



Independent observer
of the Global Fund

DÉFIS PERSISTANTS AU NIVEAU DU SECRÉTARIAT DU FONDS MONDIAL ET DE LA MISE EN OEUVRE QUI ENTRAVENT L'ABSORPTION DES SUBVENTIONS

À l'approche de la sixième reconstitution des ressources du Fonds mondial pour la prochaine période de mise en œuvre, 2020/2022, la question de savoir si les subventions du Fonds mondial sont correctement absorbées est devenue importante. C'est d'ailleurs un des sujets abordé dans les récents rapports du Bureau de l'Inspecteur général (BIG) du Fonds mondial, du Secrétariat et des organisations de la société civile. Selon le Fonds mondial, la capacité d'absorption est la mesure du pourcentage des dépenses réelles par rapport au budget total de la subvention. Parfois, en l'absence de données sur les dépenses réelles, le pourcentage des décaissements par rapport au budget total de la subvention est utilisé comme indicateur indirect.

Le taux d'absorption des subventions du Fonds mondial était de 75 % en moyenne dans le monde entre 2015 et 2017, en voie pour atteindre l'objectif de 75% d'ici 2022, selon le [rapport de performance stratégique du Secrétariat pour 2018 \(en anglais\)](#). Les taux d'absorption étaient globalement les plus élevés en Afrique australe et en Afrique de l'Est (83%), suivis de près par l'Europe de l'Est et l'Asie centrale (EEAC; 79%) et les Amériques affichaient les taux les plus bas (72%). Le [rapport consultatif du BIG sur la mise en oeuvre des subventions en Afrique de l'Ouest et du Centre \(AOC\) \(en anglais\)](#) souligne que ce taux moyen d'absorption masquait de grandes disparités entre les pays. Par exemple, en AOC, entre 2014 et 2017, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Burkina Faso ont dépensé la quasi-totalité de leurs subventions – respectivement 97%, 94% et 93% -, tandis que la Mauritanie et la Guinée ont dépensé à peine le tiers de leur budget, soit 33% et 28% respectivement. Fait intéressant, le Secrétariat a noté qu'en 2018, le [taux d'absorption s'était amélioré](#) dans la plupart des pays, surtout en AOC.

Cet article est le premier d'une série d'articles sur la capacité d'absorption des subventions, et traite des causes fondamentales du faible taux d'absorption des bénéficiaires du Fonds mondial en Afrique subsaharienne, qui ont fait l'objet de récentes publications. Les sources d'informations de cet article sont les suivantes : le [rapport consultatif du BIG sur la mise en oeuvre des subventions en Afrique de l'Ouest et du Centre \(AOC\) \(en anglais\)](#), le [rapport de performance stratégique du Secrétariat pour 2018 \(en anglais\)](#) présenté au Conseil d'administration lors de sa 41^{ème} réunion en mai, une analyse réalisée en 2017 par le Groupe technique de référence en évaluation (GTRE) sur la capacité d'absorption du Fonds mondial, les résultats d'une analyse situationnelle du taux d'absorption par les Bénéficiaires Principaux (RP) de la société civile (commanditée par les Réseaux nationaux d'organisations prestataires de services dans la lutte contre le sida en Afrique de l'Est – EANNASO – et présentée lors d'une réunion des RP de la société civile en juin 2019 – lire l'[article dans ce numéro – en anglais](#)), et enfin, les expériences du Nigéria en matière d'absorption de subvention, présentées lors de la réunion par Oladeji Adeyemi, coordinateur du projet sur le VIH à l'Association pour la santé reproductive et familiale (ARFH).

Un taux d'absorption plus faible pour les pays classés contextes d'intervention difficiles, pour les subventions contenant moins d'achat de produits de santé, et pour les gouvernements bénéficiaires

Certaines régions – comme l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC), le Moyen – Orient et l'Afrique du Nord (MOAN) et l'AOC – semblent avoir un taux d'absorption plus faible que les autres. Toutefois, selon un rapport sur la performance stratégique du Secrétariat, il est plus probable que ce faible taux soit lié aux contextes d'intervention difficiles (CID) plutôt qu'à une région donnée. En 2018, les pays classés CID ont dépensé en moyenne 73% de leurs subventions, ce qui était inférieur aux pays qui ne sont pas dans cette catégorie (81%). La plupart des pays CID sont soit dans la région MOAN, soit dans la région AOC, ce qui fausse le taux moyen d'absorption de ces régions.

Le rapport à l'intention du Conseil d'administration a également noté que les subventions comprenant moins de produits de santé – les subventions Tuberculose (TB) et Systèmes de santé résilients et pérennes (SSRP) – sont susceptibles d'avoir un taux d'absorption plus faible. Les subventions TB avaient un taux d'absorption plus faible (69%) que les subventions VIH (83%) et paludisme (80%). Les pays ont dépensé en moyenne 66% des subventions SSRP. Une analyse plus poussée, réalisée par le Secrétariat, a révélé des inégalités entre le taux d'absorption des fonds destinés aux produits de santé et les autres. Le taux d'absorption des fonds destinés à financer les produits de santé était élevé pour toutes les maladies: VIH (89%), paludisme (87%) et tuberculose (73%). En revanche, le taux d'absorption des fonds pour les produits autres que les produits de santé, c'est-à-dire pour financer les activités dans les pays, était comparable pour toutes les maladies – VIH (72%), paludisme (70%) et tuberculose (69%) – mais inférieur à ceux des produits de santé.

Selon le Secrétariat, dans les régions ALC, EEAC et Asie, les gouvernements bénéficiaires sont moins susceptibles d'absorber des fonds que les organisations multilatérales et que la société civile. Fait

intéressant, en Afrique et dans la région MOAN, le taux d'absorption est identique, que les bénéficiaires soient des gouvernements ou issus de la société civile.

Le Secrétariat a signalé une forte association entre le taux d'absorption et l'ancienneté de la subvention, et a identifié un phénomène qu'il a appelé "l'effet de la première année". Il n'est pas surprenant que le taux d'absorption soit plus faible durant la première année de mise en œuvre par rapport aux années suivantes.

Selon l'analyse de 2017 du GTRE, la première année est celle où les bénéficiaires démarrent la mise en œuvre de la subvention et les retards sont fréquents ; ce n'est que la deuxième année que tout est en place au niveau des bénéficiaires et qu'ils se concentrent sur la mise en œuvre des activités de la subvention.

Causes fondamentales du faible taux d'absorption des pays d'Afrique subsaharienne

Les diverses sources d'information de cet article ont identifié des causes presque identiques à l'origine du faible taux d'absorption, classées en deux grandes catégories: les causes liées au Secrétariat et celles liées aux pays. Nous avons également mis en lumière d'autres causes potentielles provoquant un faible taux d'absorption, mais qui ne relèvent ni du Fonds mondial ni des partenaires de mise en œuvre.

Les défis au niveau du secrétariat

Le Fonds mondial a mis en place des processus, des politiques et des systèmes pour garantir une mise en œuvre efficace des subventions tout en préservant ses investissements financiers. Malheureusement, certaines mesures d'atténuation des risques provoquent parfois un retard ou bloquent la mise en œuvre des activités de la subvention, ce qui a pour conséquence de retarder ou de bloquer l'absorption des financements. En fait, l'analyse du GTRE a révélé que les parties prenantes estiment que le Fonds mondial accorde trop d'importance à la gestion des risques, au détriment de la mise en œuvre des subventions.

Retards causés par le Fonds mondial

Dans certains cas, selon les participants à la réunion, le Fonds mondial retarde la signature de la subvention avec le RP, et donc le décaissement des fonds. Un exemple de cela est une subvention signée mi-mars mais antidatée du mois de janvier; à la date de signature, le RP avait perdu plus de deux mois de financements correspondant aux salaires du personnel et aux frais de fonctionnement. Les subventions dans ce cas de figure démarrent avec un taux d'absorption plus faible avant même le début de la mise en œuvre. Après de tels retards, les RP ne réussissent souvent pas à rattraper le retard d'exécution, ou bien peinent à le faire. Une analyse approfondie de la capacité d'absorption menée par le Groupe technique de référence en évaluation (GTRE) du Fonds mondial explique ces retards par l'absence ou la mauvaise qualité des documents demandés. Par exemple, les activités de formation et d'approvisionnement peuvent être retardées car il manque des plans (approuvés).

Le Secrétariat est également à l'origine de certains retards au moment de l'approbation des demandes de reprogrammation, selon le rapport consultatif du BIG et la présentation du Nigéria. Bien que la politique du Fonds mondial, sur papier, encourage une reprogrammation ciblée et en temps opportun tout au long du cycle de la subvention, les pays doivent parfois attendre jusqu'à six mois pour obtenir un retour de la part du Secrétariat sur leur demande de reprogrammation.

Conditions et exigences rigoureuses du Fonds mondial

Selon l'étude conduite par EANNASO, les exigences, les conditions et les procédures du Fonds mondial font peser un lourd fardeau sur les bénéficiaires chargés de la mise en œuvre. Selon un bénéficiaire

au Mali, cité par le BIG, « les programmes financés sont conçus pour se conformer aux règles et aux attentes du FM (Fonds mondial) plutôt que de répondre aux besoins et attentes réels du pays ».

L'une des mesures mises en place par le Secrétariat pour atténuer les risques consiste à obliger les bénéficiaires principaux à rembourser les dépenses inéligibles engagées sur financement de la subvention. En conséquence, les bénéficiaires craignent d'engager des dépenses inéligibles : les bénéficiaires principaux et les sous-bénéficiaires (SR) choisissent parfois de ne pas mettre en œuvre des activités plutôt que de risquer d'encourir des dépenses inéligibles, ou bien demandent une validation supplémentaire de la part de l'équipe pays afin de se protéger.

Lors de la réunion de la société civile, Adeyemi a relevé que les visites fréquentes dans les pays de la part des équipes pays et des AFL détournent généralement l'attention de la mise en œuvre des activités des subventions. C'est une préoccupation que les parties prenantes dans les pays soulèvent fréquemment et ce, depuis quelques temps. Il a également évoqué les mauvaises relations entre les bénéficiaires responsables de la mise en œuvre de la subvention au Nigéria et les équipes de pays du Fonds mondial. De même, dans son rapport publié [en 2016](#), le Centre de recherche sur la santé et la population africaine (APHRC) note que les mauvaises relations entre bénéficiaires locaux et les équipes pays du Fonds mondial conduisent fréquemment à des retours tardifs et à un retard de démarrage de la subvention dans les pays francophones. (A l'époque, l'APHRC, organisation basée au Kenya, appuyait les circonscriptions africaines pour influencer les décisions et politiques du Conseil d'administration du Fonds mondial).

Incapacité à tirer parti de la flexibilité existante dans les contextes d'intervention difficile

Le Fonds mondial a classé les pays caractérisés par une faible gouvernance, un accès insuffisant aux services de santé, une capacité limitée et une fragilité causée par des crises d'origine humaine ou naturelle comme étant des pays à contextes d'intervention difficiles (CID). Une fois classé dans la catégorie CID, un pays devrait idéalement bénéficier d'une flexibilité accrue, de partenariats et d'innovations plus importants pour atteindre un niveau d'efficacité de mise en œuvre des subventions similaire à celui des pays qui ne sont pas classés CID. Toutefois, dans la pratique, le Fonds mondial n'a pas encore pleinement exploité la flexibilité prévue tout au long du cycle des subventions en vue de réduire le fardeau administratif porté par les bénéficiaires. Par exemple, le rapport consultatif du BIG soulève que les pays CID étaient soumis aux mêmes procédures de reporting que les pays qui ne sont pas classés CID, procédures qui restent complexes et fastidieuses malgré les efforts déployés pour les simplifier. En pratique, les pays CID envoient leur rapport au minimum deux mois après la date de reporting, tandis que les pays non-CID prennent en moyenne 15 à 30 jours. Les retards de reporting entraînent des retards dans les décaissements puis dans la mise en œuvre des activités de la subvention, ce qui, à terme conduit à une exécution budgétaire moins importante.

Les défis au niveau du bénéficiaire

Faiblesse du dispositif de mise en œuvre

Le rapport consultatif du BIG soulève que les dispositifs de mise en œuvre ont une incidence sur la performance, le taux d'absorption et la pérennité des programmes. Les pays d'AOC qui ont un dispositif de mise en œuvre robuste et adapté à leur contexte national et qui dispose d'une capacité suffisante, connaissent un meilleur taux d'absorption : le Burkina Faso, le Sénégal, la République démocratique du Congo (RDC) et la Côte d'Ivoire font partie de ces pays.

Dans les dispositifs de mise en œuvre existants en AOC – et potentiellement dans le reste de l'Afrique – un décalage existe entre le rôle du bénéficiaire et leur mandat. Le rapport consultatif du BIG indique que la plupart des pays de l'AOC choisissent comme RP ou SR des subventions du Fonds mondial les

programmes nationaux de lutte contre la maladie et d'autres entités nationales n'appartenant pas au ministère de la Santé.

Toutefois, sachant que les programmes et bénéficiaires nationaux ne relèvent pas du ministère de la Santé, ils n'ont ni lien d'autorité ni relation contractuelle avec les entités de prestation de services. Ce décalage entre le rôle et le mandat respectif de ces programmes nationaux et des bénéficiaires ne relevant pas du ministère de la Santé limite leur capacité à mener efficacement la mise en œuvre du programme. Les difficultés bureaucratiques et de coordination qui en résultent entravent la validation et la mise en œuvre des activités de la subvention dans les temps impartis et, en fin de compte, retardent ou bloquent l'utilisation des financements de la subvention.

Le rapport consultatif identifie la Mauritanie comme un cas extrême, qui implique un ensemble complexe de dispositifs de mise en œuvre avec un RP qui ne relève pas du ministère de la Santé. Entre 2014 et 2017, la Mauritanie a affiché la capacité d'absorption la plus faible d'AOC (28%).

Capacité limitée des bénéficiaires

Le Fonds mondial ne disposant pas d'une présence dans les pays, il se repose donc sur les institutions locales pour l'exécution des subventions. Cependant, les bénéficiaires n'ont pas toujours les capacités requises pour mettre en œuvre efficacement les activités. L'étude réalisée par EANNASO indique que les RP issus de la société civile manquent parfois des capacités requises pour détecter un faible taux d'absorption et communiquer l'information dans les temps, ou bien pour négocier les cibles financières avec le Secrétariat et l'AFL lors de la phase d'élaboration et de mise en œuvre des subventions. En outre, les RP de la société civile ont souvent une expérience limitée en matière de gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement. Les RP de la société civile choisissent parfois de sous-traiter cette fonction.

L'analyse réalisée par le GTRE révèle également que les lacunes des RP en matière de gestion financière et de gestion des SR étaient des causes importantes du faible taux d'absorption. Pour les RP étatiques, ces lacunes sont liées aux faiblesses des systèmes de santé de façon générale. Les autres faiblesses des systèmes de santé concernent la gestion des achats et de la chaîne d'approvisionnement, la gestion des stocks, le suivi et l'évaluation, et les ressources humaines.

Dans certains pays, les RP prennent également du retard au moment de la sélection des SR, probablement en raison de l'inefficacité du processus de recrutement des SR, ce qui retarde considérablement la mise en œuvre de certaines activités ; aucune disposition n'existe pour permettre aux RP de contractualiser avec les SR seulement après la signature de la subvention. En fin de compte, ces retards au moment de la sélection puis dans la mise en œuvre signifient qu'une partie du financement n'est pas dépensé, en particulier les fonds destinés aux salaires du personnel et aux frais de fonctionnement. Pire encore, selon Adeyemi, certains SR – en particulier les organisations à base communautaire – fournissent des documents insuffisants, ne se conforment pas correctement aux règles, soumettent des rapports de mauvaise qualité et manquent de leadership. RP comme SR sont également confrontés à un taux de rotation du personnel élevé.

L'étude conduite par EANNASO révèle que les RP de la société civile, malgré leurs capacités limitées, ne font pas appel à l'appui technique, ou ne l'utilisent pas. Selon cette étude, un appui technique pour le reporting financier, pour la planification et l'élaboration de cibles financières, ainsi que pour l'élaboration de stratégies et la négociation permettrait de renforcer les capacités dans ces domaines.

Épargne, génération de revenus, taux de change et gains d'efficacité

Les bénéficiaires finissent parfois par disposer de reliquats, non pas en raison d'une exécution

budgétaire sous-optimale, mais parce qu'ils ont réalisé des économies et des gains d'efficacité et généré des revenus. Par exemple, certaines demandes de financement incluent des estimations de coûts des biens ou des services au niveau international, estimations qui sont souvent supérieures aux prix pratiqués localement. Cette pratique conduit à une budgétisation excessive et, par conséquent, à des reliquats.

Les bénéficiaires peuvent également réaliser des économies si le taux de change baisse au cours du cycle de la subvention. Cependant, ils ne peuvent pas reprogrammer les gains sans l'approbation préalable du Fonds mondial.

Un faible taux d'absorption qui échappe parfois au contrôle du Fonds mondial et des bénéficiaires

En fin de compte, certaines des causes responsables du faible taux d'absorption sont indépendantes de la volonté du Fonds mondial et des bénéficiaires responsables de la mise en œuvre, du moins à court terme. Selon l'étude réalisée par EANNASO et la présentation du Nigéria, un faible taux d'absorption résulte parfois d'une interruption des activités de la subvention, notamment en raison de changements au niveau des politiques et des priorités nationales. En Tanzanie par exemple, des [activités ciblant les populations clés ont dû être arrêtées ou ralenties](#) (en anglais) lorsque la politique du gouvernement a changé.

Bien que cela ne soit pas très répandu, les environnements de travail non sécurisés et l'instabilité des gouvernements peuvent également affecter la mise en œuvre des activités des subventions et, en définitive, l'utilisation des fonds, selon l'analyse du GTRE. Les épidémies, en particulier dans des contextes où les systèmes de santé sont faibles, peuvent également perturber la mise en œuvre des activités et compromettre l'exécution budgétaire, comme en témoigne l'épidémie d'Ebola dans trois pays – le Libéria, la Guinée et la Sierra Leone – entre 2014 et 2016. En effet, le Fonds mondial indique dans son rapport au Conseil d'administration que le taux d'absorption est nettement plus faible dans les pays touchés par Ebola.

Cet article est le premier d'une série en deux parties de l'Observateur du Fonds mondial sur la capacité d'absorption des pays d'Afrique subsaharienne. La deuxième partie de cette série traitera des stratégies réussies pour augmenter les taux d'absorption des fonds et des enseignements tirés.

Lectures complémentaires :

- [Rapport consultatif sur la mise en œuvre des subventions en Afrique de l'Ouest et du Centre \(WCA\) : surmonter les obstacles et améliorer les performances dans une région difficile](#) (GF-OIG-19-013) (document en anglais)
- 41^{ème} réunion du Conseil d'administration. [Rapport stratégique sur les résultats](#) – fin 2018 (GF / B41 / 14) (document en anglais)
- [Faire progresser le taux d'absorption des subventions: le point de vue des pays africains bénéficiaires des financements du Fonds mondial](#) (document en anglais)
- [Revue de la stratégie, 2017](#) du Fonds mondial par le Groupe technique de référence en évaluation (GTRE).

[Read More](#)
