

Terme de Reference pour l'analyse cout/avantage de l'externalisation du transport au niveau des CDR, rédiger un cahier de charge et des indicateurs de performance pour les prestataires externes

I. Contexte et justification

Le gouvernement de la République Démocratique du Congo à travers le Ministère de la Santé Publique, Hygiène et Prévoyance Sociale s'emploie à améliorer la prestation des services de santé sur l'ensemble du territoire en adoptant des pratiques innovantes en matière de la gestion de la chaîne d'approvisionnement.

En 2023, le PNAM avec l'appui de Village Reach, avait réalisé une enquête sur le sondage de la perception de l'externalisation de la chaîne d'approvisionnement de la santé auprès de quelques acteurs du SNAME.

Les résultats de cette étude ont été présentés au cours d'un atelier tenu à l'hôtel Elaïs le 06/11/2023. A l'issue de cet atelier les recommandations ont été formulées dont l'implémentation de cette enquête pour toutes les composantes de la chaîne d'approvisionnement.

Il sied de noter que les Centrales de Distribution Régionales (CDR) constituent un maillon essentiel du système national d'approvisionnement et de distribution des produits de santé. Elles assurent la réception, le stockage et la distribution des médicaments essentiels, produits de laboratoire et consommables médicaux vers les zones de santé et, à travers elles, vers les Etablissement des soins. Leur mission est déterminante pour garantir la disponibilité continue des intrants médicaux et prévenir les ruptures de stock, lesquelles compromettent la qualité et la continuité des soins.

À l'heure actuelle, le transport des produits au départ des CDR est principalement assuré par des moyens propres, notamment une flotte interne de véhicules (camions, fourgonnettes, motos) ainsi que des ressources mises ponctuellement à disposition par certains programmes et partenaires. Si cette organisation a permis de soutenir le système au fil des années, elle présente aujourd'hui des limites majeures qui fragilisent l'efficacité et la pérennité du dispositif.

En effet, le recours à une flotte interne génère des coûts élevés et difficilement soutenables, liés à la consommation en carburant, à l'entretien et aux réparations, à l'amortissement des véhicules ainsi qu'aux charges de personnel (chauffeurs, mécaniciens, convoyeurs). De plus, le parc automobile disponible, largement vétuste, connaît des pannes récurrentes, ce qui engendre des retards, limite la couverture géographique et compromet la fiabilité du service. Par ailleurs, la rigidité organisationnelle réduit la capacité d'adaptation des CDR face aux besoins spécifiques, notamment lors des campagnes massives, des urgences sanitaires ou des livraisons vers des zones enclavées.

Ces contraintes opérationnelles se traduisent par : (i) des retards fréquents dans la livraison des produits aux zones de santé ; (ii) une augmentation significative des coûts logistiques absorbant des ressources limitées ; (iii) une mobilisation excessive du personnel des CDR dans la gestion du transport, au détriment de leurs fonctions stratégiques de gestion des stocks et de supervision ; (iv) un risque accru de rupture de stock dans les structures sanitaires.

Dans ce contexte, l'externalisation du transport des produits de santé auprès de prestataires privés spécialisés apparaît comme une alternative stratégique susceptible de renforcer

l'efficacité, de réduire les coûts et d'améliorer la fiabilité du système d'approvisionnement. Cette approche présente plusieurs avantages potentiels, parmi lesquels :

- Une professionnalisation accrue du service de transport, grâce à l'expérience et aux moyens techniques des prestataires ;
- Une réduction des coûts fixes et des charges liées à la gestion interne de la flotte ;
- Une flexibilité accrue, permettant d'ajuster la capacité logistique aux besoins réels, y compris en situation d'urgence ou de forte demande ;
- Une fiabilité améliorée, reposant sur des engagements contractuels et des mécanismes de suivi de performance ;

Toutefois, la mise en œuvre d'un tel mécanisme requiert une analyse approfondie de faisabilité, notamment à travers une étude **coût/avantage**, afin de comparer objectivement le modèle actuel de gestion interne du transport avec l'option d'externalisation, d'identifier les risques associés et de définir les modalités techniques, financières et contractuelles les plus adaptées

C'est dans ce cadre que le PNAM, avec l'appui financier du Fonds Mondial, se propose de recruter le consultant pour l'analyse cout/avantage de l'externalisation du transport au niveau des CDR.

II. Objectifs

2.1. Objectif général

Évaluer la faisabilité, les coûts et les avantages de l'externalisation du transport des produits au niveau des CDR.

2.2. Objectifs spécifiques

Afin de répondre à la problématique de la gestion du transport au niveau des CDR et d'évaluer la pertinence d'une éventuelle externalisation de cette fonction stratégique, la consultation poursuivra les objectifs spécifiques suivants :

1. Cartographier le dispositif actuel de transport au niveau des CDR et inventorier la flotte disponible

- Réaliser un inventaire exhaustif de la flotte disponible (type de véhicules, âge, état fonctionnel, capacité de charge, disponibilité de la chaîne du froid).
- Documenter les modalités actuelles de gestion (planification des tournées, organisation des chauffeurs, dispositifs de maintenance et d'assurance).
- Évaluer les coûts associés à chaque composante (carburant, entretien, réparation, amortissement, salaires du personnel de conduite et de maintenance).
- Identifier les contraintes majeures rencontrées dans l'opérationnalisation du transport (pannes, retards, routes impraticables, insuffisance des ressources financières, limitations de couverture).
- Produire une cartographie claire et illustrée (tableaux, graphiques, cartes) permettant de visualiser les flux logistiques et leurs dysfonctionnements éventuels.

2. Identifier et comparer les coûts réels de la gestion interne du transport versus l'externalisation

- Établir les coûts directs et indirects de la gestion interne (charges fixes et variables).
- Collecter les données de référence sur les tarifs appliqués par les transporteurs privés opérant dans les zones concernées.

- Réaliser une analyse comparative des deux modèles (interne vs externalisation), en termes de coût par kilomètre, par livraison, et par volume transporté.
 - Identifier les contraintes opérationnelles et les risques liés à chaque modèle ;
 - Mettre en évidence les gains financiers et opérationnels potentiels de l'externalisation, tout en tenant compte des coûts de transition et de mise en place d'un système contractuel.
- 3. Analyser les avantages et les risques potentiels liés à l'externalisation du transport**
- Évaluer les bénéfices attendus en termes de réduction de coûts, de gain de flexibilité, de fiabilité des livraisons, et de respect de la chaîne du froid.
 - Identifier les risques associés : dépendance vis-à-vis de prestataires externes, fluctuations tarifaires, insuffisance de l'offre de transport local, risques de rupture de service.
 - Analyser la durabilité du modèle, en tenant compte des réalités du marché national et régional, de la réglementation et de la disponibilité des prestataires compétents.
 - Documenter les expériences comparables (nationale ou régionale) afin d'appuyer la réflexion par des cas pratiques.
- 4. Définir un cahier des charges pour les prestataires de transport externe**
- Déterminer les exigences techniques minimales (type et état des véhicules, dispositifs de suivi et de sécurité, respect des Bonnes Pratiques de Distribution).
 - Énoncer les obligations opérationnelles des prestataires : planification des tournées, respect des délais, reporting systématique.
 - Intégrer les exigences spécifiques liées à la chaîne du froid et à la sécurité des produits de santé.
 - Définir les responsabilités respectives du prestataire et du CDR dans le processus logistique.
- 5. Proposer un mécanisme de contractualisation incluant des indicateurs de performance**
- Élaborer des modèles de contrat type précisant les obligations de résultat, les clauses de suivi et les mécanismes de sanction/récompense.
 - Définir un ensemble d'indicateurs de performance mesurables et vérifiables avec des seuils ou cibles (ponctualité, taux de livraison complète, respect de la chaîne du froid, satisfaction des bénéficiaires).
 - Proposer un dispositif de suivi-évaluation permettant de mesurer régulièrement la performance des prestataires et d'assurer la transparence.
 - Identifier les modalités institutionnelles de gouvernance (rôle du CDR, du programme, des partenaires) dans le suivi et la validation des prestations.

III. Résultats attendus

Le consultant devra produire une analyse complète et objective des activités de la chaîne d'approvisionnement éternisées (Transport) en intégrant :

- Le dispositif actuel de transport au niveau des CDR sont cartographié ;
- Les coûts réels de la gestion interne du transport versus l'externalisation est identifié et comparé
- Les avantages et les risques potentiels liés à l'externalisation du transport sont analysés ;
- Le cahier des charges pour les prestataires de transport externe est défini ;
- Le mécanisme de contractualisation incluant des indicateurs de performance sont proposés ;

Sous la supervision du Ministère de la Santé Publique et prévoyance sociale, à travers le Programme National d'Approvisionnements en Médicaments (PNAM), le Consultant aura pour principales tâches et responsabilité de s'approprier tous les documents relatifs à la consultation

IV. Tâches et responsabilités du consultant

Dans le cadre de la présente mission, le consultant (ou l'équipe de consultants) sera chargé de mener à bien l'ensemble des travaux nécessaires à l'évaluation de la faisabilité et de la pertinence de l'externalisation du transport des produits de santé au niveau des CDR. À ce titre, il/elle assumera les responsabilités et réalisera les tâches suivantes :

Tâche 1 : Préparation et démarrage de la mission

- Prendre connaissance de la documentation existante (rapports logistiques, politiques nationales, directives en matière de distribution, contrats en cours, évaluations précédentes).
- Élaborer une note méthodologique détaillée comprenant l'approche, les outils de collecte de données, les méthodes d'analyse et le chronogramme de travail.
- Présenter la méthodologie et le plan de travail pour validation par le commanditaire et les parties prenantes concernées.

Tâche 2 : Cartographie et diagnostic du dispositif actuel de transport

- Réaliser un inventaire de la flotte interne des CDR (type, âge, état, disponibilité, capacité de charge et de conservation à froid).
- Collecter les données financières et opérationnelles liées à la gestion interne du transport (coûts, délais, contraintes, organisation).
- Identifier les défis et contraintes rencontrés par les CDR dans l'organisation des livraisons.
- Documenter les flux de distribution actuels et produire une cartographie illustrée du dispositif.

Tâche 3 : Analyse comparative coût/avantage

- Évaluer les coûts réels et totaux de la gestion interne du transport (charges fixes et variables).
- Recueillir des données de marché auprès des prestataires privés (tarifs pratiqués, disponibilité des services, capacités techniques).
- Comparer de manière objective les deux modèles (gestion interne vs externalisation) en termes de coûts, de flexibilité, de délais et de fiabilité.
- Identifier les avantages potentiels ainsi que les risques associés à l'externalisation.

Tâche 4 : Définition des modalités techniques et contractuelles de l'externalisation

- Élaborer un projet de cahier de charges définissant les obligations, les normes techniques et les exigences de qualité pour les prestataires.
- Proposer un modèle de mécanisme de contractualisation entre les CDR et les transporteurs privés, intégrant des clauses de performance et de responsabilité.
- Développer un système de suivi et d'évaluation basé sur des indicateurs de performance mesurables (KPI).

Tâche 5 : Consultation et validation participative

- Organiser et animer des entretiens et/ou ateliers avec les parties prenantes clés (CDR, programmes, transporteurs privés, partenaires techniques et financiers).
- Présenter les résultats intermédiaires et discuter des constats, options et recommandations.
- Recueillir les observations et contributions pour améliorer le rapport provisoire.

Tâche 6 : Production des livrables attendus

- Rédiger et soumettre le rapport initial (note de démarrage).
- Produire un rapport provisoire intégrant les premiers résultats et analyses.
- Préparer et présenter une restitution synthétique (PowerPoint) aux parties prenantes.
- Finaliser le rapport d'évaluation incluant les recommandations stratégiques, le cahier de charges et le mécanisme de contractualisation proposé.
- Intégrer les observations formulées lors de l'atelier de restitution et soumettre le rapport final validé

V. Durée de la mission

La consultation durera 60 jours ouvrables, dont 10 jours pour l'élaboration du protocole et sa validation, 25 jours pour la collecte des données sur le terrain, 10 jours pour le traitement et l'analyse des données 10 Jours pour l'élaboration du rapport d'évaluation d'enquête et l'organisation de l'atelier de présentation des résultats préliminaires de l'évaluation et 5 Jours pour la rédaction du rapport final.

VI. Profil du Consultant recherché

Le consultant (individuel) devra posséder les compétences techniques, l'expérience professionnelle et les aptitudes nécessaires pour conduire efficacement une étude de faisabilité et d'analyse coût/avantage dans le domaine de la logistique des produits de santé. À ce titre, le profil recherché comprend les critères suivants :

❖ Formation académique

- Diplôme universitaire de niveau Master ou supérieur dans l'un des domaines suivants : logistique et gestion de la chaîne d'approvisionnement, économie de la santé, gestion des systèmes de santé, ou toute discipline connexe pertinente.
- Une formation complémentaire en gestion de projets, en analyse économique ou en management logistique constituera un atout.

❖ Expérience professionnelle

- Expérience confirmée (au moins 7 à 10 ans) dans le domaine de la logistique, de la chaîne d'approvisionnement en santé publique ou de la gestion des systèmes de distribution.
- Expérience avérée dans la conduite d'études de faisabilité, d'analyses coût/efficacité ou coût/avantage, idéalement dans le secteur de la santé ou dans des environnements complexes.
- Bonne connaissance des pratiques et normes internationales en matière de distribution des produits de santé, y compris les **Bonnes Pratiques de Distribution (GDP)** et les exigences de la chaîne du froid.
- Expérience dans la conception et la mise en œuvre de mécanismes d'externalisation, y compris l'élaboration de cahiers de charges, contrats de prestation et indicateurs de performance.
- Expérience de travail en Afrique subsaharienne ou dans des contextes similaires, avec une bonne compréhension des défis liés à l'infrastructure, à la logistique et au secteur privé local.

❖ Compétences techniques et analytiques

- Compétences solides en analyse économique et financière appliquée à la logistique.
- Maîtrise des outils d'évaluation et de modélisation comparative des coûts et avantages.
- Capacité démontrée à produire des rapports clairs, structurés et fondés sur des données probantes.

- Aptitude à concevoir et utiliser des indicateurs de performance pour le suivi et l'évaluation des services externalisés.
- Maîtrise des outils informatiques courants (Excel, logiciels statistiques, logiciels de cartographie/traçabilité).

❖ **Compétences transversales**

- Excellentes capacités de communication écrite et orale.
- Aptitude à conduire des entretiens, consultations et ateliers participatifs avec des acteurs institutionnels et privés.
- Esprit analytique et capacité à formuler des recommandations stratégiques réalistes et opérationnelles.
- Autonomie, rigueur et respect des délais.

❖ **Evaluation des CV**

Le candidat dont le CV aura obtenu le meilleur score à l'évaluation technique sera invité à engager des négociations sur le coût de la prestation. En cas d'absence d'accord avec ce premier candidat, les négociations seront poursuivies avec le candidat classé en deuxième position, et ainsi de suite selon le classement.

➤ **Évaluation technique des CV**

#	Description	Maximum	Détails de l'évaluation
1	Formation académique	25	<p>25 points : Master ou équivalent en logistique et gestion de la chaîne d'approvisionnement, pharmacie, économie de la santé, santé publique, gestion des systèmes d'information sanitaire avec formation en suivi et évaluation, en gestion de projets ou en management des systèmes de santé ;</p> <p>20 points : Master ou équivalent en logistique et gestion de la chaîne d'approvisionnement, pharmacie, économie de la santé, santé publique, gestion des systèmes d'information sanitaire sans formation en suivi et évaluation, en gestion de projets ou en management des systèmes de santé ;</p> <p>15 points : Licence ou équivalent en logistique et gestion de la chaîne d'approvisionnement, pharmacie, économie de la santé, santé publique, gestion des systèmes d'information sanitaire ;</p> <p>0 points : Licence dans d'autres domaines ou niveau inférieur à la licence</p>
	Expérience professionnelle	40	<p>40 points :</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Expérience professionnelle d'au moins 7 à 10 ans dans le domaine de la logistique des produits de santé et/ou de la gestion des systèmes d'approvisionnement ➤ Bonne connaissance des pratiques et normes internationales en matière de distribution des produits de santé, y compris les Bonnes Pratiques de

			<p>Distribution (GDP) et les exigences de la chaîne du froid ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Expérience de travail avec des acteurs institutionnels (Ministères de la Santé, directions pharmaceutiques, programmes nationaux, partenaires techniques et financiers) ; <p>Expérience avérée dans l'analyse des flux logistiques et des systèmes d'information liés à la gestion des produits de santé</p> <p>30 points si</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Expérience professionnelle d'au moins 5 à 7 ans dans le domaine de la logistique des produits de santé et/ou de la gestion des systèmes d'approvisionnement ➤ Expérience démontrée dans la conduite d'études ou d'évaluations logistiques dans le secteur de la santé en RDC ; ➤ Expérience de travail avec des programmes du ministère de la santé de la RDC et ses partenaires techniques et financiers) ; <p>20 points</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Expérience professionnelle de moins de 5 ans dans le domaine de la logistique des produits de santé et/ou de la gestion des systèmes d'approvisionnement ➤ Expérience de travail avec des programmes du ministère de la santé et ses partenaires techniques et financiers) ; <p>0 points : aucune expérience démontrée</p>
3	Compétences techniques et analytiques	20	<p>20 points : expérience en collecte, analyse et traitement des données, en méthodes d'analyse quantitative et qualitative et en formulation des stratégies avec une bonne compréhension de la cartographie des flux de distribution des produits de santé et du système d'information logistique ;</p> <p>10 points ; expérience en collecte, analyse et traitement des données, en méthodes d'analyse quantitative et qualitative et en formulation des stratégies sans compréhension avérée de la cartographie des flux de distribution des produits de santé et du système d'information logistique ;</p>

			0 points : aucune compétence
4	Compétences transverses	15	<p>15 Points : Excellentes aptitudes en communication et de rédaction, à conduire des entretiens, des groupes de discussion et des ateliers participatifs et expérience de travail dans un environnement multiculturel ;</p> <p>10 points ; manque d'un des trois éléments du critère précédent</p>

❖ **Langues**

- Excellente maîtrise du français (écrit et parlé).
- La maîtrise de l'anglais constitue un atout, notamment pour la consultation de documents techniques et la comparaison avec les expériences internationales

VII. Propriété intellectuelle

Les documents élaborés dans le cadre de cette consultation sont la propriété exclusive de FM et du Gouvernement de la RDC.

Fait à Kinshasa, le 20 Août 2025

Franck BIAYI KANUMPEPA
Directeur du PNAM