; PTF
				Élaborer les outils complémentaires pour le bon fonctionnement du logiciel ANAOMES	Les outils complémentaires sont disponibles pour le suivi et l'archivage des données sur les produits, les fabricants, la logistique, les finances, les prix, la liste des 20/80	Avril 2010	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; PTF

Ressources humaines	8	Insuffisance de personnel et inadéquation profil/poste dans certains services		Mettre en place un système de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	La gestion prévisionnelle du personnel devient une réalité à la CAME	Janvier 2010	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; PTF
	9	Absence de description de poste pour le personnel non cadre	Élaborer les descriptions de postes pour les emplois non décrits		Toutes les catégories de personnel de la CAME ont une description de poste	Juin 2009	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; Syndicats ; PTF ; Cabinet spécialisé
	10	Objectifs non fixés préalablement pour l'évaluation du personnel		Mettre en place en collaboration avec le personnel, un système d'évaluation basé sur une fixation des objectifs	L'évaluation du personnel se fait sur la base de l'atteinte des objectifs relatifs à chaque poste	Décembre 2009	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DRH/MS ; Syndicats ; PTF ; Cabinet spécialisé
	11	Absence de plan de formation pour les agents de la CAME		Élaborer un plan de formation pour le personnel de la CAME	La CAME dispose d'un plan de formation en harmonie avec les objectifs de développement de l'entreprise	Décembre 2009	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DRH/MS ; Syndicats ; PTF ; Cabinet spécialisé

Administration et Finances	12	Incapacité du logiciel Sage 500 à produire des informations financières et comptables pertinentes		Acquérir un nouveau logiciel donnant plus d'information sur la gestion commerciale et comptable de la CAME	La CAME dispose d'un logiciel moderne capable de générer des informations clés pour le suivi de la gestion commerciale et comptable	Janvier 2010	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DPM ; PTF
	13	Absence d'un outil de trésorerie prévisionnelle		Élaborer un dossier de demande de financement en prévision à un éventuel besoin de financement	La CAME dispose d'un dossier de demande de financement près à être introduit auprès d'une structure financière en cas de nécessité	Décembre 2009	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; DRFM ; PTF
	14	Profil de consommation non défini pour les 20/80 et les produits traceurs	Définir le profile de consommation des produits traceurs		La liste des produits des produits traceurs est disponible	Mai 2009	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; Projets et Programmes MS ; PTF
	15	Le budget non accompagné d'objectifs et d'indicateurs par division		Fixer des objectifs et définir des indicateurs par division lors de l'élaboration du budget de 2010	En 2010, le budget de la CAME est assorti d'objectifs et d'indicateurs par division	Septembre 2009	AG CAME	D CAME/CA; DRFM; PTF

Opérations générales de la CAME	16	LNME non actualisée (2003)	Réviser la LNME		La CAME dispose d'une LNME actualisée	Décembre 2009	DPM	CAME ; MS ; Projets et Programmes; PTF
	17	Absence d'une politique de gestion des dons de médicaments		Élaborer une politique et des procédures pour la gestion des dons de médicaments	Le pays dispose d'un document de politique de gestion des dons de médicament	Décembre 2009	DPM	CAME ; MS ; Projets et Programmes; PTF
				Vulgariser le document de politique de gestion des dons de médicaments au Bénin	Le document de politique de gestion des dons de médicaments au Bénin est connu de tous les partenaires du MS et autres donateurs	Mars 2010	DPM	CAME ; MS ; Projets et Programmes; PTF
	18	L'insuffisance de données sur la consommation empêche une bonne quantification des médicaments au niveau de la CAME		Développer avec les partenaires et clients de la CAME un contrat de collaboration dans lequel la remontée des données de consommation vers la CAME aura une place de choix	La contractualisation devient une réalité entre la CAME et ses clients (Projets et Programmes; les ZS ; les Hôpitaux)	Mars 2010 (Phase pilote)	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; Projets et Programmes MS ; PTF
				Appuyer les dépôts répartiteurs des zones sanitaires et les Hôpitaux pour la quantification de leurs besoins en MEG retenus en vue d'une contractualisation avec la CAME.	La CAME estime les quantités de médicaments à commander sur la base des quantifications faites au niveau des ZS et Hôpitaux contractualisés	Juin 2010 (Phase pilote)	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; Projets et Programmes MS ; PTF

Opérations générales de la CAME (suite)	19	Fréquentes ruptures de stock en médicaments essentiels au niveau des CS et Hôpitaux : Cas des ACT et autres produits de lutte contre le paludisme Absence de données logistiques sur les produits (quantités consommées, stock d'inventaire, pertes et ajustements)	Réviser la quantification des ACT avec les ZS et ajuster la planification des approvisionne-ments	Mettre en place un outil de suivi des indicateurs de gestion logistique des produits antipaludiques	Une révision de la quantification et des redéploiements de stocks d'ACT et autres produits antipaludiques sont faits pour éviter des péremptions massives, et ruptures de stock	Mars 2009	PNLP	CAME ; DPM ; ZS ; PTF
			Améliorer le système d'information de gestion logistique des médicaments	Évaluer le système de gestion logistique des médicaments et mettre en œuvre les recommandations	Les forces et faiblesses son identifiées, un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations est élaboré	Octobre 2009	DPM	CAME ; ZS ; Privés ; PTF
				Renforcer les capacités du personnel en charge de la gestion des produits pharmaceutiques à divers niveaux de la chaîne d'approvisionnement sur la quantification, la gestion des stocks, l'utilisation des supports de gestion…	La gestion pharmaceutique est améliorée au niveau des structures	Juillet 2009	DPM	CAME ; ZS ; PTF
	20	Manque de coordination entre les programmes nationaux et la CAME : Cas du PNLP		Mettre en œuvre une convention de collaboration entre les projets et programmes, les ZS et la CAME : Généralisation de l'approche contractuelle	Dans le cadre de la convention de collaboration les projets et programmes associent la CAME dans le cycle de gestion de leurs médicaments	Mars 2010	D/CAME	Nouveau Pdt/CA ; Projets et Programmes MS ; PTF

MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION

La mise en œuvre de ce plan d'action ne serait possible sans l'appui technique et financier de tous les partenaires du Ministère de la Santé. Chaque institution partenaire du MS pourra y contribuer selon son domaine de prédilection. Pour cela, l'USAID qui a commandité cette évaluation devra organiser une table ronde des partenaires pour que ceux-ci prennent des engagements pour contribuer à la résolution des différents problèmes identifiés. La CAME et tous les acteurs qui collaborent avec elle devraient participer à cette réunion.
A l'issu de cette table ronde des groupes thématiques pourront être constitués pour élaborer des plans de mise en œuvre plus détaillés avec des estimations budgétaires.