



Independent observer
of the Global Fund

LA RÉUNION DES CIRCONSCRIPTIONS AFRICAINES DU FONDS MONDIAL EN ÉTHIOPIE SE CONCENTRE SUR LA CAPACITÉ D'ABSORPTION

La faible absorption des crédits dans le contexte des subventions du Fonds mondial est une difficulté généralisée à laquelle se heurte de longue date la mise en œuvre des subventions, en particulier en Afrique subsaharienne, récipiendaire d'environ deux tiers des investissements du Fonds. Cette question a été une fois de plus débattue à la réunion annuelle de consultation des circonscriptions africaines du Fonds mondial (Afrique orientale et australe et Afrique occidentale et centrale) qui s'est tenue les 18 et 19 octobre 2018 à Addis-Abeba (Éthiopie).

Des représentants de 46 pays de ces circonscriptions ont participé à la réunion, de même que six participants du Secrétariat du Fonds mondial, trois de l'ONUSIDA et la Présidente du Conseil d'administration du Fonds mondial, Aida Kurtovi?. Quant à la représentation des pays, elle était assurée par les deux représentants de chaque circonscription du Conseil d'administration, leurs suppléants respectifs de la circonscription africaine, des représentants des instances de coordination nationale et des récipiendaires principaux étatiques.

La capacité d'absorption mesure l'efficacité avec laquelle les subventions octroyées sont utilisées pour obtenir l'impact souhaité. L'absorption peut être mesurée à différents niveaux/dimensions, dont les suivants :

- l'utilisation de la somme allouée : ratio des prévisions de décaissement par rapport à la somme allouée ;
- l'absorption dans le pays : ratio des dépenses dans le pays par rapport au budget ;

- l'utilisation du budget : ratio des décaissements par rapport au budget ; et
- l'utilisation des décaissements : ratio des dépenses par rapport aux décaissements.

Une faible capacité d'absorption prive les bénéficiaires potentiels d'un accès opportun aux interventions, nuit au rapport coût/efficacité en raison des gains d'efficacité limités dans la mise en œuvre des subventions et, plus important encore, soulève des questions de la part des bailleurs de fonds quant aux raisons pour lesquelles ils devraient engager davantage de ressources alors que celles qui sont disponibles ne peuvent pas être pleinement exploitées.

Identification des problèmes qui entraînent une faible capacité d'absorption

Bien que la faible capacité d'absorption ait été reconnue il y a longtemps comme un défi, le problème semble s'être accentué suite à l'introduction et au déploiement du nouveau modèle de financement. L'évaluation des causes d'une faible capacité d'absorption par les maîtres d'œuvre eux-mêmes met en évidence un certain nombre de problèmes.

Les participants à la réunion du Bureau des circonscriptions africaines s'accordent à penser que l'absorption des fonds des subventions relève de la responsabilité partagée des parties prenantes dans les pays et du Secrétariat.

Parmi les problèmes importants affectant la capacité d'absorption recensés durant l'atelier, citons les suivants :

- des retards dans les procédures de passation de contrats et de décaissement des fonds entraînant des retards de mise en œuvre, notamment au début du nouveau modèle de financement ;
- les faibles capacités dans les pays, notamment au sein de l'instance de coordination nationale et des récipiendaires principaux (voir les audits du Bureau de l'Inspecteur général sur la [Zambie](#) et le [Malawi](#)), et les systèmes de santé inadéquats ;
- les niveaux élevés de bureaucratie gouvernementale, par exemple en ce qui concerne les procédures d'achats ;
- la reprogrammation (modification des activités programmatiques dont le choix reposait initialement sur une mauvaise planification ou de mauvaises données, ou en raison de retards dans la mise en œuvre) ;
- les mauvaises relations entre les maîtres d'œuvre et les équipes de pays au Fonds mondial ;
- les [politiques et directives fiduciaires strictes du Fonds mondial](#), qui sont bien intentionnées mais qui, à certains égards, entravent les travaux, comme c'est le cas par exemple de la « politique de trésorerie zéro ».

(Des informations supplémentaires ont été obtenues de publications antérieures de l'OFM sur les [obstacles à l'absorption des crédits au niveau des pays](#), la [faible capacité d'absorption](#) (en anglais), les [obstacles à la capacité d'absorption au niveau du Secrétariat](#), ainsi que d'une publication du [Bureau des circonscriptions africaines](#) (en anglais).)

Les participants ont exprimé l'opinion que le Secrétariat possède déjà les ressources nécessaires pour régler rapidement leurs problèmes. Par exemple, ont-ils indiqué, les équipes de pays pourraient adopter une attitude plus volontariste afin d'identifier la nécessité de reprogrammer, minimiser les retards de réponse aux demandes des pays ou aux demandes de reprogrammation, et d'envoi des lettres de recommandation lorsque les agents locaux du Fonds identifient des problèmes clés durant leur évaluation.

Un autre problème longuement discuté est le grand nombre de visites sur le terrain des équipes de pays du Fonds mondial et le manque de structure de certaines de ces visites. Le problème est que les visites répétées, et parfois inopportunes, des équipes de pays perturbent la mise en œuvre des programmes, car

le personnel n'a pas le temps de se concentrer sur son travail parce qu'il doit participer à des réunions et accompagner les visiteurs pendant leur séjour.

La reconnaissance du problème d'absorption parmi les récipiendaires principaux, les instances de coordination nationale et le Secrétariat, ainsi que des différents facteurs contributifs, a mené à la mise en œuvre de différentes mesures, en particulier vers la fin du quatrième cycle de reconstitution des ressources, à savoir :

1. [Mise en œuvre par le partenariat](#) (ITP) : Un total de 20 pays connaissant de grosses difficultés d'absorption ont été recensés et soutenus pour mener un diagnostic des goulots d'étranglement au niveau des pays et suggérer des mesures, notamment de mobilisation des ressources des partenaires. Par exemple, la réunion d'Abidjan en 2015 a rassemblé des pays francophones connaissant des problèmes significatifs d'absorption ; à la fin de la réunion, chaque pays avait mis au point une feuille de route, qui fut examinée un an plus tard pour évaluer les progrès réalisés ;
2. Développement ciblé des capacités et flexibilités en fonction du classement du pays (contextes d'intervention difficiles, pays francophones) ;
3. Suivi continu du progrès de la mise en œuvre, à la fois au niveau opérationnel et de direction au Secrétariat du Fonds mondial. Le sentiment général était que les maîtres d'œuvre ont reçu de plus en plus de soutien du Secrétariat au cours de la dernière période de mise en œuvre (2014/2017) et avaient de meilleures relations de travail, ce qui est en contraste flagrant avec les années précédentes, où les équipes de pays étaient considérées avec appréhension par les maîtres d'œuvre plutôt que comme des partenaires.
4. L'impossibilité de reporter les crédits inutilisés sur une autre subvention a incité les maîtres d'œuvre à améliorer la planification et à se concentrer sur la reprogrammation aussi tôt que possible. Le Fonds mondial a indiqué clairement que tous fonds inutilisés à la fin du cycle de subvention seraient reversés dans la réserve générale. Cela a motivé les pays à prendre des mesures afin d'améliorer leur absorption ;
5. Initiatives de renforcement de la gestion financière et des capacités : durant le déploiement du nouveau modèle de financement, de nombreux concepts qui affectent l'utilisation des fonds n'étaient pas clairs pour les pays, notamment la crainte d'encourir des dépenses non recevables ;
6. Le [Bureau des circonscriptions africaines](#) a aidé à mobiliser et rassembler les circonscriptions d'Afrique orientale et australe et d'Afrique occidentale et centrale, et a motivé la participation des pays membres et leur engagement auprès du Fonds mondial, notamment au travers de plusieurs réunions avec la direction du Secrétariat et le Bureau des circonscriptions africaines, afin de débloquer certains des défis auxquels ils faisaient face de manière isolée par le passé.

Toutes ces mesures semblent avoir contribué aux progrès enregistrés vers la fin 2017, ont indiqué les participants, lorsqu'il s'est avéré (comme l'a montré une présentation du Secrétariat) que l'absorption, et en particulier les dépenses dans les pays, s'était considérablement améliorée aussi bien en Afrique orientale et australe (79 %) et en Afrique occidentale et centrale (75 %) qu'au niveau des maladies (VIH 80 % – paludisme 76 % – tuberculose 72 %). Ces données figuraient dans une présentation du Secrétariat (contrôle financier) à la réunion récapitulatif l'éventail de difficultés en matière d'absorption et les leçons tirées de la période de mise en œuvre de la quatrième reconstitution des ressources.

Les participants ont fait part de leur préoccupation concernant la manière dont ces taux d'absorption améliorés (et élevés) ont été obtenus. Vers la fin de 2017, les pays et le Secrétariat, cherchant à augmenter l'absorption, ont axé le plus gros des efforts de reprogrammation sur les produits de santé – sur lesquels les fonds peuvent être dépensés plus rapidement – plutôt que sur le renforcement des systèmes de santé. Dans les pays dont la chaîne d'approvisionnement est déficiente, une telle mesure peut entraîner des gaspillages du fait d'expirations inutiles ou de mauvaises conditions de stockage. Comme l'a souligné un participant : « Un taux d'absorption élevé est parfois bon, parfois mauvais : ce qui se cache derrière ce chiffre doit être analysé minutieusement ». Les participants s'accordaient à penser

que le taux d'absorption ne doit pas être une fin en soi, et que les pays ne doivent pas recourir à cette solution facile pour absorber les crédits inutilisés.

Les participants issus de pays au contexte d'intervention difficile ou soumis à la politique de sauvegarde supplémentaire ont également signalé des préoccupations spécifiques. Ils ont tous des mécanismes de contrôle plus stricts, et certains ne choisissent pas eux-mêmes leur bénéficiaire principal. Ces politiques et ces contrôles contribuent certes à réduire la fraude et la mauvaise gestion, mais ils ralentissent également la mise en œuvre, ce qui à son tour réduit l'absorption.

Les participants ont avancé que le Fonds mondial et les pays devraient collaborer en vue de renforcer les procédures internes des pays, de manière à ce que ceux-ci puissent, à terme, être libérés de la politique de sauvegarde supplémentaire.

Conclusions

Les participants à l'atelier ont affirmé que l'absorption des crédits des subventions du Fonds mondial a augmenté de manière prononcée entre les subventions du modèle reposant sur les séries et celles du nouveau modèle de financement, et ce sur l'ensemble du portefeuille, grâce aux efforts conjoints des pays bénéficiaires et du Secrétariat. Ils ont également souligné que l'engagement et le soutien des équipes de pays sont cruciaux pour les alerter aux problèmes d'absorption suffisamment tôt pour qu'ils puissent prendre des mesures correctives. Si des fonds inutilisés sont identifiés, on peut leur trouver une meilleure utilisation. Tous les participants sont d'avis que les pays, les partenaires et le Secrétariat doivent continuer d'axer leurs efforts sur le maintien d'un taux plus élevé d'absorption des fonds afin de ne pas perdre les acquis.

Note de la rédaction : Cet article reflète principalement les opinions des participants à la réunion annuelle de consultation des circonscriptions africaines. L'Observateur du Fonds mondial publiera un article de suivi dans un prochain numéro afin de discuter des initiatives du Secrétariat à l'appui d'une meilleure absorption des crédits des subventions du Fonds mondial.

[Read More](#)
