

MANUEL DE PROCÉDURES POUR L'APPROVISIONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES VACCINS ET CONSOMMABLES PAR LE CIRCUIT UNICEF

1. Justifications

Le Programme Elargi de vaccination a bénéficié pendant les années soixante dix et quatre vingt d'une attention soutenue de la Communauté Internationale qui avait mis à la disposition des pays concernés des ressources importantes en vue d'atteindre les objectifs de vaccination universelle assignés alors au programme.

En dépit des résultats positifs atteints dans beaucoup de pays, la lassitude a fini par gagner la Communauté des Bailleurs de Fonds qui a commencé à se désengager à la fin de la décennie 1980, début des années 1990. La nécessité de faire face à ce désengagement imposait que soit lancée une initiative d'envergure pour restructurer le schéma de financement du PEV. Ce fut l'Initiative de l'Indépendance Vaccinale.

Cette initiative fut lancée au début des années 1990 sous la houlette de l'OMS, de l'UNICEF et d'autres partenaires au développement. Elle encourage les Etats à prendre en charge sur leurs ressources budgétaires le financement de leurs vaccins, traduisant ainsi la haute priorité qu'ils accordent à la vaccination en général et au PEV de routine en particulier. Un dispositif d'appui est mis en place pour permettre aux Etats engagés dans l'Initiative de s'approvisionner régulièrement, par le biais de l'UNICEF, des vaccins de qualité, dûment contrôlés, au meilleur coût possible.

L'Initiative de l'Indépendance Vaccinale au Sahel rentre dans ce cadre. Elle vise :

- L'approvisionnement régulier des PEV des pays concernés en vaccins de qualité garantie à un prix abordable
- L'amélioration de la gestion du vaccin à toutes les étapes : de l'estimation des besoins à l'administration du vaccin sur le terrain

L'Initiative est soutenue par la Commission Européenne et l'UNICEF. A cet effet, les pays du Sahel ont signé :

- Une convention de financement avec la Commission Européenne sur un projet d'Appui au Renforcement de l'IIV au Sahel ; par cette convention, les Etats s'étaient engagés à mettre en place un mécanisme de financement budgétaire prenant en compte l'ensemble de leurs besoins en vaccins et consommables du PEV de routine ; la Commission Européenne, quant à elle, s'est engagée à sécuriser la ligne budgétaire ciblée sur les Fonds de Contrepartie de l'appui à l'Ajustement Structurel
- Un accord de coopération avec l'UNICEF pour l'approvisionnement du PEV en vaccins et consommables de qualité garantie à un prix compétitif

La première opération d'approvisionnement engagée dans le cadre de l'IIV au Sahel a été menée en 1996 par le biais de l'UNICEF sous la forme de " l'achat assistance " en attendant la mise en place des instruments prévus dans le cadre de l'Initiative. Les opérations conduites selon les procédures IIV ont démarré à partir de 1997 dans le cadre des accords signés entre les Etats et l'UNICEF.

La mise en œuvre des accords de coopération Gouvernements/UNICEF a été laborieuse pendant les deux premières années du projet (1997 et 1998). En effet, si les budgets prévus par les pays pour l'achat de vaccins et consommables ont été entièrement exécutés comme l'attestent les taux d'engagement et de règlement des dépenses (99,15%), des difficultés ont rendu l'exécution des opérations d'approvisionnement malaisées, les plus importantes de celles-ci étant :

- Les délais trop longs de production des factures proforma et définitives par l'UNICEF
- L'insuffisance et les difficultés de mobilisation du Fonds de roulement eu égard aux contraintes liées au calendrier budgétaire des Etats
- La fluctuation mensuelle des taux de change du dollar
- La rigidité de la règle de paiement de la facture relative à la dernière livraison avant le lancement d'une nouvelle commande
- Les difficultés de prise en charge par les pays des dépenses de transit et de magasinage
- L'absence de dispositions fiscales claires
- Les lourdeurs classiques des chaînes de dépenses, sources de retard dans les opérations budgétaires dans les pays
- La mauvaise interprétation des instructions relatives aux procédures d'approvisionnement par les acteurs

Diverses rencontres organisées à l'initiative de la CATR ou de l'UNICEF, dont les deux réunions inter-pays tenues à Ouaga en 1998 et Bamako en 1999, la réunion des administrateurs santé tenue en 1998 à Abidjan, et la réunion conjointe CATR/UNICEF tenue à Bamako en 1999 en prélude à la réunion inter-pays, ont permis aux acteurs de l'IIV de se pencher sur ces difficultés et de leur trouver des solutions.

La solution à certaines de ces difficultés a nécessité des aménagements dans les procédures internes des pays et des institutions impliquées. C'est notamment le cas des procédures UNICEF de mobilisation du Fonds de garantie et de production des factures. Dès lors, la codification des nouvelles procédures est devenue une nécessité impérieuse.

2. Objectifs du manuel

L'objectif général de ce manuel de procédures est de contribuer à la régularité de l'approvisionnement en vaccins et consommables dans les pays du Sahel engagés dans l'IIV.

Les objectifs spécifiques visent à :

- Faciliter la compréhension des procédures par l'ensemble des acteurs de l'Initiative
- Rendre fluide la mise en œuvre de ces procédures afin d'en réduire les délais
- Expliciter les engagements des différents acteurs et en situer les responsabilités
- Mettre à la disposition des acteurs un document de référence permanente destiné à servir de guide pour les opérations d'approvisionnement en vaccins et consommables dans le cadre de l'IIV
- Concilier les procédures de l'UNICEF avec les exigences de l'exécution budgétaire dans les Etats
- Faciliter les contacts entre les acteurs de l'Initiative en dépit de la distance qui les séparent

3. A qui s'adresse le présent manuel ?

Le manuel s'adresse à l'ensemble des acteurs engagés dans la mise en œuvre de l'IIV au Sahel. Les acteurs ci-après sont particulièrement concernés :

- Responsables du Programme Elargi de Vaccination dans les pays
- Responsables de la gestion administrative et financière du Programme Elargi de Vaccination dans les pays
- Responsables des Directions chargées des Affaires Financières au sein des Ministères chargés de la Santé
- Responsables des opérations d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement, et de règlement au sein des Ministères chargés des Finances
- Chargés du Projet ARIVAS au sein des Délégations de la Commission Européenne dans les pays
- Responsables des Programmes d'aide budgétaire de la Commission Européenne dans les pays
- Administrateurs de la santé des Bureaux/Pays de l'UNICEF
- Chargés des approvisionnements (Supply Officers) des Bureaux/Pays de l'UNICEF
- Chargé de projet à la Division Programme santé à l'UNICEF/New York
- Chargés des Finances à l'Unité des Contributions à l'UNICEF/New York
- Point local au sein de l'Unité de trésorerie à l'UNICEF/New York
- Responsables de la comptabilité au Finance & Budget Centre
- Points focaux au sein du Contracting Centre et du Customer Services Support Centre.

4. Contenu du manuel

Le manuel est divisé en deux parties.

La première partie porte sur la présentation des procédures.

La seconde partie est centrée sur la facilitation des contacts entre les acteurs. A cet effet, les coordonnées des différents acteurs ont été présentées.

Enfin, des annexes comprenant un tableau indiquant le niveau du Fonds de Garantie par pays, le montant des inscriptions budgétaires pour 1999, et un calendrier indicatif de l'exécution budgétaire dans les pays participant à l'IIV.

5. Remarques d'ordre général

Ces remarques ci-après sont destinées aux acteurs de l'initiative.

En attirant l'attention de ces acteurs sur l'importance de certaines évidences, elles contribuent à la réussite de la mise en œuvre de ce manuel :

- Un manuel de procédures n'est qu'une somme de bonnes intentions. Son efficacité dépend de l'engagement et de la détermination de ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre

- Un suivi systématique des différentes étapes de ce manuel doit être effectué par les acteurs les plus directement impliqués, notamment les Responsables du Programme Elargi de Vaccination, les Supply Officer des Bureaux/Pays de l'UNICEF et la Centrale d'achat de l'UNICEF à Copenhague. Ce suivi doit notamment s'exercer sur l'utilisation du Fonds de Garantie, des crédits inscrits sur le budget, et des dates buttoirs pour l'exécution des budgets
- Les dispositifs de suivi (Points focaux et groupes restreints de suivi) mis en place dans le cadre de l'IIV ont montré leur efficacité dans le suivi des opérations budgétaires. Ils pourront être mis à contribution pour faciliter la mise en œuvre des procédures arrêtées
- Enfin, deux constantes doivent être constamment gardées à l'esprit :
 - 1) rien ne peut remplacer les contacts entre acteurs
 - 2) l'inaction est le pire ennemi de ceux qui doivent agir pour atteindre des objectifs

Les contacts doivent être privilégiés à tous les niveaux et par les moyens les plus rapides : fax, E-mail, contacts interpersonnels, etc. N'hésitez pas à vous mettre en contact avec l'interlocuteur le plus indiqué !

6. Procédures en vigueur

Elles sont présentées ci-après sous forme de matrice indiquant les responsabilités des différents acteurs, les délais - objectifs et/ou les échéances pour les actions à entreprendre.

Tableau 1 : Matrice des procédures de financement et d'approvisionnement des pays du Sahel participant à l'IIV en vaccins et consommables

Etapes	Délais estimatifs	Echéances et/ou dates buttoirs
1. Le Ministère chargé de la santé (PEV) procède à l'estimation des besoins en vaccins et consommables de l'année de référence (n+1). Le stock résiduel prévisible à la fin de l'année en cours devra être indiqué	15 jours	1-15 juin de l'année en cours (n)
2. Le PEV transmet par Fax, par E.mail, ou par tout autre moyen rapide l'estimation des besoins i) au Bureau/Pays de l'UNICEF pour transmission à Copenhague, ii) à la Direction chargée des Affaires Financières au sein du Ministère chargé de la Santé pour prise en compte dans le projet de budget du Ministère	15 jours	15-30 juin l'année en cours
3. Les arbitrages Ministériels s'effectuent entre le Ministère chargé de la Santé et Celui chargé des Finances	2 mois	juillet/août de l'année en cours
4. Le projet de budget est examiné et approuvé par l'Assemblée Nationale	4 mois	septembre/décembre de l'année en cours
5. Le PEV i) réactualise l'estimation des besoins en tenant compte du stock réel de vaccins disponible à fin Décembre, ii) détermine la quantité à commander, iii) précise le nombre de commandes (1 ou 2) et arrête le planning de livraisons		15 décembre de l'année en cours
6. Le PEV transmet par Fax, E.mail ou par tout moyen rapide les besoins actualisés et une demande de cotation des prix pour la première commande de l'année suivante (n+1) au bureau/Pays de l' UNICEF en indiquant la procédure qui sera utilisée : IIV ou achat remboursable NB : la première commande équivaut à la commande annuelle pour les pays qui lancent une seule commande dans l'année	5 jours	20 décembre
7. Le Bureau/Pays de l'UNICEF transmet par Fax ou E.mail les besoins actualisés et la demande de cotation pour la première commande à Copenhague en indiquant la procédure retenue	7 jours	27 décembre
8. Copenhague transmet la cotation des prix au Bureau/Pays de l' UNICEF. Cette cotation des prix doit prendre la forme d'une facture proforma pour permettre aux Pays de procéder à l'engagement des crédits sur la ligne concernée	10 jours	7 janvier
9. Le Bureau/pays de l'UNICEF transmet la cotation des prix au PEV et lui indique le montant disponible du Fonds de Garantie	8 jours	15 janvier de l'année de référence (n+1)

10. Le PEV ajuste, au besoin, la commande pour tenir compte du montant du Fonds de Garantie disponible, remplit, fait signer l'annexe A par le responsable compétent du Ministère chargé de la Santé (Ministre, Secrétaire Général, ou toute personne ayant délégation de signature), et la transmet au Bureau/pays de l'UNICEF. L'annexe confirmera la procédure retenue et précisera le mode de paiement qui sera utilisé par le Gouvernement : paiement à l'avance ou paiement à la livraison. Parallèlement, et en fonction des procédures arrêtées par le Pays, le PEV procède, en rapport avec les Services compétents des Ministères chargés des Finances et de la Santé, à l'engagement du montant correspondant à la facture proforma.	7 jours	22 janvier de l'année en cours
11. Le Bureau UNICEF/Pays s'assure que le montant disponible du Fonds de Garantie est suffisant pour couvrir la commande, contresigne l'annexe A, et en saisit Copenhague (CPH/Customer Services et CPH/Finance) par Fax ou par E.mail. Cette saisine vaut confirmation de la commande	7 jours ?	29 janvier de l'année de référence (n+1)
12. Copenhague procède au traitement interne, place la commande auprès d'un fournisseur et transmet par Fax ou E.mail les codes requis, les coûts réels des vaccins libellés dans la monnaie de la transaction, et les dates de livraison projetées au Bureau/Pays.	7 jours	5 février de l'année de référence (n+1)
<i>NB : les coûts réels des vaccins n'incluent pas le fret, l'assurance, les frais de transit et de magasinage, les charges administratives, et autres charges liées à la transaction</i>		
13. Les vaccins sont livrés au PEV par le Fournisseur	6 semaines ?	20 mars de l'année de référence (n+1)
14. Copenhague envoie par Fax la facture et le code pour le paiement au Bureau/Pays, l'original étant transmise par valise diplomatique	3 semaines ?	11 avril de l'année de référence (n+1)

Exceptionnellement, en cas de livraisons multiples étalées dans le temps, une facturation partielle peut être demandée par le Bureau/Pays en accord avec le Gouvernement pour ne pas pénaliser le lancement de commandes prochaines. Dans le même ordre d'idées, après consultation avec Copenhague et New York, le Bureau/Pays, peut, en accord avec le Gouvernement, produire et transmettre une facture basée sur des coûts estimatifs (vaccins, fret, charges administratives, frais de transit et de magasinage. Si la commande est déjà placée auprès d'un fournisseur, les coûts réels des vaccins seront facturés et les prix estimatifs seront utilisés pour les autres coûts.

Etapes	Délais estimatifs	Echéances et/ou dates buttoirs
15. Le Bureau/Pays intègre éventuellement les frais encourus au niveau local (frais de transit et de magasinage) et transmet la facture au PEV en indiquant le taux de change du dollar valable jusqu'à la fin du mois en cours	3 jours	
16. Le PEV certifie le service fait et prend les dispositions nécessaires, en rapport avec les services compétents du Ministère chargé de la Santé et de celui chargé des Finances, et conformément aux procédures nationales de comptabilité publique, pour le règlement de la facture conformément aux délais retenus dans le protocole. NB : les dispositifs de suivi mis en place dans le cadre du suivi de l'IIV pourront être réactivés à cet effet	45 à 60 jours selon le pays	
17. Le Bureau/Pays procède au traitement du paiement reçu selon les procédures internes à l'UNICEF en utilisant le code envoyé par Copenhague, et transmet une copie des pièces justificatives requises à Copenhague		
18. Le PEV, le Bureau/Pays et Copenhague actualisent la situation du Fonds de Garantie pour le Pays en vue de la commande prochaine		septembre/décembre de l'année en cours

Les pays peuvent intégrer les procédures relatives à l'engagement et au règlement des dépenses dans ce manuel, de façon à disposer d'un outil complet de suivi des opérations budgétaires et d'approvisionnement en vaccins et consommables.

7. Coordonnées des points focaux dans les Pays et les structures impliquées

Contacts person	Address	For guidance on the following aspects of the Vaccine Independence Initiative
Programme Division, Health Cluster, Unicef / New York		
Judy Polsky Project Officer PD/Health	Tel. 212 824 63 16 Fax: 212 824 64 60	Establishing the VII, obtaining sample agreements, requests to establish or alter VII ceiling for each country, general troubleshooting
Supply Division, UNICEF Copenhagen		
Finance & Budget Centre Susan Mathiesen Accounting Officer Ole Udvang Accounts Assistant	Tel. 45 35 27 32 45 Tel. 45 35 27 32 47 Fax. : 45 35 26 9421	Invoicing for VII and Procurement Service orders, requests for partial billing, queries on outstanding balance and current status of country VII ceiling
Customer Services support Centre Valerie Royal Customer Support Officer	Tel. 45 35 27 30 04 Fax. 45 35 26 94 21	Focal point for submission of price estimate requests, timing of deliveries, general procurement service customer service issues
Contracting Centre Hiro Maruyama Contracting Officer	Tel. 45 35 27 30 17 Fax. 45 35 26 9421	Inquiries on delivery dates for vaccine shipments
DFAM, Finance Section, UNICEF/New York		
Contributions Unit : Carlos Santos Finance Officer Salve Neelankavil Finance Officer	Tel. 212 326 77 37 Tel. 212 326 7354 Fax. 212 326 74 25	Amendments to VII Guarantee Fund pertaining to donor contribution to the VII, handle financial side to default in payments
Treasury Unit : Bob Pashayan	Tel. 212 326 73 47 Fax. 212 326 74 25	Focal point for local currency approvals

8. Niveau du Fonds de Garantie par pays

Pays	Plafond (USD)
Burkina Faso	455,000
Niger	660,000
Sénégal	300,000
Cap Vert	43,000
Mali	0
Tchad	320,000
Mauritanie	168,000
Gambie	150,000
Total	2 096 000

(Source Unicef)

Inscription Budgétaires 1999

Pays	Plafond (USD)
Burkina Faso	506 142 000
Niger	550 000 000
Sénégal	305 222 467
Cap Vert	36 000 000 *
Mali	895 000 000
Tchad	300 000 000
Mauritanie	108 000 000
Gambie	150 000 000
Total	2 850 364 467

(Source : Lois de finances, DAAF ou PEV des pays)

* Taux de change utilisé : \$ 1 pour 10 dallasis, \$ 1 pour 600 FCFA et 1UM (ouguiya) pour 3 FCFA

Fiche de suivi des opérations d'approvisionnement au niveau des pays *

	Date estimation des besoin	Date demande de cotation des prix	Date de réception de la cotation des prix	Date de transmission de l'annexe A	Date de livraison	Date de réception de la facture définitive	Date de paiement de la facture définitive
Date prévue							
Date effective							
Délai prévu							
Délai observé							

* Préciser s'il s'agit de la commande annuelle, de celle du premier semestre ou de celle du second semestre. Cette fiche doit être tenue par les responsables du PEV, ceux des Bureaux/Pays de l'UNICEF et ceux de Copenhague.

Fiche de suivi de l'utilisation des crédits budgétaires

	Crédits inscrits	Engagements	Règlements	Crédits disponibles
● 1ère commande				
● 2ème commande				
● Total				

Cette fiche doit être tenue par les responsables du PEV en rapport avec les services financiers des Ministères chargés de la Santé et des Finances. Elle doit être actualisée régulièrement.

Fiche de suivi du Fonds de Garantie

(1)	Plafond Fonds de Garantie (2)	Engagements (3)	Paiements (4)	Balance (5) égale (2)-(3)+(4)
● 1ère commande				
● 2ème commande				
● Total				

(2) Le plafond du Fonds de Garantie doit être inscrit sur la ligne Total

(3) Il s'agit des engagements effectués sur le Fonds de Garantie

(4) Les paiements sont ceux effectués par le Gouvernement

Cette fiche doit être remplie régulièrement par les responsables du PEV, les Administrateurs Santé ou les Supply Officers de l'UNICEF et Copenhague. Elle doit être actualisée au fur et à mesure de l'exécution des opérations d'approvisionnement.

Dates butoirs en matière d'exécution et de suivi budgétaire :

- Arbitrages techniques : Juin/Juillet
- Arbitrages ministériels : Août
- Adoption par le Conseil des Ministres : Fin Août/Début Septembre
- Adoption par l'Assemblée Nationale : Octobre/Décembre
- Mise en place des crédits : Janvier/Février/Mars
- Clôture engagements : Novembre

- Clôture paiement sur exercice : Fin Mars année suivante

<< Précédente