



Fiche Technique : La régie spéciale d'avances ¹

La note du Département des Finances Publiques 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.

Dans ce contexte, un assouplissement à la procédure normale d'exécution des dépenses peut être recherché au travers d'une utilisation spécifique de l'outil bien connu que constitue la régie d'avances. Cette dernière, prévue par les différents textes relatifs à la gestion des finances publiques, constitue un assouplissement au principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable, en passant par l'entremise d'un régisseur qui permet à l'ordonnateur de payer directement certaines dépenses.

La situation d'urgence liée au COVID-19 peut justifier un recours à cette procédure, par l'institution d'une **régie spéciale d'avances** dédiée à l'exécution d'une fraction des dépenses relatives à la lutte contre le COVID-19. Une régie spéciale d'avances est adossée sur les règles fondamentales qui encadrent la création de régies, renforcées pour tenir compte des enjeux financiers (plafond des avances, obligation de *reporting* et de régularisation des opérations dans les délais, limitation de la durée de la régie).

La présente fiche technique expose les conditions et modalités de mise en place d'une régie spéciale d'avances pour diligenter l'exécution des lignes budgétaires ouvertes dans le cadre de la lutte contre le COVID 19 et propose un exemple type de cadre organisationnel d'une régie spéciale avec les textes réglementaires.

I. PRESENTATION DE LA MESURE

Le cadre juridique de l'exécution des dépenses est dominé par des procédures de droit commun fondées sur la **séparation des autorités administratives (ordonnateurs) et des comptables**. Cette séparation reflète les deux phases de l'exécution de la dépense : d'abord, la phase administrative (engagement, liquidation, ordonnancement), puis la phase comptable (paiement).

Chaque ordonnateur dans le cadre de l'exécution normale de son budget peut toutefois disposer d'une régie pour l'exécution d'une partie de ses dépenses, à travers une caisse d'avances alimentée périodiquement après justification du bon usage des montants préalablement mis à disposition par le comptable. On parle dans ce cas d'une **régie ordinaire**, procédure dérogatoire d'exécution de la dépense normalement réservée à des dépenses de montant unitaire modeste et dans la limite d'un plafond d'avance relativement bas. Le cadre général

¹ Coordonné par Claude Wendling, avec les contributions d'Ephrem Gonda Makiadi, Naby Ouattara, Matthieu Sarda, Abdoulaye Touréet Marie-Christine Uguen du Département des Finances Publiques.

applicable aux régies d'avances est fixé par un texte réglementaire spécifique, énumérant les différentes catégories de régie d'avances en situation normale, les plafonds des fonds à avancer, les modalités d'utilisation et de régularisation des dépenses².

Dans un contexte marqué par l'urgence sanitaire et sociale et la nécessité d'effectuer des règlements rapides, il est toutefois envisageable de constituer une régie pour des événements non récurrents avec des plafonds importants qui dépassent les plafonds d'avances d'une régie ordinaire. Dans ce cas la régie prend le caractère d'une **régie spéciale** instituée pour une période donnée se terminant au plus tard à la fin de l'exercice budgétaire de l'année de sa création.

Le responsable de la régie d'avances est un **régisseur** placé sous l'autorité d'un comptable public³ et personnellement et pécuniairement responsable des opérations qu'il exécute. Cependant, ses opérations sont retracées dans la comptabilité du comptable principal de rattachement, qui se pourvoit auprès de l'ordonnateur pour l'établissement des mandats de régularisation des opérations exécutées par voie de régie d'avances.

L'exécution optimale des opérations d'une régie nécessite d'établir un **programme d'utilisation des fonds**, définissant le montant de l'avance consentie et un calendrier prévisionnel pour les échéances périodiques de renouvellement de l'avance, qui feront l'objet d'une décision de mandatement de l'ordonnateur au nom du régisseur spécial, sous réserve de la production régulière des pièces justificatives⁴. Les décaissements ainsi prévus doivent être intégrés au plan d'engagement et au plan de trésorerie. Le mode de règlement des dépenses effectuées par la régie doit en outre être précisé dans l'arrêté de création de la régie : la traçabilité des paiements doit être privilégiée, ce qui implique le recours aux paiements dématérialisés, comme le virement, de préférence aux chèques et au numéraire⁵.

En situation de crise comme la pandémie du COVID-19, la création d'une régie d'avances spéciale pour les dépenses liées à la riposte sanitaire nécessite une **vigilance accrue sur plusieurs points** : montant et nature des opérations concernées, nécessité d'encadrer le bon emploi des fonds, fréquence élevée (hebdomadaire ou mensuelle) de l'obligation pour l'ordonnateur d'émettre les mandats de régularisation pour les clôtures périodiques des comptabilités et le *reporting* dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) mensuel et les différents rapports d'exécution du budget. Ces *reporting* doivent être explicites sur la nature des dépenses effectuées en réponse au COVID-19 et accessibles au public.

II. ACTEURS CONCERNES

- **Ministère en charge du budget / Ministère en charge des finances** (selon la réalité propre à chaque pays): signature de l'arrêté de création de la régie, signature de l'arrêté de nomination du régisseur d'avances ;
- **Ministère sectoriel (ex : Santé)** : proposition du régisseur, cosignature (dans certains pays) de l'arrêté de nomination du régisseur spécial ; responsabilité d'ordonnateur de la régie spéciale et signature à ce titre des décisions de mandatement applicables à la régie ;

² Un exemple de cadre réglementaire est celui du Burkina Faso fixé par le décret 2008-328 portant organisation et fonctionnement des régies d'avances et régies de recettes de l'Etat et des autres organismes publics.

³ Article 22 Directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA.

Articles 20, 32 et 44 Directive n°02/08-UEAC-190-CM-17 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de la CEMAC.

⁴ Ces pièces justificatives peuvent faire l'objet d'une vérification par le contrôle financier au stade de l'ordonnancement (UEMOA, CEMAC) ou de la liquidation (Guinée).

⁵ Naturellement, le moyen de règlement devra être adapté au type de bénéficiaire : le paiement par virement est plus aisément envisageable pour une personne morale que pour une personne physique.

- **Régisseur** : manipulation du compte et paiement ; *reporting* périodique (hebdomadaire de préférence compte tenu des enjeux financiers de la régie spéciale) au comptable de rattachement.
- **Comptable public de rattachement** : contrôle du régisseur ; *reporting* périodique (mensuel de préférence) sur les opérations de la régie dans la clôture mensuelle de ses opérations, avec un focus sur les dépenses du COVID-19 qui doivent émerger de manière explicite dans les rapports mensuels d'exécution du budget, y compris dans le TOFE.
- **Direction du budget** : établissement des rapports trimestriels sur l'exécution du budget intégrant un chapitre sur l'exécution des dépenses liées au COVID-19, destinés au Parlement et mis à la disposition du public (société civile).
- **Contrôleur financier** : contrôle (selon le cadre institutionnel) de la régularité des pièces justificatives de la dépense.
- **Inspection Générale des Finances** : contrôle ex post propre à l'IGF et enquêtes de suivi selon la méthodologie PETS (*Public Expenditure Tracking Survey*), associant le cas échéant la société civile.
- **Cour des comptes** : pas de contrôle direct du régisseur mais contrôle indirect de la régie au travers du contrôle du comptable assignataire, qui transmet les pièces justificatives de l'exécution des dépenses de la régie spéciale.

III. RESULTATS ATTENDUS

- Réponse à l'urgence sanitaire, sécuritaire, sociale et économique.
- Disponibilité rapide de la trésorerie pour les dépenses urgentes sensibles.
- Utilisation des fonds publics conforme aux principes de régularité, de transparence et de sincérité.
- Traçabilité et *reporting* des opérations exécutées par la régie.

IV. DIFFICULTES ET RISQUES

- La qualité et les compétences du régisseur spécial.
- Les délais dans la mobilisation des ressources identifiées pour financer les dépenses du plan de riposte.
- La diligence dans la mise à disposition des avances.
- Le respect des dispositions contenues dans l'arrêté de création.
- La disponibilité effective d'un programme d'utilisation des fonds validé par l'ordonnateur, incluant un calendrier prévisionnel des échéances d'utilisation du plafond de la régie.
- La justification et la traçabilité des opérations exécutées via la régie.
- La réticence à mettre fin aux procédures non conformes déjà mises en œuvre et à leur mise en conformité aux meilleures pratiques pour les régies spéciales d'avances.

V. MODALITES PRATIQUES DE MISE EN OEUVRE

- **Réfléchir à la place de la régie spéciale d'avances dans le dispositif d'exécution de la dépense.** La régie d'avances constituant un mode dérogatoire d'exécution de la dépense et potentiellement une source de risques supplémentaires, elle ne doit être utilisée que si le mode d'exécution de droit commun, éventuellement complété par certains aménagements (engagements de performance du comptable sur le traitement prioritaire de certains mandats dans un délai de 24 à 48 heures par exemple), ne fait pas l'affaire. Les dépenses transitant par la régie d'avances n'ont vocation à constituer qu'une part très minoritaire de l'ensemble des dépenses COVID-19 et doivent être limitées, dans leur nature, aux postes de dépenses pour lesquels le recours à la régie apporte une rapidité véritablement indispensable (ex : achat de médicaments ou de vivres).

- **Identifier les acteurs clés du dispositif (ordonnateur, régisseur, comptable de rattachement).** Le choix du régisseur est un point crucial. Il s'agit d'un agent administratif désigné par l'ordonnateur et placé sous son autorité mais agréé par le comptable et placé sous le contrôle de ce dernier. Le régisseur doit avoir un positionnement hiérarchique et des capacités techniques proportionnées aux enjeux financiers de la régie, ainsi que naturellement une bonne moralité. Le comptable de rattachement doit disposer de la capacité technique et de l'autorité institutionnelle nécessaires pour assurer un contrôle effectif de la régie (éviter de rattacher une régie importante à un poste comptable ne disposant que de faibles moyens de contrôle). Ainsi, le Payeur général du Trésor sera le comptable de rattachement le plus indiqué pour les pays qui n'ont pas de postes de comptables principaux dans les ministères.

- **Rédiger l'arrêté de création de la régie.** Cet arrêté sera, selon le pays, pris par le ministre en charge des finances ou celui en charge du budget. Sa structure est présentée dans l'encadré suivant.

Encadré : Structure proposée pour l'arrêté de création d'une régie spéciale d'avances

- Dénomination de la régie contenant la mention « COVID-19 ».
- Objet de la régie.
- Tutelle administrative de la régie (département ministériel concerné).
- Ordonnateur de la régie.
- Plafond des dépenses cumulées de la régie et montant de l'avance pouvant être consentie.
- Dépenses éligibles sur la régie.
- Procédure d'exécution des dépenses sur la régie (modes de règlements autorisés).
- Contrôles auxquels la régie est assujettie.
- Cautionnement du régisseur ou mention expresse de dispense de cautionnement si celui-ci en est dispensé.
- Tutelle technique du comptable de rattachement de la régie, assignataire des dépenses.
- Obligations de l'ordonnateur et de son régisseur et délais de *reporting* : nature des pièces justificatives à fournir, périodicité de transmission des pièces justificatives, établissement diligent des mandats de régularisation et conditions de reconstitution de l'avance de la régie.
- Date d'entrée en vigueur et de clôture de la régie.

-**Rédiger l'arrêté de nomination du régisseur spécial.** Le régisseur est nommé, en général, soit par un arrêté du ou des ministres en charge de la comptabilité publique et du budget, sur proposition du ministre assurant la tutelle administrative, soit par un arrêté conjoint du ministre assurant la tutelle administrative de la régie spéciale et du ou des Ministre(s) en charge du budget ou des finances et de la comptabilité publique qui en assure(nt) le contrôle à travers le comptable de rattachement, assignataire de la dépense et (le cas échéant, cf. contexte UEMOA) à travers le contrôleur financier. L'arrêté de nomination comporte (i) la désignation du régisseur et le cas échéant d'un régisseur suppléant en cas d'empêchement du titulaire, sur la base d'un profil acceptable par le ministre en charge des finances ; (ii) la description des responsabilités du régisseur.

VI. MODELE D'ARRETES PORTANT CREATION D'UNE REGIE SPECIALE D'AVANCES :

Des modèles sont présentés aux pages suivantes :

- Projet d'arrêté de création d'une régie spéciale
- Projet d'arrêté de nomination d'un régisseur spécial
- Projet de décision de mandatement au nom du régisseur spécial.

**ARRETE N°2020-.../MEF-SG DU PORTANT INSTITUTION D'UNE REGIE SPECIALE
D'AVANCES AUPRES DU MINISTERE DE LA SANTE.**

ARTICLE 1er : Il est institué une régie spéciale d'avances auprès du Ministère de la Santé.

ARTICLE 2 : La régie spéciale d'avances a pour objet le paiement au comptant des dépenses inscrites au titre de la prévention et la gestion de la maladie à virus COVID 19 au titre de l'année 2020.

ARTICLE 3 : L'Ordonnateur des dépenses exécutées sur la régie spéciale d'avances est le Ministre de la Santé [et son délégué est le [à compléter : DAF du Ministère, SG, autre]. L'ordonnateur doit obligatoirement viser toutes les pièces justificatives des dépenses proposées au paiement du régisseur.

ARTICLE 4 : Le régisseur spécial d'avances est autorisé à payer les dépenses suivantes :

- Les achats de masques ; médicaments, thermomètre.
- Les achats d'équipements des salles d'urgences des hôpitaux (appareils respiratoires, lits)
- Les perdiems de voyage des équipes de santé et de supervision sur le terrain ;
- Les frais de missions, les frais d'organisation des formations ;
- Le paiement des frais d'hôtels liés à la quarantaine.

Les dépenses ci-dessous citées seront imputées sur les rubriques budgétaires ci-dessous :

Section	Intitulé	Service/Prog	Intitulé	Nature de dépenses	Intitulé	Inscriptions budgétaires
770	Santé	770	Direction de la Santé	3 601	Achat fournitures techniques COVID	12 000 000 000
770	Santé	770	Direction de la Santé	3 618	Formation Agents de Santé COVID	1 500 000 000
770	Santé	770	DAF	4 641	Appui aux hôpitaux COVID	15 000 000 000

ARTICLE 4 : Le cumul des avances faites au régisseur ne peut excéder la somme de 30 % des inscriptions totales soit huit milliards cinq cent cinquante millions de F ; 8 550 000 000 de F. Les fonds de la régie doivent être domiciliés dans un compte de dépôt ouvert dans les écritures [de la Paierie Générale du Trésor /de l'Agence Comptable Centrale du Trésor] intitulé « Régie Spéciale de lutte contre la maladie COVID 19 au titre de l'année 2020 ». La régie spéciale prend fin au terme des opérations liées à ces activités et au plus tard le 31 décembre 2020.

ARTICLE 5 : Le montant maximum des disponibilités que le régisseur est autorisé à détenir en espèces est fixé à [cent millions (100 000 000)] de Francs.

ARTICLE 6 : [La Paierie Générale du Trésor / l'Agence Comptable Centrale du Trésor] est le poste comptable auquel est rattachée la régie spéciale d'avances.

ARTICLE 7 : Le régisseur spécial d'avances est tenu de produire [au Payeur Général du Trésor / à l'Agent Comptable Central du Trésor] les pièces justificatives des paiements qu'il a effectués dans un délai de trois (3) mois et obligatoirement le 31 décembre 2020, fin de l'exercice budgétaire.

ARTICLE 8 : Le Régisseur est soumis aux obligations et aux responsabilités des comptables publics. Il est astreint au paiement du cautionnement conformément à la législation en vigueur. En outre, le Trésor dispose sur ses biens meubles d'un privilège spécial et sur ses biens immeubles, d'une hypothèque légale ainsi que sur ceux des conjoints pour les biens de la communauté.

Le régisseur perçoit une indemnité au taux fixé par la réglementation en vigueur.

ARTICLE 9 : Les dépenses exécutées par le régisseur et dont les montants n'excèdent pas [cinquante mille (50 000) francs CFA] doivent être justifiées par un état récapitulatif visé par l'ordonnateur ou son délégué.

ARTICLE 10 : Le régisseur est soumis aux contrôles des services de contrôles internes et externe de l'Etat et du [Payeur général du Trésor / de l'Agent Comptable Central du Trésor].

ARTICLE 11 : Le régisseur doit tenir une comptabilité faisant ressortir à tout moment la situation des avances reçues, des dépenses effectuées et des fonds disponibles. Les opérations de la régie sont arrêtées en cas de changement de régisseur, à la fin des activités de la régie et au plus tard le 31 décembre 2020. A l'arrêt des opérations de la régie, l'avance doit être entièrement justifiée, les pièces justificatives y compris le reçu du reversement accepté par le [Payeur Général / l'Agent Comptable Central du Trésor].

ARTICLE 12 : Le présent arrêté, sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Le Ministre de l'Economie et des Finances

**ARRETE INTERMINISTERIEL N°2020-.../MEF/MS- SG DU2020 PORTANT NOMINATION D'UN
REGISSEUR SPECIAL D'AVANCES AUPRES DU MINISTERE DE LA SANTE
LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, LE MINISTRE DE LA SANTE.**

ARRETEMENT :

ARTICLE 1er : Monsieur, N°Mle, Administrateur des Finances de 3ème classe, 4ème Échelon, est nommé Régisseur spécial d'avances auprès du Ministère de la Santé. Il bénéficie, à ce titre, des avantages prévus par la réglementation en vigueur.

ARTICLE 2 : Le régisseur spécial d'avances est soumis aux mêmes obligations et responsabilités que les comptables publics et, de ce fait, astreint au paiement d'un cautionnement dont le montant est fixé à Francs.

ARTICLE 3 : A la fin de l'exercice budgétaire, la Direction Nationale du Trésor et de la Comptabilité Publique doit procéder à l'arrêt de la caisse du régisseur, s'assurer de la disponibilité et de la bonne tenue de tous les documents et pièces justificatives indispensables à la production du compte de gestion dans les délais requis à la cour des comptes.

ARTICLE 4 : Le présent arrêté sera enregistré, publié et communiqué partout où besoin sera.

Le ministre de l'économie et des finances

Le ministre de la santé

DECISION DE MANDATEMENT N°....MS – SG DU

LE MINISTRE DE LA SANTE

VU LA CONSTITUTION,

VU LA LOI N°..... RELATIVE A LA LOI DE FINANCES,

VU LA LOI N°..... PORTANT PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA COMPTABILITE

PUBLIQUE,

VU LE DECRET D'AVANCES N°.....

DECIDE

ARTICLE 1^{ER} : Est autorisé le mandatement de la somme de au titre de la mise en régie spéciale pour le paiement des dépenses relatives à lutte contre le covid 19 .

VOIR DETAIL DU PROGRAMME D'UTILISATION EN ANNEXE

ARTICLE 2 : les dépenses sont imputables sur les rubriques ci-dessous du budget du ministère de la sante.

- 770 Santé 770 Direction de la Santé 3 601 Achat fournitures techniques COVID

- 770 Santé 770 Direction de la Santé 3 618 Formation Agents de Santé COVID

le montant total des dépenses sera mandate au nom du régisseur spécial d'avance auprès du ministre de la sante Mr..... qui en produira les pièces justificatives.

ARTICLE 3 : Le ministre de la santé, le contrôleur budgétaire et le comptable assignataire des dépenses sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution de la présente décision qui sera enregistrée publiée partout ou besoin sera.

....., LE 2020

LE MINISTRE DE LA SANTE