



Fiche Technique : Le fonds de concours¹

La note FAD sur les outils de gestion des finances publiques mobilisables en Afrique francophone en réponse au COVID-19 présente les outils budgétaires et comptables disponibles dans les pays d'Afrique francophone, et notamment dans le cadre juridique des pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour allouer et exécuter avec diligence et transparence les ressources mobilisées en réponse au COVID-19 et rendre compte de leur utilisation. Un des outils mobilisables pour affecter des dépenses face aux urgences présenté par cette note est le fonds de concours (FDC).

La présente fiche technique expose les conditions et modalités de création et de recours aux fonds de concours et propose des exemples type de textes de création d'un fonds de concours. Elle n'analyse que le cas dans lequel un nouveau fonds de concours est créé en cours d'exercice (et exclut celui dans lequel le fonds de concours existe déjà). Il convient de distinguer les FDC traités par cette fiche et qui s'appuient sur les articles 12 et 8 des directives CEMAC et UEMOA des « fonds » qui sont parfois créés sans base juridique précise et sont alimentés par des ressources internes. La procédure des FDC s'applique aux seules sommes de nature non fiscale versées par des tiers (personnes physiques ou morales) extérieurs à l'Etat pour financer une dépense spécifiée.

I. PRESENTATION DE LA MESURE

Les fonds de concours (FDC) sont une catégorie de recettes budgétaires de l'Etat (article 12 de la directive CEMAC et article 8 de la directive UEMOA). Ce sont des sommes de nature non fiscale, versées par des personnes physiques ou morales (dont les collectivités et les bailleurs de fonds internationaux, ou des fondations), ou bien des donations et legs attribués à l'Etat (article 36 de la directive CEMAC et article 33 de la directive UEMOA), que les parties versantes souhaitent affecter à un objectif bien identifié, en contribuant au financement d'un programme ou d'un projet précis.

La procédure des FDC est une procédure d'affectation de recettes qui constitue une exception au principe d'universalité budgétaire selon lequel l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses imputées au budget général. L'utilisation de la procédure des FDC doit être justifiée par l'intention exprimée par la partie versante d'employer les ressources pour financer une dépense publique spécifique.

Dans le contexte de la pandémie du COVID-19, l'assistance financière du FMI apportée par exemple par l'instrument de financement rapide ou la facilité de crédit rapide a pour but de remédier aux difficultés sous-jacentes de balance des paiements, mais n'est pas affectée à une dépense publique identifiée ; elle ne peut donc pas alimenter un FDC. En revanche, les fonds mobilisés à la faveur de l'élan de solidarité des personnes physiques et morales pour contribuer en sus des efforts de l'Etat à la crise peuvent faire l'objet d'une affectation

¹ Coordonnée par Gwénaëlle Suc avec les contributions de Jean-Francois Dagues, Bacari Koné, Serge Ramangalahy, Matthieu Sarda, Djoret Biaka Tedang, Abdoulaye Touré, Marie-Christine Uguen, Claude Wendling, Blaise Yehouenou. Cette fiche reflète les vues de leurs auteurs et ne représente pas nécessairement celles du FMI, sa Direction, son Conseil d'administration, ou de la politique du FMI.

à des dépenses COVID 19 dans le budget général sous la forme de fonds de concours, si les parties versantes en ont exprimé le souhait.

II. ACTEURS CONCERNES

- Ministère du budget /finances et ministères sectoriels concernés par dépenses financées par les FDC
- Parlement (inscription des FDC en loi de finances)
- Personnes physiques et morales versantes

III. RESULTATS ATTENDUS

- Respecter l'intention des parties versantes dans l'exécution des dépenses financées par FDC
- Assurer la traçabilité des dépenses financées par FDC et rendre compte de manière transparente de l'usage des recettes collectées aux parties versantes et au Parlement
- Mettre en œuvre les dispositifs de contrôle interne et d'audit prévus afin de donner toutes les garanties de conformité, de régularité et de transparence des opérations exécutées

IV. DIFFICULTES ET RISQUES

- Affecter des recettes alors que la partie versante n'en a pas exprimé le souhait
- Créer des arriérés en ouvrant des crédits sans garantie sur la mobilisation effective des recettes correspondantes
- Utiliser les recettes à d'autres fins que l'intention exprimée ou l'objet défini par la partie versante
- Réduire le contrôle du Parlement

V. MODALITES PRATIQUES DE MISE EN OEUVRE

- **Le recours à une loi de finances rectificatives doit être privilégié pour créer le FDC.**

Une loi de finances rectificative (LFR) est obligatoire pour prévoir et évaluer les recettes des FDC, aux termes des articles 36 des directives de la CEMAC et 7 et 8 des directives de l'UEMOA.

La LFR précise sur quel programme/chapitre les crédits de FDC sont ouverts en dépenses.

Un exemple d'articles de LFR créant un FDC est présenté en annexe.

- **Si la législation du pays autorise la création d'un FDC sans recourir à la LFR, l'intention de la partie versante doit être clairement exprimée et le versement des sommes à titre de FDC doit être effectif avant de matérialiser toute dépense.**

L'ouverture de crédits de fonds de concours par voie réglementaire, sans que les recettes du FDC aient été préalablement prévues et évaluées dans une LFR, présente des risques :

- création d'arriérés en ouvrant des crédits sans garantie de la mobilisation effective des recettes correspondantes ;
- utilisation de la procédure pour des dépenses qui ne devraient en fait pas être financées par des ressources affectées ;
- réduction du rôle du Parlement.

Afin de limiter ces risques, les prérequis suivants doivent être remplis et cités en référence dans l'acte réglementaire :

- Constaté le versement dans les caisses du Trésor public des sommes à titre de FDC ;
- Formaliser avec la partie versante un document précisant son intention de versement, les conditions d'éligibilité des opérations à un financement sur crédits issus de fonds de concours et les conditions de reporting sur l'utilisation des fonds versés (au Parlement et à chacune des parties versantes, par exemple un compte-rendu mensuel adressé à chaque contributeur, et/ou bulletin hebdomadaire sur le site internet du ministère des Finances, etc.). Ce document doit préciser notamment l'objet du fonds de concours, son montant, les modalités de versement convenues entre les parties, et le cas échéant les engagements particuliers de chacune des parties, la durée du FDC, les conditions de sa résiliation.

Enfin, le texte réglementaire précise sur quel programme/chapitre les crédits de FDC sont ouverts en dépenses. Les opérations créées par voie réglementaire doivent également être approuvées par le Parlement dans la loi de règlement.

Un exemple d'arrêté créant un FDC est présenté en annexe.

▪ **Dans tous les cas, les modalités de fonctionnement du FDC et les ajustements budgétaires en gestion sur le FDC sont définis par voie réglementaire.**

- **En recettes**, un code et un libellé sont attribués au FDC selon les classifications suivantes de la NBE :

CEMAC/rubrique budgétaire		UEMOA/rubrique budgétaire	
Code	Intitulé	Code	Intitulé
741, 742, 744	Fonds de concours – Subdivisé en fonction des sources	745	Fonds de concours
7413	Dons des institutions internationales - fonds de concours		Subdivision laissée à chaque pays
7423	Dons des administrations publiques étrangères - fonds de concours		
7443	Dons intérieurs reçus autres que ceux provenant d'autres budgets publics - fonds de concours		

- **En dépenses** :

Les directives de la CEMAC et de l'UEMOA prévoient que les crédits alloués aux dépenses financées par FDC sont ouverts par arrêté du Ministre des finances (articles 36 – CEMAC et 33 - UEMOA). Cet arrêté permet de rattacher le produit de la recette au programme et/ou au chapitre budgétaire concerné, selon la nomenclature budgétaire utilisée en loi de finances.

Le tableau suivant présente un exemple de prévisions de dépenses COVID financées sur fonds de concours dans le budget général. Les colonnes « prog » et « action » concernent les pays ayant adopté une nomenclature par programmes, les colonnes jaunes concernent tous les pays.

Section	Prog	Action	Chapitre	Activité	Titre Nature PCE	Libellé	Montant
71	071	0711	071.....	.....	3 601 ²	Achats vaccins et médicaments COVID	7 500 000 000
71	071	0711	071.....	.....	4 641	Transferts COVID 19 aux hôpitaux	8 500 000 000
			071	.....	5 247	Stocks stratégiques équipement COVID 19	5 500 000 000

- **Les modifications de montants en gestion du FDC sont apportées par voie réglementaire.**

- Un ordonnateur et un comptable public sont désignés pour gérer le FDC. L'acte réglementaire régissant le fonctionnement du FDC désigne un ordonnateur et un comptable public dédiés : le premier en charge de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement ; le second assurant le contrôle et le paiement des dépenses financées par le FDC. Le comptable est personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont il a la charge devant le juge des comptes. Dans le cas où le comptable public n'a jamais exercé au préalable ce type de fonctions, il doit prêter serment devant le juge des comptes.
- **Les sommes versées à titre de FDC doivent être déposées sur le compte unique du Trésor (CUT).**
 - **La solution à privilégier est l'ouverture d'un « compte d'opérations » dans les écritures de la Banque Centrale** (BCEAO ou BEAC, Banque centrale du pays) au nom du comptable en charge de la gestion du FDC, comme pour ceux ouverts au nom des autres comptables publics centralisateurs. Ce compte, destiné à retracer exclusivement les opérations relatives au FDC, est mouvementé par le comptable du FDC. Il doit faire l'objet de nivellements réguliers (si possible quotidiens), soit automatiquement, soit manuellement - selon les possibilités techniques de la Banque Centrale - afin d'entrer dans le périmètre de consolidation du CUT.
 - Toutefois, si les autorités ou les partenaires techniques et financiers ne peuvent pas ou ne souhaitent pas ouvrir un compte d'opérations, **le comptable désigné pour exécuter les opérations du FDC peut ouvrir un compte spécial dans les écritures de la Banque Centrale.** Cette option n'est pas optimale car elle n'inclut pas ce compte dans le périmètre de consolidation du CUT, mais elle permet à défaut un reporting régulier, une traçabilité exhaustive des opérations via les relevés transmis par la Banque Centrale, et offre une visibilité de l'ensemble des liquidités disponibles au gestionnaire de la trésorerie.

² Les comptes 601, 641 et 247 doivent être décimalisés en fonction de la nomenclature comptable de l'État en vigueur afin d'individualiser les opérations relatives à la lutte contre le COVID 19.

- **La troisième possibilité permettant de conserver les disponibilités du fonds de concours sur le CUT tout en offrant la traçabilité des opérations est l'ouverture d'un compte de dépôts de fonds au Trésor** : le mécanisme des comptes de dépôts de fonds au Trésor (CDFT) est en vigueur dans de nombreux pays des zones UEMOA et CEMAC. Ce compte de dépôts de fonds permet le suivi comptable, en recettes et en dépenses, des opérations réalisées sur fonds de concours géré par le comptable public spécifiquement nommé. Une codification adéquate devra également permettre de distinguer l'origine des différents fonds versés (fonds de l'Etat, fonds des partenaires techniques et financiers, fonds provenant de dons des particuliers...)³.
- **L'ouverture d'un compte ordinaire (qui n'est pas sous la signature d'un comptable public) dans une banque commerciale est à éviter** : cette solution, n'est pas en conformité avec les directives communautaires et le cadre de gestion des finances publiques des autres Etats, et pose la problématique de l'articulation entre les flux budgétaires, les flux comptables et les flux financiers. Pour les pays qui se sont déjà engagés dans cette option, il convient de définir et -si possible- de contractualiser un mécanisme de reporting efficace et fiable avec la banque commerciale retenue ainsi que, dans la mesure du possible, un mécanisme de nivellement du solde quotidien vers le CUT ouvert dans les écritures de la Banque Centrale.
- **Des instruments de reporting spécifiques sont à mettre en place pour retracer les opérations liées au FDC**. Les obligations et modalités de reporting sont définies dans la convention avec la partie versante. A minima, un reporting annuel, sinon trimestriel voire mensuel, doit être établi et transmis à la partie versante. Il présente notamment : le taux de consommation des crédits FDC de la ligne de financement concernée, l'affectation précise (si possible à l'échelle des opérations elles-mêmes) des dépenses issues de crédits FDC, les éventuels redéploiements entre crédits LFI et crédits FDC intervenus en cours d'exercice.

VI. MODELES DE TEXTES DE CREATION D'UN FDC

Comme indiqué plus haut, la création du FDC dans une loi de finances rectificative est à privilégier. Des exemples de formulations d'articles de la LFR sont présentés ci-après, ils sont généralement insérés dans la partie de la LF réservée aux affectations de recettes. Un texte réglementaire doit compléter la LFR pour définir les modalités de fonctionnement du FDC, en particulier, présenter l'état détaillé des prévisions de recettes et des dépenses conformes à la nomenclature et désigner l'ordonnateur et le comptable du FDC.

³ Il conviendra de fonder un groupe de travail commun DGB/DGTCP et Direction des services informatiques afin d'articuler la nomenclature budgétaire de l'État avec la nomenclature comptable.

Article ... :

Il est créé un fonds de concours intitulé « fonds COVID 19 » dont les ressources sont constituées des contributions volontaires de divers donateurs publics ou privés.

Article

Les recettes du fonds se présentent comme suit :

- Contribution **des personnes morales**F
- Contribution **des personnes physiques**.....F
- **Produits des dons et legs de l'Etat**.....F

Article

Les dépenses du fonds se présentent comme suit :

- **Dépenses courantes**F
- **Dépenses en capital**F

Dans le cas où le FDC est créé par voie réglementaire, le texte doit constater le versement dans les caisses du Trésor public des sommes à titre de FDC ; se référer à la convention explicitant l'intention de la partie versante, et préciser le programme/chapitre sur lequel les crédits de FDC sont ouverts en dépenses. Un exemple de texte est présenté ici :

(Nature du texte réglementaire) du ... portant ouverture de crédits de fonds de concours

Le ministre des finances,

Vu la loi n° XXX portant loi relative aux lois de finances, notamment son article XX *(référence à l'article sur les FDC)* ;

Vu la loi de finances pour 2020 ;

Attendu qu'il a été constaté le versement dans les caisses du Trésor public d'une somme de 21 500 000 000 F à titre de fonds de concours,

Attendu que la partie versante a exprimé son intention d'employer la somme versée à l'achat de vaccins, aux dépenses d'hôpitaux et à l'achat d'équipements stratégiques pour lutter contre la pandémie du COVID-19 dans la convention XXX signée le XXX

(Décrète/Arrête selon la nature du texte réglementaire) :

Article 1

Sont ouverts sur 2020 des crédits pour un montant de 21 500 000 000 F applicables aux programmes *(ou chapitres si le budget n'est pas présenté en programmes)* du budget général mentionnés dans le tableau 1 annexé au présent arrêté.

Article 2

L'ordonnateur du fonds est le responsable (*du programme ou de l'administration*) en charge des activités mentionnées dans le tableau 1. Le comptable du fonds est le comptable direct du Trésor désigné par arrêté du Ministre des finances.

Article 4

Un rapport d'exécution des opérations du fonds de concours sera établi conformément aux dispositions fixées par la convention sus visée.

Article 5

Le ministre des finances est chargé de l'exécution du présent (*nature du texte*) qui sera enregistré et publié au journal officiel.

....., LE 2020

SIGNATAIRES

ANNEXE

TABLEAU 1

Section	Prog	Action	Chapitre	Activité	Titre Nature PCE	Libellé	Montant
71	071	0711	071.....	.....	3 601	Achats vaccins et médicaments COVID	7 500 000 000
71	071	0711	071.....	.....	4 641	Transferts COVID 19 aux hôpitaux	8 500 000 000
			071	.....	5 247	Stocks stratégiques équipement COVID 19	5 500 000 000

(Les colonnes « prog » et « action » concernent les pays ayant adopté une nomenclature par programmes, les colonnes jaunes concernent tous les pays).