



Aidspace

Independent observer
of the Global Fund

Identifier les obstacles au niveau du Secrétariat à la pleine absorption des crédits du Fonds mondial

D'après les représentants des délégations d'Afrique subsaharienne au Conseil d'administration, les problèmes au niveau du Secrétariat du Fonds mondial contribuent aux difficultés que rencontrent de nombreux pays en matière de pleine absorption des crédits de subvention. Les représentants du Secrétariat indiquent pour leur part être conscients des préoccupations des délégations, mais signalent la nécessité d'équilibrer des décaissements rapides avec des contrôles adéquats.

Cette troisième partie d'une série d'articles de l'Observateur du Fonds mondial sur les causes de la péremption des crédits aborde ces difficultés au niveau du Secrétariat, ainsi que les changements proposés pour y remédier.

Les délégations ont expliqué à Aidspace que plusieurs mesures et politiques entravent la pleine absorption.

En termes de mesures, elles pointent du doigt l'introduction de conditions préalables et de mesures de gestion. Une condition préalable est une mesure visant un problème critique ayant une incidence sur la mise en œuvre d'une subvention, mais qui n'avait pas encore été réglé au moment de la signature de l'accord de subvention. Elle est intégrée aux documents de la subvention, et ses dispositions doivent être réalisées avant qu'une action donnée, bien souvent un décaissement, puisse avoir lieu. Une mesure de gestion est similaire à une condition préalable, mais vise un problème qui n'est pas jugé critique. Si un bénéficiaire principal ne satisfait pas aux conditions préalables ou aux mesures de gestion, le Secrétariat peut décider de retarder le décaissement, ce qui peut à son tour paralyser la mise en œuvre de la subvention.

En ce qui concerne les politiques, les délégations ont identifié deux problèmes : a) les paiements fixes ou variables pour les sous-réциpiendaires, et b) la classification des pays. Les délégations sont d'avis que la nature rigoureuse de ces politiques peut rendre difficile la mise en œuvre des activités subventionnées par les réциpiendaires principaux et les sous-réциpiendaires.

Dans toutes ces situations, en cas de retards, les réциpiendaires principaux et les sous-réциpiendaires peuvent avoir du mal à atteindre les cibles fixées dans les accords de subvention, ce qui peut mener à la péremption des crédits.

Conditions préalables et mesures de gestion

Selon Bernice Dahn, qui est à la fois ministre de la Santé du Libéria et membre suppléante du Conseil d'administration pour l'Afrique occidentale et centrale, tant les conditions préalables que les mesures de gestion peuvent entraîner des retards significatifs dans la mise en œuvre des activités.

« La satisfaction de bon nombre de ces conditions limitait la capacité des pays à absorber les crédits, du fait qu'elles étaient soit irréalisables soit, dans certains cas, partiellement réalisables pour divers motifs, dont certains échappaient au contrôle du gouvernement », explique-t-elle. Lorsque les pays ou les réциpiendaires principaux ne sont pas à même de satisfaire aux conditions préalables ou aux mesures de gestion, les décaissements peuvent subir d'importants retards tandis qu'ils tentent de renégocier les conditions avec les équipes de pays du Secrétariat.

Les agents locaux du Fonds peuvent en outre créer des retards supplémentaires pendant qu'ils évaluent les demandes de décaissement des pays. D'après Ibrahim Tajudeen Olaitan, ancien conseiller du référent de la délégation d'Afrique occidentale et centrale, on a ainsi assisté à des situations où l'agent local du Fonds communique des problèmes au Secrétariat, qui en avertit ensuite le pays par le biais d'une lettre de recommandation, mais parfois des mois après l'évaluation de l'agent local du Fonds. Pendant ce temps, les décaissements sont retardés et les activités doivent être suspendues jusqu'à la résolution des mesures de gestion.

M. Olaitan ajoute que parfois, les agents locaux du Fonds signalent des problèmes potentiels et retardent les décaissements sans comprendre pleinement le contexte qui a mené à la situation. Il appelle le Secrétariat à déléguer davantage les tâches de suivi stratégique aux instances de coordination nationale qui, à ses yeux, comprennent mieux le contexte de ces problèmes et peuvent éventuellement enquêter et les expliquer plus rapidement que les agents locaux du Fonds ou les équipes de pays.

Mme Dahn assure que les délégations des circonscriptions africaines comprennent et reconnaissent la nécessité de recourir aux conditions préalables et aux mesures de gestion, mais demandent qu'elles soient « réalistes et réalisables en fonction du contexte et des caractéristiques du pays concerné ».

Le porte-parole du Fonds mondial, Seth Faison, déclare pour sa part que le Secrétariat doit trouver un équilibre entre « les problèmes spécifiques des pays et la nécessité d'appliquer les politiques », et que cela « exige d'évaluer la situation au cas par cas ». Lorsque les partenaires de mise en œuvre font part d'une préoccupation, dit-il, les équipes de pays doivent évaluer prudemment s'il est nécessaire de mettre au point une démarche personnalisée ou de suspendre les contrôles normaux.

Paiements fixes ou variables

Pour Mme Dahn, la politique relative aux paiements fixes ou variables ralentit la mise en œuvre des subventions dans sa circonscription. Dans les pays visés par des mécanismes de sauvegarde ou des politiques d'absence de trésorerie, les sous-réциpiendaires peuvent uniquement faire des dépenses fixes,

pour les salaires, par exemple, tandis que les bénéficiaires principaux doivent se charger des achats variables, y compris des fournitures. Cela crée des situations où les bénéficiaires principaux doivent se charger eux-mêmes des contacts avec les fournisseurs au nom des sous-bénéficiaires, ce qui peut réduire le temps disponible pour leurs autres activités.

« Cela a considérablement ralenti la mise en œuvre et fait des bénéficiaires principaux des maîtres d'œuvre, en quelque sorte », poursuit Mme Dahn. Pour elle, la solution serait que « les bénéficiaires principaux avancent des fonds aux sous-bénéficiaires pour la mise en œuvre, et qu'ils suivent celle-ci et reçoivent des rapports des sous-bénéficiaires ».

Classification des pays

La politique du Fonds mondial lui permet de classer certains pays (ou régions) comme des contextes d'intervention difficiles. Ces pays se caractérisent généralement par une faible gouvernance, un mauvais accès aux services de santé et des crises d'origine naturelle ou humaine, qui peuvent rendre difficile la mise en œuvre des activités.

Le Secrétariat suit une politique visant à « améliorer l'efficacité dans les contextes d'intervention difficiles au travers de l'innovation, d'une plus grande souplesse et du partenariat », mais la désignation de contexte d'intervention difficile impose également des exigences et conditions pouvant mener à des retards de mise en œuvre, telles que la politique d'absence de trésorerie relative au paiement des factures.

Syson Namaganda Laing, référente de la délégation d'Afrique orientale et australe, explique que dans sa circonscription, on a observé des situations où les activités subventionnées ont été retardées en raison des restrictions associées au statut de contexte d'intervention difficile. Il peut même s'avérer difficile de satisfaire aux exigences souples pour faire appel aux bénéficiaires principaux et aux sous-bénéficiaires et gérer la politique d'absence de trésorerie.

« Du fait des politiques et des mesures de sauvegarde supplémentaire [liées à la politique d'absence de trésorerie], s'assurer leur participation peut prendre du retard », explique-t-elle. « Or ces retards empiètent sur les délais de mise en œuvre et d'absorption des subventions. » Mme Laing suggère des consultations plus larges sur la mise en œuvre des mesures de sauvegarde lorsqu'un pays a été désigné contexte d'intervention difficile.

Efforts d'amélioration de l'absorption

Selon M. Faison, les politiques et les mesures du Secrétariat reflètent sa volonté de trouver un équilibre entre « la nécessité de décaissements rapides accompagnés de contrôles adéquats en vue d'être le plus efficaces possible », et la nécessité d'éviter les situations de supervision inadéquate ou de gaspillage. « Certains retards sont inévitables », met-il en garde, pour des raisons allant des besoins en termes de documentation, d'analyse fiscale et de suivi stratégique aux développements politiques dans les pays.

D'après M. Faison, le Secrétariat fait des efforts en vue d'améliorer l'absorption des crédits de subvention, notamment au travers de l'initiative Mise en œuvre par le partenariat (ITP). Lancée en octobre 2015, cette initiative était axée sur 20 pays, dont 18 issus des deux circonscriptions africaines, qui s'étaient vu allouer plus de 150 millions de dollars et répondaient à un des critères suivants :

- taux historiques d'absorption des crédits (dépenses par rapport au budget 2010/2014) inférieurs à 70 % ;
- augmentation de plus de 50 % des dépenses annuelles requises ; ou
- prévisions de décaissements des subventions pour la période s'étendant du deuxième trimestre 2015 à 2017 suggérant que plus de 20 % de la somme allouée au pays resterait non décaissée fin

2017.

L'initiative était conçue pour coopérer avec diverses parties en vue d'identifier les obstacles entravant l'absorption et de parvenir à une efficacité accrue. À terme, les pays étaient censés mettre en œuvre des mesures, suivre leur impact et intégrer les leçons tirées dans la conduite future de leurs programmes. L'initiative a depuis été rebaptisée « Impact par le partenariat », et se consacre actuellement à l'intégration de ces enseignements.

Deux articles de l'OFM ont déjà été publiés sur l'initiative ITP (disponibles [ici](#) et [ici](#)). Nous prévoyons de publier prochainement une mise à jour sur l'initiative.

[Read More](#)
