



Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19

La vaccination contre la COVID-19 en Afrique : les aléas de la budgétisation

CABRI 
SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Au moment de la rédaction du présent rapport, moins de 3 % des 1,3 milliard d'habitants de l'Afrique ont été entièrement vaccinés contre la COVID-19, alors que la moyenne mondiale est de 30 %. L'intensification rapide des programmes de vaccination contre la COVID-19 en Afrique nécessitera une collaboration soutenue entre les responsables de la santé et des finances, qui devront planifier, budgétiser et mettre en œuvre ces programmes.

En mars 2021, nous avons souligné que la plupart des gouvernements africains n'avaient pas encore établi de budget pour les vaccins contre la COVID-19. En avril 2021, nous avons mis en garde contre le fait que le manque de budgétisation en temps voulu et le recours à une redéfinition précipitée des priorités financières risquaient d'évincer les dépenses prioritaires, notamment les autres programmes de santé et de vaccination. Et, parallèlement, nous avons noté que l'allocation de ressources nationales sera nécessaire pour combler le déficit de financement des vaccins et constituera un signal important d'engagement envers la communauté internationale du développement et catalysera un plus grand soutien extérieur.

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles les programmes de vaccination contre la COVID-19 n'ont peut-être pas été budgétisés ou inclus dans les dossiers budgétaires. Certains gouvernements ont supposé que le soutien international, notamment par le biais de la Facilité COVAX, aurait été suffisant. D'autres, bien qu'officieusement, ont exprimé que leur enveloppe budgétaire déjà limitée devait être allouée à d'autres priorités urgentes, d'autant plus que le nombre officiel de cas confirmés dans leur pays restait relativement faible. Il est également probable que des dépenses liées aux programmes de vaccination soient effectuées hors budget ; le financement des partenaires de développement en particulier peut ne pas apparaître dans les documents budgétaires si les partenaires ont choisi de ne pas faire transiter leurs fonds par les systèmes nationaux et si les pays ont reprogrammé des prêts ou des subventions existantes pour leurs programmes de vaccination.

Cependant, les dernières données recueillies pour le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 donnent

une image plus prometteuse des gouvernements africains qui prévoient dans leur budget des programmes de vaccination contre la COVID-19. Il semble également que les pays allouent davantage de leurs propres ressources. Le tableau ci-dessous reprend les informations incluses dans le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 sur les montants prévus au budget pour les vaccinations contre la COVID-19 dans 18 pays africains. Comme le montrent les figures 1 et 2, il est évident que les montants varient de manière significative, même en tenant compte du PIB et de la taille de la population.

Par ailleurs, certains pays commencent à allouer des fonds à la création de structures de fabrication de vaccins. Dans la déclaration d'examen du budget à mi-parcours du Ghana, il a été annoncé que 25 millions de dollars de fonds de démarrage ont été engagés pour la création d'un Institut national des vaccins ; toutefois, l'impact pourrait être limité en ce qui concerne la fourniture à court ou même à moyen terme de vaccins contre la COVID-19. Le gouvernement marocain a alloué 500 millions USD afin de stimuler la fabrication nationale du vaccin contre la COVID-19. Le Sénégal va construire un centre de fabrication de vaccins, avec la capacité de produire des vaccins contre la COVID-19 ; le coût de ce projet est estimé à 200 millions d'euros et est principalement financé par les partenaires au développement. Le gouvernement mauricien a également alloué 28 millions USD pour encourager la fabrication nationale du vaccin contre la COVID-19 et d'autres produits pharmaceutiques. Ces investissements dans la fabrication constituent une indication prometteuse que cette crise permet de créer des systèmes de santé résilients et autonomes en Afrique. Toutefois, pour éviter que ces infrastructures ne deviennent des "éléphants blancs", les gouvernements devront veiller à ce que l'appropriation et les investissements locaux soient suffisants et maintenir des partenariats prévisibles et durables avec la communauté internationale du développement et le secteur privé.

Cependant, compte tenu de la tâche gigantesque que représente l'immunisation de la population en Afrique, il faudra consacrer beaucoup plus de fonds aux tâches immédiates d'achat et de distribution des vaccins. Alors qu'au milieu de l'année 2021, les contraintes d'approvisionnement demeuraient le principal obstacle à la vaccination de la population africaine, nous voyons de plus en plus de cas de pays incapables de gérer les stocks de vaccins qui leur sont alloués.

Tableau 1 : Budgets du programme de vaccination contre la COVID-19 dans certains pays africains

Afrique du Sud	Dans son budget 2021/22, l'Afrique du Sud a alloué 700 millions USD au programme de vaccination (65 % ont été alloués au département national de la santé "pour l'achat et la distribution des vaccins" ; 10 % au SA Medical Research Council pour financer les programmes de recherche sur les vaccins et 24 % aux départements provinciaux de la santé pour leur permettre d'administrer les vaccins une fois achetés et livrés par les départements nationaux ; et 1 % a été alloué à l'agence de communication du gouvernement "pour une campagne de communication associée". Deux mois plus tard, le ministre des Finances a déposé un projet de loi de crédits spéciaux, incluant 87,5 millions de dollars, soit 0,03 % du PIB, pour l'achat des vaccins contre la COVID-19.
Algérie	En juillet 2021, l'Algérie avait budgétisé 174,6 millions USD (0,1 % du PIB) pour son programme de vaccination COVID-19.
Angola	En Angola, d'ici mars 2021, 252,2 millions USD (0,3 % du PIB) ont été budgétisés, financés par le gouvernement angolais et ses partenaires au développement. En mai 2021, un montant supplémentaire de 33 millions de dollars a été approuvé pour l'achat de 4 millions de doses de vaccin par l'intermédiaire de l'Union africaine.
Botswana	Lors d'une présentation du budget supplémentaire au parlement en août 2021, le ministre des Finances a demandé 99 millions de dollars pour obtenir des vaccins et des équipements COVID-19 (presque le triple de la somme initialement allouée en février pour lutter contre le coronavirus). Le budget supplémentaire du Botswana sera financé en puisant dans des fonds spéciaux et en réaffectant des fonds du budget de développement.
Cap Vert	En février 2021, le ministère des Finances du Cap Vert a déclaré qu'il avait budgétisé 2,2 millions de dollars (0,11 % du PIB) pour l'acquisition de vaccins contre la COVID-19.
Eswatini	Dans son budget 2021/22, le gouvernement d'Eswatini a budgété 13,5 millions de dollars (0,04 % du PIB) pour l'achat de vaccins.
Ghana	Le budget 2021 du Ghana, présenté au Parlement en mars 2021, prévoyait un montant de 165 millions USD pour couvrir les coûts opérationnels et d'achat de vaccins. Dans la déclaration d'examen budgétaire à mi-parcours, il a été annoncé que 25 millions USD de fonds de démarrage ont été engagés pour la création d'un Institut national du vaccin.
Kenya	Le budget du Kenya pour l'exercice 2021/22 a alloué 132 millions USD pour le déploiement du vaccin. Cette somme s'ajoute aux 70 millions de dollars alloués dans le budget 2020/21.
Maurice	En avril 2021, 41 millions USD avaient été alloués pour les achats de vaccins contre la COVID-19. En plus des montants alloués pour l'achat et la distribution du vaccin contre la COVID-19 en 2020/21 et 2021/22, le gouvernement mauricien a alloué 28 millions d'USD, soit 0,2 % du PIB, pour encourager la fabrication nationale du vaccin COVID-19 et d'autres produits pharmaceutiques.
Maroc	En plus des montants alloués pour l'achat et la distribution du vaccin contre la COVID-19, le gouvernement marocain a alloué 500 millions de dollars (0,42 % du PIB) pour encourager la fabrication nationale du vaccin contre la COVID-19.
Mozambique	En mars 2021, dans sa mise à jour des dépenses, le ministère des Finances du Mozambique a souligné qu'une partie du soutien supplémentaire au ministère de la Santé (de 66,641 millions USD, soit 0,44 % du PIB) avait été détournée au profit de l'achat de vaccins.
Nigéria	En juin 2021, trois mois après l'adoption du budget annuel, les législateurs nigériens ont approuvé un budget supplémentaire comprenant 111 millions USD pour le programme de vaccination contre la COVID-19. Ce programme sera financé par des subventions et des prêts existants et des comptes de réserve spéciaux.
Ouganda	Dans le budget 2020/21 de l'Ouganda, environ 139 millions d'USD (0,4 % du PIB) ont été alloués à l'achat de vaccins et dans l'exercice 21/22, environ 132 millions d'USD (0,3 % du PIB). On ne sait pas exactement quelle part du budget 2020/21 a été dépensée ou reconduite.
Rwanda	Le budget 2021/22 du Rwanda comprend une allocation de 43 millions USD pour le programme de vaccination contre la COVID-19 du pays.
Seychelles	Dans son budget 2021/22, les Seychelles ont prévu 3,5 millions USD pour le programme de vaccination ; plus de la moitié de cette somme est destinée aux coûts opérationnels.
Somalie	En août 2021, le gouvernement somalien a annoncé qu'il avait commencé à mobiliser des ressources pour couvrir un besoin urgent initial de 560 000 USD pour les coûts administratifs et opérationnels.
Zambie	En juillet 2021, le gouvernement zambien avait alloué 440 millions USD (environ 2 % du PIB) pour financer le déploiement de la vaccination contre la COVID-19.
Zimbabwe	En janvier 2021, le gouvernement zimbabwéen avait mis de côté 100 millions d'USD (0,5 % du PIB) pour son programme de vaccination ; en juin 2021, 40 millions d'USD avaient été dépensés.

Source : Le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19

Bien que les raisons de cette situation dépassent le cadre de la GFP ou même du ministre des finances, nous savons que des ressources supplémentaires pour les coûts opérationnels et la lutte contre les réticences à l'égard des vaccins doivent être mobilisées et éventuellement réaffectées à partir de postes budgétaires non essentiels existants. La distribution des vaccins coûte cher : l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a estimé que 60 cents de chaque dollar consacré à la distribution des vaccins sont nécessaires pour les opérations. Elle a également observé que si la plupart des gouvernements africains disposent de plans de financement pour couvrir les trois pour cent initiaux de leur population, ces plans

ne couvrent pas suffisamment les phases ultérieures du déploiement. L'OMS met également en garde contre le fait que les plans d'évaluation des coûts qu'elle a examinés ne tiennent généralement pas compte des principaux facteurs de coût liés à la distribution des vaccins aux personnes vivant dans des zones périphériques, tels que le recrutement de vaccinateurs, le stockage en chaîne du froid et le transport. Il s'agit là d'une préoccupation assez grave, car le financement par les partenaires du développement des coûts opérationnels ou de la distribution des vaccins sur le dernier kilomètre n'est généralement pas abondant, et cela semble également être le cas pour le vaccin contre la COVID-19. Cela signifie également

Figure 1 : Allocation budgétaire pour le vaccin contre la COVID-19 en % du PIB

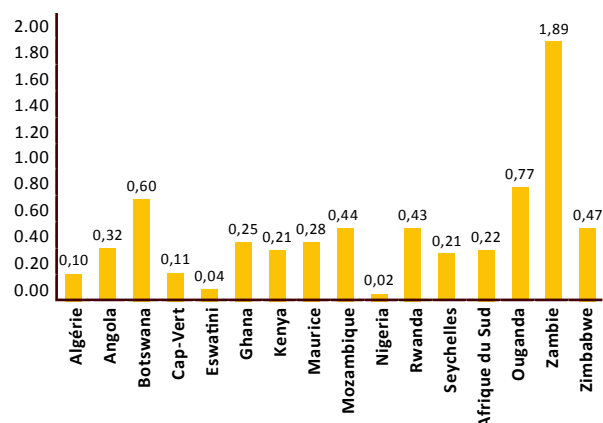
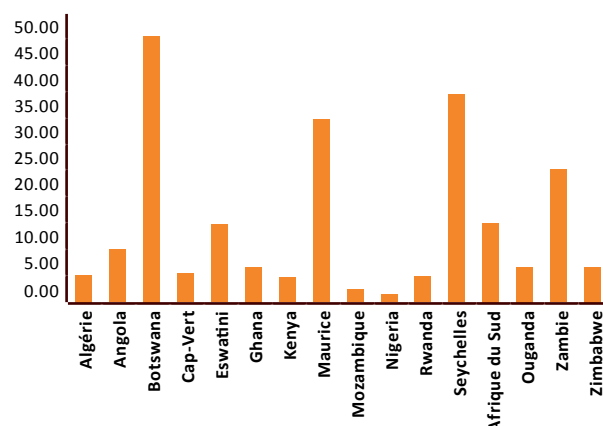


Figure 2 : Allocation budgétaire pour les vaccins contre la COVID-19 (USD) par habitant



Sources : Le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 ; Statista

que les inégalités en matière de vaccination au sein des pays vont s'accroître, car les personnes vivant en dehors des zones urbaines n'auront peut-être pas accès aux vaccins ou ne seront pas sensibilisées à la nécessité de se faire vacciner.

Il y a aussi ceux qui, reconnaissant l'ampleur et le coût de la vaccination de 60 % de la population africaine (ou 84 % pour ceux qui affirment que c'est le seuil minimum contre la variante Delta), doutent que l'immunité de la population soit atteinte en Afrique à moyen terme. La Banque mondiale a estimé que le coût moyen de la vaccination par habitant en Afrique représente environ 150 % du total des dépenses de santé annuelles par habitant des gouvernements africains. Si ce chiffre correspond à la charge importante que représente la vaccination contre la COVID-19, il rappelle également l'insuffisance des fonds actuellement consacrés à la santé en Afrique. Alors que nous progressons lentement vers un semblant d'immunité de la population, nous devons veiller à ce que des financements supplémentaires soient alloués aux systèmes de santé afin de garantir un traitement adéquat aux personnes qui, faute d'être protégées par un vaccin, tombent gravement malades de la COVID-19.

Un prochain rapport de CABRI, intitulé *Budgétisation dans le contexte de la COVID-19 : Tendances et outils de réaffectations* démontrera que les augmentations des allocations budgétaires destinées au secteur de la santé pour la réponse contre la COVID-19 ont été une pratique courante tout au long de la crise. De gros investissements ont été annoncés pour les besoins de prévention et de traitement, tels que les équipements de protection individuelle, les kits de test, les ventilateurs et les installations d'isolement ou de quarantaine. La part des dépenses de santé dans les allocations budgétaires a atteint 12,1 % au Mozambique, contre une moyenne de 8,9 % au cours

de la dernière décennie. Même les Seychelles, qui avaient déjà le niveau de dépenses de santé par habitant le plus élevé du continent, à 792 USD par tête dans le contexte pré-COVID, ont augmenté la part des dépenses récurrentes allouées à la santé de 16,8 pour cent à 17,3 pour cent, alors qu'elle a diminué pour la plupart des autres postes budgétaires. L'Éthiopie a augmenté son budget de santé de 46 % en 2020. Le Kenya a réaffecté 9,4 millions USD à l'emploi de nouveaux agents de santé. Une part importante a également été allouée au personnel de santé, soit pour des compléments de salaire, soit pour l'embauche de personnel supplémentaire, au Kenya, au Malawi, en Afrique du Sud et en Zambie. L'Égypte a augmenté ses dépenses de santé en 2021/22 à près de 7 milliards USD, contre 5,9 milliards en 2020/2021.

Cependant, la réorientation des priorités vers la réponse sanitaire ne s'est généralement pas traduite par une augmentation des programmes de santé non liés à la COVID. Au contraire, l'accent mis sur la réponse contre la COVID-19 s'est parfois traduit par la négligence d'autres maladies. Ce qu'il faut, c'est une augmentation globale dans le secteur de la santé, à la fois comme complément et comme condition préalable à la vaccination en tant que moyen de sauver des vies. La redéfinition des priorités s'est également faite, parfois, au détriment des secteurs du capital social et humain, tels que l'éducation et la nutrition.

Le 30 septembre, comme nous l'avons fait en avril 2021, nous réunirons les ministères des finances et de la santé de toute l'Afrique pour qu'ils réfléchissent aux défis susmentionnés et qu'ils fassent part de leur situation actuelle en matière de financement, d'achat et de distribution du vaccin contre la COVID-19