

Financer la nutrition pendant et après la pandémie de COVID-19 : implications pour un gestionnaire africain du budget

Webinaire du 9 juillet 2020, de 14h00 à 15h30 (Heure de l'Europe centrale)

Document de référence

Ce document de référence donne une vue d'ensemble du paysage actuel du financement de la nutrition et de l'interaction des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) avec la nutrition. Ce document d'information vise à s'assurer que les principaux acteurs des finances nationales et de la nutrition ont une bonne compréhension des domaines d'autrui et des interactions entre les finances publiques et la nutrition.

Le document prépare le terrain pour le webinaire « Financer la nutrition pendant et après la pandémie de COVID-19 : implications pour un gestionnaire africain du budget » organisé conjointement par le Mouvement Scaling up Nutrition (SUN), l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), l'Agence de développement de l'Union africaine (AUDA) et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

1. Introduction

Au cours de la dernière décennie, une attention accrue a été accordée à l'importance d'investir dans la lutte contre la malnutrition¹ en Afrique². La crise COVID-19 aggrave toutefois les défis de mobilisation des ressources auxquels font face de nombreux pays du mouvement SUN. Par exemple, avant la pandémie, des données probantes montrent que les pays africains rencontraient des difficultés à mettre en œuvre le financement de leur plan national de développement et de leur plan national multisectoriel de nutrition. Ces défis restent à relever, mais nous sommes maintenant en situation de pandémie. Les perturbations connexes dans l'approvisionnement alimentaire, le manque visible de coordination entre les ministères et les agences du gouvernement concernés et l'espace budgétaire limité tant au niveau intérieur qu'extérieur risquent de compromettre les gains nutritionnels démontrables réalisés dans tous les pays membres du mouvement SUN.

Afin de répondre aux exigences croissantes de la santé, de l'agriculture, de l'EAH, de l'éducation et de la protection social, les ministères des Finances et les représentants des ministères qui travaillent dans les secteurs concernés par la nutrition en Afrique, tels que la Santé, l'Agriculture, l'EAH, l'éducation, etc., devront collaborer et trouver des moyens d'accroître la mobilisation des ressources intérieures, d'assurer une gestion efficace et efficiente des finances publiques et d'accroître l'optimisation des ressources en ce qui concerne les dépenses nutritionnelles.

2. Argumenter en faveur des investissements dans la nutrition pendant et après la pandémie de COVID-19

Pourquoi et comment investir dans la nutrition?

La malnutrition demeure un vecteur de la pauvreté malgré les interventions nutritionnelles fondées sur des données probantes qui apparaissent constamment comme une grande priorité d'investissement dans les analyses économiques : « Chaque dollar investi dans des interventions nutritionnelles éprouvées dans les pays en développement rapporte environ 18 USD en rendement économique. »³. Le Cadre mondial d'investissement pour

¹ La malnutrition, sous toutes ses formes, comprend la dénutrition (émaciation, retard de croissance, insuffisance pondérale), les carences en vitamines ou en minéraux, le surpoids, l'obésité et les maladies non transmissibles liées à l'alimentation.

² La dénutrition (ou sous-nutrition) est une cause sous-jacente de près de la moitié des décès chez les enfants de moins de cinq ans. Parmi les enfants survivants en Afrique, 30 % de la population des moins de cinq ans souffre d'un retard de croissance, ce qui les rend plus vulnérables à l'infection et à la maladie, et les empêche de développer pleinement leur potentiel.

³<http://documents.worldbank.org/curated/en/333301482398953218/pdf/111273-WP-WBIncentivizingNutritionCompweb-PUBLIC.pdf>

la nutrition estime qu'il faut 7 milliards USD⁴ chaque année pour étendre un ensemble d'interventions spécifiques à la nutrition (principalement fournies par les systèmes de santé) au niveau requis pour atteindre les objectifs de l'Assemblée mondiale de la Santé (AMS) d'ici à 2025. Les gouvernements nationaux devraient contribuer à hauteur d'au moins 3 % de leur budget de santé à la nutrition et améliorer considérablement leurs investissements dans les déterminants sous-jacents de la malnutrition par le biais de programmes sensibles à la nutrition dans l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'éducation, la protection sociale, le genre et de nombreux autres secteurs.

La nutrition doit être considérée comme une priorité du plan de développement de chaque pays, les incitations étant transférées aux ministères clés en les encourageant à investir des ressources budgétaires et à améliorer leur collaboration intersectorielle. **Chaque ministère devra ajuster son programme de travail pour qu'il devienne plus sensible à la nutrition**⁵ (voir l'Encadré 1 pour la distinction entre les programmes sensibles à la nutrition et les programmes spécifiques à la nutrition).

Encadré 1 : Interventions spécifiques à la nutrition contre sensibles à la nutrition

SPÉCIFIQUES À LA NUTRITION

Interventions et programmes qui traitent des déterminants immédiats de la nutrition et du développement du fœtus et de l'enfant : l'apport alimentaire et nutritionnel adéquat, les pratiques en matière d'alimentation, de prestation de soins et de parentalité, et la faible charge des maladies infectieuses.

SENSIBLES À LA NUTRITION

Interventions ou programmes qui traitent des déterminants sous-jacents de la nutrition et du développement du fœtus et de l'enfant – la sécurité alimentaire, les ressources adéquates en matière de soins aux niveaux de la mère, du ménage et de la communauté, ainsi que l'accès aux services de santé et à un environnement sûr et hygiénique – qui intègrent des objectifs et des actions nutritionnels spécifiques. Les programmes sensibles à la nutrition peuvent être mis en œuvre dans tous les secteurs, y compris l'agriculture, l'éducation, la protection sociale ainsi que l'approvisionnement en eau et l'hygiène.

La crise COVID-19 risque d'anéantir les récents gains nutritionnels réalisés en Afrique au cours de la dernière décennie.

Bien que les données soient limitées, les tendances des dépenses intérieures dans les pays du mouvement SUN avant la COVID-19 n'étaient pas sur la bonne voie pour réaliser les objectifs nutritionnels de l'AMS. Du fait de l'impact de la pandémie actuelle sur les économies nationales, la capacité des gouvernements à soutenir leurs programmes de nutrition est très discutable.

Plusieurs pays africains ont mis en place des plans officiels d'intervention COVID-19, et la plupart d'entre eux ont eu accès à des fonds par le biais d'interventions d'urgence et de redressement⁶, visant essentiellement à mettre

⁴ Ce niveau de financement " était " nécessaire pour répondre aux exigences des projections basées sur les données de 2017.

⁵ Une réduction durable et globale de la malnutrition nécessite des interventions sensibles à la nutrition mises en œuvre par divers secteurs, tels que l'agriculture, l'éducation, l'eau et l'assainissement, le secteur privé et la protection sociale.

⁶ Les Nations unies ont établi trois principaux appels au financement pour soutenir les pays dans le contexte de la pandémie de COVID-19 : le Plan stratégique de préparation et d'intervention de l'OMS, le Plan mondial de réponse humanitaire de l'OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires) et le Fonds d'intervention et de relèvement COVID-19 du SG de l'ONU. La Banque mondiale a également lancé un fonds d'affectation spéciale spécifique pour venir en aide aux pays aux prises avec la pandémie de COVID-19.

en place ou à intensifier la distribution de nourriture, de bons d'achat ou d'autres aides en nature. En outre, des plans nationaux multisectoriels d'intervention, y compris des actions et des indicateurs nutritionnels, ont été élaborés ou sont en cours de finalisation⁷. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans plusieurs pays pour mettre à plus grande échelle le suivi de la situation qui prévaut en matière de nutrition et de sécurité alimentaire.

On s'attend dans les mois à venir, à une insécurité alimentaire accrue de dimensions profondes, en raison d'une réduction des revenus. Des inquiétudes sont également exprimées à propos de la disponibilité de produits de première nécessité tels que les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi pour faire face à un pic potentiel du nombre de cas de malnutrition aiguë. Les impacts de la COVID-19 sont également aggravés par les effets de l'invasion massive de criquets en Afrique de l'Est. En outre, les sécheresses suscitent également une préoccupation constante dans les pays d'Afrique australe. La réduction des perspectives de production associée au ralentissement économique lié à la COVID-19 présentent une perspective profondément bouleversante pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle à court et à moyen termes⁸.

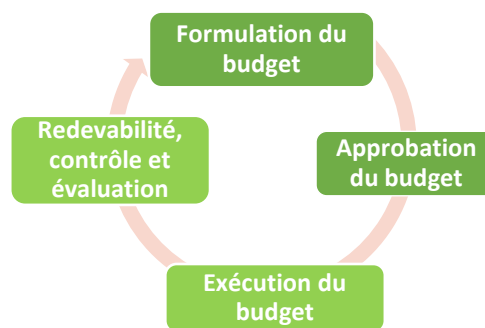
L'effondrement des prix mondiaux des produits de base, la hausse des coûts de certains biens et les perturbations généralisées des chaînes d'approvisionnement continueront également de mettre en péril les recettes publiques, en particulier dans les pays tributaires des revenus pétroliers. En association avec le recentrage des priorités de financement et le report des possibilités de collecte de fonds (Nutrition pour la croissance⁹, événements nationaux de mobilisation de ressources¹⁰), cette situation pourrait réduire la disponibilité du financement de la nutrition à moyen et à long termes. De ce fait, les conséquences de la crise réduiront l'aptitude des systèmes nationaux de santé à fournir des services essentiels de nutrition et de santé pour la mère, le nouveau-né, l'enfant et l'adolescent.

3. Soutenir la nutrition tout au long du cycle de GFP

Tout aussi important que la mobilisation de ressources supplémentaires pour la nutrition, est leur affectation et leur utilisation avec efficacité ; la gestion des finances publiques (GFP) est essentielle à cet égard. La GFP se rapporte aux processus que les gouvernements utilisent pour gérer les ressources financières publiques (recettes et dépenses) et à la façon dont ces ressources impactent l'économie et les citoyens. Par conséquent, la gestion efficace des ressources publiques afin d'assurer la prestation efficace des services, la croissance économique et le développement durables, se trouve au cœur de la GFP.

Il s'ensuit que la réalisation des objectifs liés à la nutrition repose dans une large mesure sur des systèmes de GFP efficaces et favorables et sur la façon dont les gouvernements gèrent les ressources tout au long du cycle budgétaire. Cette partie décrit comment la nutrition s'inscrit dans chaque phase du système de GFP illustré à la Figure 1 et où des lacunes existent actuellement.

Figure 1 : Cycle de la GFP



Nutrition pendant la formulation du budget : traduire les objectifs de nutrition en programmes financés

⁷ Des plans de nutrition énonçant des mesures pour répondre aux préoccupations en matière de nutrition et de sécurité alimentaire pendant la pandémie sont en cours d'élaboration dans quelques pays (RDC, Tchad et Togo) où le plan national multisectoriel de nutrition est en cours de révision et de chiffrage.

⁸ https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf

⁹ Le Sommet de la nutrition pour la croissance devait se tenir en juillet et décembre 2020 à Tokyo. De plus amples informations sont disponibles à : <https://nutritionforgrowth.org/>

¹⁰ Au cours des deux dernières années, plusieurs pays francophones africains du mouvement SUN ont réitéré leur ambition d'organiser une table ronde de mobilisation des ressources pour la nutrition. Certains événements étaient prévus en 2020 (Burundi, Burkina Faso, Guinée, Madagascar).

La formulation du budget national¹¹ est la première étape dans la traduction des engagements politiques en faveur d'une meilleure nutrition contenus dans les plans nationaux de développement et multisectoriels de nutrition, en projets de nutrition réalisables. L'alignement des plans de nutrition et de la formulation du budget garantit que les ressources limitées du gouvernement sont allouées plus efficacement, en quantités nécessaires et aux bons projets. Toutefois, dans la pratique, seuls deux pays sur trente ont relié leurs objectifs nationaux en matière de nutrition à leur budget d'État¹².

La formulation du budget, commence par la demande faite aux ministères dépensiers d'élaborer et de présenter des propositions budgétaires chiffrées sur la base des plans et des objectifs propres à leur secteur dans le cadre d'un plafond budgétaire prévu par le ministère des Finances¹³ (ou parfois par un ministère du Budget distinct). Le ministère des Finances et les ministères dépensiers négocient ensuite jusqu'à la finalisation des propositions de budget.

Alors que tous les ministères dépensiers sont confrontés au défi d'obtenir des ressources limitées pour leurs besoins, ce défi s'aggrave lorsqu'il s'agit des plans de nutrition, étant donné que les budgets pertinents pour la nutrition sont répartis entre plusieurs ministères dépensiers, notamment l'agriculture, la santé, l'éducation et l'eau, l'assainissement et l'hygiène. Cette « étendue sectorielle » de la question de la malnutrition nécessite que, pendant les étapes de la formulation du budget : les ministères concernés travaillent ensemble pour estimer le coût des biens et services nutritionnels avec exactitude ; respectent un calendrier de planification qui s'aligne sur le calendrier budgétaire ; déterminent où inclure la nutrition dans leurs postes budgétaires ; et, peut-être, le plus important, la présentation d'un argument convaincant et fondé sur les données quant à savoir qui bénéficiera de l'amélioration de la nutrition et comment l'optimisation des ressources sera réalisée. Le ministère des Finances ou du Budget devrait également jouer un rôle dans le soutien et la convocation des ministères dépensiers au cours de la formulation du budget.

Approbation du budget : donner des arguments en faveur du financement de la nutrition

Une fois que les intrants sectoriels sont examinés et rassemblés par le ministère des Finances, la proposition de budget est ensuite soumise à l'approbation d'un organe politique qui représente les citoyens. Il s'agit en général du Parlement ou du Congrès, où « le débat législatif et l'adoption des lois » ont lieu. Cette étape peut inclure des audiences publiques et permet de communiquer des informations qui peuvent être consultées par les citoyens, ce qui donne l'occasion de plaider en faveur du financement de la nutrition auprès d'un public plus large.

À ce stade, les crédits budgétaires deviennent presque exclusivement un exercice politique plutôt que technique. Si l'on veut que les programmes de nutrition reçoivent une allocation budgétaire suffisante, les ministères et agences concernés devront trouver des moyens de convaincre les décideurs de l'importance d'investir dans la nutrition. Les pays membres de SUN reconnaissent de plus en plus le rôle crucial que jouent les parlementaires dans l'influence des décisions budgétaires concernant la nutrition, non seulement lors de l'approbation du budget, mais aussi tout au long du cycle budgétaire et au-delà - dans l'obtention des lois, des politiques, du financement et de la mise en œuvre équitable des actions nutritionnelles nécessaires.

¹¹ Ce budget fournit un état prévisionnel des recettes et des dépenses publiques prévues, généralement annuellement (toutefois plus fréquemment dans un cadre à moyen terme). Le budget consacré à la nutrition est la partie allouée aux programmes sensibles à la nutrition et spécifiques à la nutrition dans tous les ministères et les agences de mise en œuvre.

¹² Ce chiffre fait référence aux pays qui participent au travail sur les finances publiques en faveur de la nutrition (PF4N) avec SUN.

¹³ Deux grandes approches budgétaires sont utilisées dans les pays africains : l'élaboration du budget par programme (EBP) ou budget programme (BP) et l'élaboration du budget par poste. Le BP qui vise à lier le financement aux résultats est structuré par programme qui, du moins en théorie, devraient permettre aux décideurs de financer des objectifs prioritaires, tels que la réalisation d'objectifs nutritionnels, et de faire des compromis s'il y a lieu. Dans un budget traditionnel par poste, le budget est présenté en fonction des groupes de dépenses proposées par département ou centre de coûts. Cette approche rend l'affectation en fonction des objectifs du gouvernement plus difficile, car il est impossible de définir clairement quelles activités sous-jacentes sont financées et comment celles-ci contribuent aux objectifs plus généraux.

Dans de nombreux pays, l'approbation budgétaire doit avoir lieu plus d'une fois par an, car l'état prévisionnel des recettes et dépenses est révisé et intégré aux lois de finances rectificatives ou budgets supplémentaires. Au cours des derniers mois, en réponse aux réductions prévues des recettes et aux dépenses de santé supplémentaires liées à la COVID-19, plusieurs pays africains, dont le Burkina Faso, le Cameroun, l'Afrique du Sud, les Seychelles et le Nigéria, ont adopté des budgets supplémentaires ; il est inévitable que beaucoup d'autres seront tenus de faire de même. Compte tenu de la nature temporelle de ces budgets supplémentaires, on craint que les ministères dépensiers ne soient pas en mesure de défendre adéquatement leur budget et que les budgets de nutrition en pâtissent. La concurrence pour les ressources limitées est encore plus féroce, et les budgets de nutrition doivent être garantis et défendus pour empêcher le recul en matière de gains nutritionnels.

Exécution du budget : exécuter des programmes de nutrition de manière efficiente et efficace

À ce stade, les gouvernements respectent les promesses et les propositions contenues dans le budget. Un ensemble d'organisations et de processus de « gestion des ressources » est destiné à assurer la disponibilité des ressources pour ceux qui mettent en œuvre des interventions en matière de nutrition. Pendant l'exécution du budget, des organes de surveillance sont mandatés pour surveiller et évaluer les performances et les dépenses des ministères et des agences afin de s'assurer que les fonds sont dépensés de manière efficace et efficiente.

Toutefois, c'est à ce stade que nous constatons qu'un budget approuvé n'équivaut pas toujours à un budget exécuté. Le manque de capacité d'absorption au niveau des agences dépensières ainsi que les rigidités et le manque de compétences au sein du système de GFP contribuent à la sous-exécution par bon nombre de pays africains de leurs budgets nutritionnels. Bien que les données sur la sous-exécution des projets de nutrition ne soient pas actuellement disponibles, nous savons qu'africains. Il est essentiel de comprendre les domaines dans lesquels les goulots d'étranglement se produisent et quelles pratiques et compétences contribuent positivement et négativement à l'exécution du budget pour s'assurer de la réalisation des objectifs nutritionnels ; malheureusement, la recherche à ce sujet n'en est qu'à ses balbutiements¹⁴.

En outre, le suivi et le contrôle des projets/programmes/interventions en matière de nutrition pendant l'exécution du budget ne sont pas une tâche facile. Le financement vertical des projets, la nature multisectorielle de la nutrition, les dépenses hors budget du gouvernement et les systèmes parallèles mis en place par les partenaires du développement rendent difficile le suivi du financement et des dépenses de nutrition. Un suivi efficace nécessite un plan de nutrition bien chiffré, bien pris en compte dans le système d'information de gestion financière du pays, intégré aux activités des agences de mise en œuvre, exécuté comme prévu et surveillé au niveau des extrants (SUN, 2016). Les ministères africains des Finances reconnaissent que le suivi des dépenses d'urgence pendant la pandémie de COVID-19 présentera des défis uniques, conduisant à la création de comités spécialisés de suivi des dépenses à travers le continent.

Un autre défi observé lors de l'exécution du budget est que les affectations budgétaires ne sont pas toujours exécutées de la manière la plus rentable possible. L'espace budgétaire étant de plus en plus limité compte tenu de l'impact de la COVID-19, l'optimisation des ressources dans toutes les dépenses de nutrition doit être l'objectif central de toutes les parties prenantes. Dans l'ensemble, l'optimisation des ressources se produit lorsque les gouvernements ont les bonnes politiques (compte tenu de leurs besoins particuliers), choisissent les interventions les plus rentables et mettent en œuvre ces interventions de manière efficiente, équitable et en se préoccupant des considérations morales. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas seulement de réduire le montant que le

¹⁴L'une des raisons pour lesquelles la recherche demeure naissante dans ce domaine concerne l'expérience des pays en matière de suivi financier lié à la nutrition. En 2020, 50 des 61 pays membres du SUN, soit 81 %, ont mené un exercice d'analyse du budget de la nutrition, dont treize pays ont analysé leur financement de la nutrition, trois fois ou plus, entre 2015 et 2020. Au fil du temps, l'« analyse budgétaire pour la nutrition » est devenue la méthode couramment utilisée pour suivre les investissements financiers dans la nutrition au niveau du pays dans l'ensemble du Mouvement SUN. La méthodologie est conçue pour saisir à la fois les données sur les crédits budgétaires et les dépenses. Néanmoins, il est difficile d'obtenir des données sur les dépenses. Par exemple, seuls dix pays du mouvement SUN disposent de données fiables et cohérentes sur les dépenses.

gouvernement consacre à ses projets de nutrition; la sous-utilisation des crédits budgétaires pour des projets peut également s'avérer inefficace.

La pandémie actuelle souligne l'importance du renforcement des systèmes de GFP, capables de soutenir une exécution budgétaire efficace. Dans le but de veiller à ce que les aliments nutritifs, les soins de santé, les transferts monétaires et les services EAH atteignent les populations les plus vulnérables, les systèmes de GFP devront peut-être prévoir des contrôles ex post plutôt qu'ex ante, le déblocage rapide des fonds, des changements aux processus d'approbation et un protocole de passation des marchés d'urgence. Cette approche requiert, encore une fois, que tous les ministères et agences impliqués dans les programmes de nutrition, le ministère des Finances et les partenaires du développement travaillent ensemble pour trouver des moyens d'accélérer la prestation des services sans compromettre indûment l'aptitude des gouvernements à suivre les dépenses et à en rendre compte.

Prise en compte des budgets de nutrition

La phase finale du cycle de GFP a lieu après la clôture de l'exercice, avec la réalisation d'un audit externe des dépenses, généralement par une institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC). Idéalement, le Parlement examine ensuite l'audit et les états financiers pour déterminer si les dépenses ont été effectuées de façon équitable, efficace et aux fins prévues. Ce type de surveillance du budget ex-post est plus utile lorsque l'ISC et les assemblées législatives présentent des recommandations à l'exécutif en temps opportun, et lorsque l'exécutif en tient compte. Cette surveillance exige également des données exactes et exhaustives sur les dépenses, qui, comme nous l'avons vu, peuvent être difficiles à obtenir, compte tenu de la structure complexe de la budgétisation associée à la nutrition et de la mesure dans laquelle la nutrition est hors budget ou financée par l'extérieur.

On craint que la nature d'urgence des dépenses associées à la COVID-19 ne complique davantage les efforts de redevabilité étant donné que certaines dépenses seront effectuées en dehors des systèmes d'information de gestion financière et qu'elles contourneront les approbations et les contrôles réguliers. En ce qui concerne les dépenses publiques dans des domaines prioritaires, tels que la nutrition, il est essentiel que les citoyens et la société civile tiennent le gouvernement responsable de ses actes et veillent à ce que la nutrition demeure une priorité et que les fonds alloués soient dépensés de manière efficace et efficiente.

4. Conclusion

Cette note d'information réaffirme que la nutrition devrait rester une priorité des gouvernements nationaux, en particulier compte tenu de l'impact indirect de la COVID-19 sur les populations vulnérables et du déclin imminent du financement extérieur. Elle a souligné le degré de chevauchement entre la nutrition et la GFP, et a reflété l'importance du dialogue et de la collaboration entre les ministères des Finances et les ministères sectoriels compétents en matière de nutrition. Au cours du webinaire et par la suite, le Mouvement SUN, CABRI et l'AUDA-NEPAD travailleront avec les pays africains pour :

- (i) améliorer l'optimisation des ressources des budgets de nutrition et leur capacité d'absorption grâce au dialogue entre les parties prenantes nationales ;
- (ii) augmenter les ressources nationales consacrées à la nutrition ;
- (iii) estimer l'impact de la COVID-19 sur leurs écarts de financement de la nutrition ; et,
- (iv) faciliter l'utilisation des nombreux appels au financement de la riposte à la COVID-19, établis par l'ONU, qui sont liés à la nutrition.