



Partenaires Techniques et Financiers et multiplication des réseaux d'approvisionnement en CTA dans le secteur public au Bénin

Acteurs, logiques et normes



Jessica Pourraz, étudiante en thèse dans le cadre du projet Globalmed*, EHESS, Cermes 3, UMR 216 « Mère et enfants face aux infections tropicales »

*Projet Globalmed: Les combinaisons thérapeutiques à base d'artémisinine : une illustration du marché global du médicament, de l'Asie à l'Afrique, PI Carine Baxerres, Financements European Research Council (ERC)



Contexte de la communication :

Dès 2004, le Fonds Mondial de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme (FM) conditionne son aide financière dans la lutte contre le paludisme en Afrique à l'utilisation des CTA et plus spécifiquement ceux préqualifiés par l'OMS. D'autres acteurs transnationaux vont mettre en place des projets d'appui financier aux Etats pour la distribution massive des CTA en remplacement des vieilles molécules jugées inefficaces. Au Bénin, le Programme National de Lutte contre le Paludisme (PNLP) est soutenu dès le 1er round du FM en 2003 et peut ainsi commencer à financer la transition. Progressivement une arène d'acteurs transnationaux - les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) - se met en place au Bénin pour approvisionner en CTA les formations sanitaires publiques et le niveau communautaire.

Question de recherche : Ces PTF génèrent de nouveaux réseaux d'approvisionnements dans le secteur public qui viennent alors se juxtaposer à ceux existants, s'y mêlent, voire entrent en concurrence avec eux. Au delà des tensions classiquement décrites en anthropologie du développement entre les bailleurs internationaux et les Etats (Olivier de Sardan, 1995 ; Hours, 2005; Atlani-Duault, 2009), cette étude s'intéresse à l'origine de ces nouveaux réseaux, aux logiques qui les sous-tendent, et aux trajectoires des acteurs qui les animent et qui configurent ainsi l'offre publique des CTA au Bénin.

Qui sont les PTF soutenant le PNLN pour l'achat des CTA ? Et que font-ils ?

- ✓ PRESIDENT'S MALARIA INITIATIVE – USAID
- ✓ La Banque Mondiale (BM) (2007-2010 Booster Program, depuis 2014 Projet de Renforcement du Système de Santé-PRSS),
- ✓ Le FM via ses 2 récipiendaires principaux, les 2 ONG : CRS (approche communautaire enfants < 5 ans et femmes enceintes) et Africare (approche communautaire et sanitaire dans de nombreux centres de santé publics),
- ✓ L'Unicef (approche communautaire auprès des enfants de < 5 ans),
- ✓ La Banque Africaine de Développement (un seul achat exceptionnel sur un reliquat de fin de projet).



En matière d'achats deux grandes logiques s'opposent : Renforcement des capacités locales & appropriation nationale Versus Gestion directe au service des économies d'échelle et de la qualité

1) **Les achats réalisés en partie en accord avec les procédures nationales** : c'est le cas des récipiendaires principaux du FM (CRS et Africare) qui confient la gestion du processus d'achat à la CAME (Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels), et de la Banque mondiale qui réalisent les achats selon le code de passation des marchés publics,

2) **Les achats réalisés hors procédures nationales** : c'est le cas de l'Unicef via sa plateforme logistique au Danemark et de USAID-PMI via le « Deliver project » à Washington.

FM	USAID-PMI	UNICEF	BM
Gestion du processus d'achats confiée à la CAME par CRS et Africare	Achats par « Deliver project » depuis Washington	Achats via leur plateforme logistique au Danemark	Achats selon le code de passation des marchés publics

Malgré les oppositions de logiques de la part des PTF pour l'achat des CTA, un système de « panier commun » serait en cours d'élaboration et de mise en place pour la gestion et la distribution des CTA dans le secteur public.

Méthodologie : cette communication est tirée des données empiriques d'un travail de thèse de doctorat en sociologie qui vise à produire des connaissances sur la Politique Pharmaceutique Nationale du Bénin, en se concentrant sur les choix politiques opérés pour la mise à disposition des CTA. La méthodologie employée, de type qualitative, consiste en des entretiens semi-directifs menés auprès des PTF et des acteurs nationaux de la réglementation du sous secteur pharmaceutique ainsi qu'en des observations directes et participantes réalisées auprès du PNLN, de la Direction des Pharmacies (DPMED) ainsi que lors de réunions de concertation entre acteurs.

Quels sont les critères et les normes d'approvisionnements ?

Les PTF sont les seuls à réaliser des achats de CTA. Le PNLN est l'autorité qui dicte les spécifications techniques des CTA aux PTF :

- ✓ Couples Firms / Produits devant être préqualifiés par l'OMS,
- ✓ Respect des spécifications PNLN : artémether luméfantrine (AL) en 1^{ère} intention et artésunate amodiaquine en 2^{ème} intention),
- ✓ Visa d'enregistrement béninois (depuis 2012 seulement),
- ✓ Autres critères administratifs et techniques : prix, date d'expiration, modes de transports, etc

La **quantification** des besoins en CTA est faite par le PNLN en coordination avec les PTF. Les achats se font sur appels d'offre internationaux et les CTA sont ensuite stockés à la CAME afin d'être distribués dans le pays.



Stockage des CTA à la CAME © IRD/S. Mahamé



Pharmacie d'un centre de santé public, Cotonou © IRD/C. Baxerres

Les sources d'approvisionnements des PTF : des couples Firmes / Produits

Pour les centres de santé publics (toutes tranches d'âge) :

USAID-PMI : entre 2008 et 2014 sur 11 achats d'AL, 9 ont été réalisés auprès de Novartis (Coartem®) et 2 auprès d'IPCA. Un seul achat d'artésunate amodiaquine (ASAQ) a été fait auprès de Sanofi (mineur en volume en comparaison des achats d'AL)

BM : entre 2007 et 2014 sur 4 achats d'AL, 3 ont été réalisés auprès de Novartis (Coartem®) et 1 auprès de Cipla (+ 1 mineur ASAQ auprès de Sanofi)

BAD : un seul achat AL exceptionnel réalisé auprès de Novartis pour Coartem® (+ 1 mineur ASAQ auprès de Sanofi)

Pour les relais communautaires (enfants < 5 ans, AL dispersible), une tendance se dégage au niveau des achats :

CRS, Africare : Coartem® de Novartis

Unicef : Coartem® de Novartis

Conclusion

Alors que tous les PTF respectent les mêmes spécifications techniques établies par le PNLN pour l'approvisionnement des CTA, aucun d'entre eux ne suit la même procédure. La multiplication des réseaux d'approvisionnement générés par les PTF met en lumière la volonté partagée de la plupart d'entre eux de maîtriser leurs achats de CTA. Le renforcement en cours du système d'assurance qualité de la CAME financé par le Fonds Mondial, via la mise en place de procédures répondant aux standards internationaux recommandés par l'OMS depuis 2005 (*Model quality assurance system for procurement agencies*), visent à rassurer et convaincre l'ensemble des PTF de confier ses achats à la centrale béninoise. Bien que quatre réseaux d'approvisionnement coexistent au Bénin, les PTF achètent tous quasi-exclusivement le Coartem® produit par Novartis.

Plus globalement, si les producteurs indiens de génériques fournissent l'essentiel des traitements antirétroviraux achetés par les acteurs transnationaux finançant les programmes de prise en charge du sida au « Sud », on observe pour le paludisme une toute autre situation. Les firmes indiennes ne parviennent que difficilement à concurrencer la firme suisse Novartis (Guennif, 2012 ; Orsi & Zimmermann, 2014).

