



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de la série spéciale sont rédigées par des experts du FMI dans le but d'aider les membres à faire face aux conséquences économiques de la COVID-19. Les opinions exprimées dans ces notes sont celles de l'auteur ou des auteurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Le 29 juin 2020

Préparation du budget en période de crise : conseils pour l'élaboration du budget 2021

Teresa Curristine, Laura Doherty, Bruno Imbert, Fazeer Sheik Rahim, Vincent Tang, et Claude Wendling

L'établissement du budget pour l'exercice 2021 sera difficile pour l'ensemble des pays, en raison du niveau d'incertitude sans précédent lié à la pandémie de COVID-19. La présente note se penche sur les aspects essentiels de la préparation du budget et fournit des orientations spécifiques pour l'année 2021. Elle se focalise sur les processus, et ne traite pas des politiques budgétaires.

I. INTRODUCTION ET PRINCIPAUX MESSAGES

La pandémie de COVID-19 s'est déclarée au moment où la plupart des pays commençaient juste à exécuter leur budget pour 2020¹. Depuis lors, la priorité à court terme a été de concevoir et de mettre en œuvre des réponses rapides face à la crise, notamment par le biais d'instruments budgétaires d'urgence tels que les lois de finances rectificatives, les redéploiements de crédits, le recours à des fonds de réserve pour imprévus ou les décrets d'urgence. L'exécution du budget 2020 s'étant largement écartée de son cours dans un contexte de forte incertitude, la gestion du budget pendant la crise est devenue un processus réactif continu, mettant à rude épreuve les ministères des Finances.

Néanmoins, dans de nombreux pays, l'attention doit maintenant se porter sur la préparation du budget pour l'exercice 2021. Cette tâche apparaît difficile, compte tenu de l'incertitude qui entoure les perspectives économiques post-confinement et du choc budgétaire massif dû à la pandémie, aggravé dans les pays riches en ressources par la baisse des prix des matières premières. La préparation du budget pour 2021 devra : i) tirer le bilan de l'impact (encore incertain) de la crise de la COVID-19 sur l'économie et les finances publiques ; ii) évaluer l'espace budgétaire nécessaire pour la poursuite des dépenses prioritaires liées à la crise et des

¹ Dans près de 70 % des pays membres du FMI, l'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Certains pays, cependant, font commencer leur exercice à des dates différentes, par exemple le 1^{er} avril (Inde, Canada) ou le 1^{er} octobre (États-Unis et Thaïlande). La présente note porte sur l'exercice 2021, quelle que soit la date de son début. Voir Huang, G, *The Timing of the Government's Fiscal Year*, Blog du FMI sur la gestion des finances publiques, 26 octobre 2016.

mesures de relance ; iii) évaluer les besoins de financement de l'État ; iv) renforcer la transparence et la responsabilité en présentant et en comptabilisant de manière adaptée les mesures budgétaires prises en réponse à la COVID-19, y compris les mesures hors budget.

La présente note renvoie à divers outils de gestion des finances publiques (GFP), et souligne que les institutions et les capacités existantes en matière de GFP joueront un rôle crucial dans le processus de préparation du budget de l'exercice 2021. Il est possible que ce processus mette en évidence des lacunes dans le cadre budgétaire en vigueur (par exemple, la souplesse limitée des budgets de certains pays, due à l'existence de rigidités budgétaires importantes et de recettes affectées, ou un manque de vision en l'absence d'un cadre budgétaire à moyen terme), et fasse apparaître l'utilité de certaines réformes de nature plus pérenne, au-delà des priorités à court terme liées à la COVID-19. Les principaux messages de la présente note sont présentés dans le tableau 1, pour chacune des phases du cycle de préparation du budget.

Tableau 1 : Messages principaux concernant le processus de préparation du budget pour l'exercice 2021

Phase	Message
Toutes phases confondues	<ul style="list-style-type: none"> • Procéder à certains aménagements au niveau des institutions et des processus pour se conformer aux règles de distanciation physique et pour renforcer les orientations stratégiques et le pilotage central.
Phase de définition de la stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Réviser le cadrage macroéconomique pour tenir compte de l'impact de la crise de la COVID-19 et des mesures associées, et procéder à des mises à jour plus fréquentes des prévisions. • S'efforcer de présenter une stratégie budgétaire crédible, ancrée sur de nouveaux objectifs budgétaires à moyen terme.
Phase de préparation et de négociation du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les circulaires budgétaires pour communiquer en amont et clairement avec les ministères et organismes dépensiers sur les dépenses prioritaires et les besoins de réaffectation des crédits. • Se préparer au fait que l'élaboration des tendanciels en dépense sera plus ardue qu'à l'accoutumée. La préparation du budget de l'exercice 2021 exigera un dialogue soutenu avec les ministères dépensiers à propos de l'évolution tendancielle de leurs budgets, y compris pour ce qui concerne l'évaluation des coûts des politiques actuelles et à venir en lien avec la COVID-19 et de l'impact de la crise sanitaire. • Élaborer et programmer des budgets plus souples et plus agiles, qui concilient le besoin de réactivité de l'exécutif avec la nécessité d'un contrôle législatif. • Préparer le budget en tenant compte de la nécessité d'un

Phase	Message
	suivi et d'un contrôle plus étroits pendant son exécution.
Phase de présentation du budget et d'approbation législative	<ul style="list-style-type: none"> Présenter le budget de manière à rendre plus claire une situation très complexe, et pour faire en sorte que les stratégies budgétaire, économique et sociale du gouvernement inspirent confiance.

II. AMÉNAGER LES INSTITUTIONS ET LES PROCESSUS

Pour mener à bien le processus de préparation du budget de l'exercice 2021, il faudra accorder une attention accrue aux aspects institutionnels et aux contraintes opérationnelles liées au contexte de la COVID-19.

- Adapter le rôle des acteurs institutionnels.** Le processus de préparation du budget repose sur l'interaction entre une autorité budgétaire centrale et des ministères et organismes dépensiers : l'autorité centrale coordonne le processus budgétaire, conseille les ministères et organismes et examine leurs demandes de crédits. Dans le contexte de la COVID-19 et indépendamment du type de processus budgétaire initialement choisi (à tendance plus ou moins descendante, *i.e.* « top-down » ou ascendante, *i.e.* « bottom-up »), il faudra dès le départ donner des orientations politiques claires et susciter un consensus sur les principaux objectifs du processus budgétaire pour l'exercice 2021. Ceci pourrait passer par des interventions du cabinet du Premier ministre ou par des réunions *ad hoc* de tout ou partie du gouvernement, de concert avec l'autorité budgétaire centrale, pour assurer une adhésion collective à la politique budgétaire et pour en déterminer les objectifs.
- Réexaminer les calendriers et les échéances.** La chronologie générale du processus de préparation du budget doit tenir compte des difficultés actuelles et veiller à ce que les parties prenantes disposent de suffisamment de temps. À cet égard, il pourrait être nécessaire de modifier le calendrier budgétaire, conformément aux dispositions juridiques en vigueur, et sans porter atteinte à la crédibilité de l'État dans sa réponse à la COVID-19 ou sur les marchés financiers. Selon le cadre juridique du pays considéré, il est possible que la révision du calendrier budgétaire soit soumise à une décision législative ou à un autre type d'autorisation ; cette décision peut être l'occasion de renforcer l'adhésion des citoyens et d'assurer la transparence.
- Mettre au point des méthodes de travail respectant l'impératif de distanciation physique.** Cela est plus aisé si l'autorité budgétaire centrale utilise déjà un module informatique intégré de préparation du budget qui permet des échanges à distance pour discuter des propositions de budgets. Les autorités budgétaires centrales doivent tirer les leçons des derniers mois et anticiper les problèmes susceptibles de se présenter au cours de la préparation du prochain budget. Il convient, entre autres, de bien organiser le travail en commun et le partage de documents, d'utiliser au mieux les plateformes de vidéoconférence, et d'adapter les conditions de travail afin de prendre des décisions plus rapidement. Dans les pays où l'organisation de réunions à distance pose des problèmes techniques, les responsables politiques et les fonctionnaires pourraient être amenés à organiser des réunions respectant les règles de distanciation sociale, avec un nombre limité de participants et dans des locaux répondant aux nouvelles normes sanitaires. Enfin, en fonction des solutions technologiques disponibles, de nouvelles méthodes de travail (par exemple, des sessions en ligne) peuvent encourager la participation des citoyens à la préparation du budget, ou faciliter le contrôle parlementaire.

- **S'efforcer de faire émerger un consensus politique et public et de sensibiliser le monde politique et les citoyens.** Étant donné qu'il s'agit de décisions difficiles dans un domaine complexe, il convient de bien réfléchir à la manière de faire émerger un consensus et de sensibiliser le monde politique. L'exercice budgétaire à venir pourrait ne pas être de tout repos : il importe donc de faire émerger un consensus autour des questions budgétaires, par exemple en organisant des auditions parlementaires supplémentaires ou en faisant intervenir des comités spéciaux. Organiser des consultations publiques dès le début du processus budgétaire, par exemple avec les syndicats et les organisations patronales, peut aussi contribuer à faire émerger un consensus plus large et améliorer la conception et le ciblage des mesures retenues.

III. METTRE AU POINT UNE STRATEGIE BUDGÉTAIRE DANS UNE PÉRIODE DE GRANDE INCERTITUDE

En temps normal, la mise au point de la stratégie est une phase essentielle du processus de préparation du budget ; elle revêtira encore plus d'importance dans l'élaboration du budget pour l'exercice 2021. En 2020, les pouvoirs publics auront pris des décisions sans précédent visant à réaffecter les moyens existants au financement de mesures de santé et d'action sociale. Dans de nombreux pays, cela aura nécessité de déroger aux objectifs de politique budgétaire existants ou de suspendre l'application des règles budgétaires en vigueur. La phase de mise au point de la stratégie sera une première occasion de réévaluer l'impact de ces mesures et de commencer à préparer le redressement des finances publiques. Pour mettre au point leur stratégie globale pour le budget 2021, les pouvoirs publics doivent tenir compte de l'extrême incertitude qui entoure les perspectives macroéconomiques ; ils doivent également en mesurer les conséquences sur les recettes de l'État, et s'adapter à cette situation nouvelle. Il convient que les autorités fassent preuve de prudence et continuent de privilégier une optique de moyen terme pour la planification et l'élaboration du budget.

Tenir compte de l'incertitude macroéconomique

- **Plutôt que de n'envisager qu'un seul scénario macrobudgétaire, il convient d'en esquisser plusieurs et de prévoir les différentes mesures adaptées à chaque scénario.** Même en temps normal, il est courant, et souhaitable en général, que les pouvoirs publics ne fassent pas mystère des risques qui pèsent sur leur scénario de référence (celui qu'ils jugent le plus plausible) et qu'ils exposent leurs stratégies pour limiter ces risques. Dans la période exceptionnelle que nous traversons, les pouvoirs publics prennent sans doute conscience qu'il est difficile et risqué de fonder leurs politiques sur un seul scénario. Il convient, au contraire, de se donner la possibilité de préciser et d'adapter les politiques retenues en fonction de diverses hypothèses, surtout pour ce qui concerne les effets du ralentissement de l'activité sur les recettes publiques. À l'heure actuelle, tous les pays de la zone euro envisagent des hypothèses alternatives, optimistes ou pessimistes, par rapport à un scénario de référence. L'*Égypte* et le *Malawi*, par exemple, procèdent de la même manière.
- **Prévoir de réviser plus souvent le cadre macrobudgétaire.** En temps normal, les projections sont souvent effectuées au début du processus budgétaire, puis actualisées quand celui-ci est presque achevé. Il va falloir désormais réviser les projections plus souvent, de manière à pouvoir alerter les dirigeants sur la nécessité de modifier leurs politiques en fonction des nouvelles informations disponibles. Au *Royaume-Uni*, depuis le début de la crise, l'Office for Budget Responsibility (OBR) a révisé chaque mois son scénario budgétaire de référence, et précisé ses estimations pour 2021 en conséquence. Aux *Philippines*, dans le cadre de la préparation du budget pour l'exercice à venir, une réunion spéciale du Development Budget Coordination Committee a été organisée, de manière plus

tardive que les années précédentes, pour actualiser les hypothèses macroéconomiques et corriger le cadre macrobudgétaire.

Redéfinir le cadre de la stratégie budgétaire

Les finances publiques de presque tous les pays sont soumises à des contraintes considérables ; les États ont vu croître leur besoin de financement et leur exposition aux risques budgétaires (en particulier du fait de leurs passifs conditionnels). Les politiques budgétaires doivent certes devenir plus accommodantes et plus souples, mais elles doivent aussi demeurer encadrées et crédibles, faute de quoi la confiance des acteurs économiques pourrait s'éroder et les coûts de financement augmenter. Voici quelques recommandations en la matière :

- **Préciser la contrainte budgétaire globale en tenant compte des besoins de financement.** En étroite coordination avec les entités chargées du financement de l'État (par exemple, le service responsable de la gestion de la dette ou la banque centrale), l'autorité budgétaire centrale doit examiner les possibilités de financement (augmentation des emprunts sur les marchés ou des financements concessionnels, sources et coût du financement) pour évaluer la contrainte budgétaire globale et la stratégie budgétaire.
- **Continuer à préparer le budget dans une optique de moyen terme.** Dans certains cas, une perspective à moyen terme est déjà consacrée dans la pratique ou dans le cadre juridique. C'est le cas dans la plupart des pays avancés et des pays émergents, comme le *Pérou* et la *Colombie*, mais également dans un certain nombre de pays à faible revenu. Les pays de la *Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)* et de l'*Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)* présentent leurs perspectives à moyen terme à l'occasion d'une déclaration qui intervient avant l'examen du budget. Tous les pays vont devoir réviser leurs perspectives à moyen terme avant que les ministères et organismes dépensiers ne présentent leurs projets de budget, et se ménager des marges suffisantes pour mener les négociations budgétaires.
- **Utiliser cette optique de moyen terme pour sécuriser de futures économies et compenser l'impact de mesures ponctuelles.** Le fait d'esquisser des perspectives de recettes et de dépenses au-delà de 2021 est une façon d'indiquer que l'impact de la COVID-19 sera temporaire et susceptible de s'atténuer dans les années à venir. En adoptant cet horizon pluriannuel, les États peuvent consolider certaines mesures d'économies, en mettant en évidence leurs bienfaits au fil du temps (par exemple dans le cas d'une réforme du système de retraites) ou en différant leur mise en œuvre en attendant que la reprise soit bien amorcée. La crise actuelle fait clairement ressortir l'utilité des cadres budgétaires à moyen terme.
- **Redéfinir le cadre de la stratégie budgétaire.** Quand aucune annonce n'a encore été faite à ce sujet, le budget doit préciser si les objectifs et les règles de politique budgétaire antérieurs à la COVID-19 ont été suspendus et/ou si des clauses de sauvegarde ont été activées. L'activation judiciaire de clauses de sauvegarde est un gage de souplesse, en même temps qu'elle signale le retour à des mesures conformes, sur le moyen terme, aux règles auxquelles il aura été dérogé. Plus de la moitié des pays de l'Union européenne (UE) ont eu recours à leur clause nationale de sauvegarde². Les pays doivent s'efforcer le plus tôt possible de fixer un horizon pour un retour à une application normale des règles budgétaires, de manière à rétablir la viabilité budgétaire sans compromettre la croissance.

² Série spéciale du FMI sur la COVID-19, 2020. « Règles budgétaires, clauses de sauvegarde en cas de chocs de grande ampleur. »

- **Présenter clairement les risques pour les finances publiques.** Cela concerne aussi bien les risques déjà présents avant la crise que les risques supplémentaires découlant de nouvelles mesures prises en riposte à la COVID-19 (par exemple, de nouveaux dispositifs de garantie, injections de prêts et de capitaux). Le budget doit présenter des informations détaillées concernant l'exposition aux risques et les éventuelles mesures permettant de réduire cette exposition. Par exemple, l'Égypte a fait part de son intention de réviser sa déclaration des risques budgétaires pour tenir compte de l'impact de la COVID-19.

IV. CADRER LES BUDGETS, FIXER DES PLAFONDS DE DÉPENSES ET NÉGOCIER AVEC LES MINISTÈRES DÉPENSISERS

Au cours des phases de cadrage et de négociation du budget, l'autorité budgétaire fournit en général aux ministères et organismes dépensiers des orientations pour la préparation de leurs projets de budget. La phase de négociation qui s'ensuit est essentielle à la discipline budgétaire d'ensemble et au respect des plafonds de dépenses ; conformément à la circulaire budgétaire, elle doit garantir que les projets de budget des ministères et organismes dépensiers permettent avant tout de financer les mesures prioritaires en réponse à la crise de la COVID-19, de la manière la plus efficace possible au regard des coûts engagés.

Il convient de disposer le plus tôt possible d'une circulaire budgétaire bien rédigée pour orienter et canaliser les demandes budgétaires. Plus la situation est incertaine, plus il est nécessaire que toutes les parties prenantes comprennent pleinement la nature des tâches à accomplir et des enjeux. La circulaire budgétaire doit préciser les processus, les délais, les rôles des différentes parties prenantes et proposer des lignes directrices et des modèles pour les demandes budgétaires. Cette circulaire doit transmettre certains messages essentiels concernant la nature des contraintes budgétaires, en rappelant qu'il est plus nécessaire que par le passé de procéder par redéploiement et de réaliser des économies. Elle doit également souligner le caractère incertain des hypothèses macroéconomiques, par exemple en ayant recours à des scénarios, ou en demandant aux ministères et organismes dépensiers d'évaluer l'impact d'une modification de certaines hypothèses de base (par exemple en matière de croissance ou de chômage) sur leur niveau de dépenses de référence. On peut citer le cas des *Philippines*, qui ont publié en mai 2020 leur mémorandum budgétaire pour l'exercice 2021 ; ce document définit clairement les programmes prioritaires pour le prochain budget, qui devra refléter le « changement de paradigme » induit par la crise de la COVID-19.

Fixer des plafonds de dépenses et négocier avec les ministères dépensiers

En fonction de la situation particulière de chaque pays, les plafonds de dépenses s'appliquant aux projets de budget des ministères et organismes dépensiers seront fixés tantôt ex ante par l'autorité budgétaire centrale, tantôt à l'issue d'un dialogue étroit et de contacts répétés entre l'autorité budgétaire centrale et les ministères et organismes dépensiers. Quelle que soit la méthode choisie, la crise actuelle exige davantage de centralisation et de verticalité. Indépendamment des circonstances et de l'ordre dans lequel les plafonds sont déterminés et les demandes budgétaires examinées, il peut être utile de suivre certains conseils de portée générale pour affronter les défis budgétaires de l'exercice 2021.

- **Il faut s'attendre à ce que l'élaboration du tendancier pour l'exercice 2021 demande plus de travail qu'à l'accoutumée.** Le « tendancier » découle général fortement du budget adopté l'année précédente. La tâche ne sera pas si aisée pour l'exercice 2021 ; il faudra procéder à des modifications considérables, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'exécution budgétaire réelle au cours de l'exercice 2020 sera très différente de ce que prévoyait la loi de finances, à cause de l'impact massif des diverses mesures décidées en réponse à la COVID-19 au cours de l'année budgétaire. C'est

pourquoi il sera essentiel de bien suivre de près les dépenses liées à la COVID-19 dans l'exécution du budget 2020, et d'en mesurer l'impact éventuel sur les tendanciel pour l'exercice 2021. Pour ce faire, il est possible de procéder à un marquage de certaines dépenses ou de modifier la nomenclature budgétaire pour isoler les mesures prises en réponse à la COVID-19 (voir l'exemple du *Rwanda*³). Deuxièmement, le tendanciel pour l'exercice 2021 doit être mis à jour pour tenir compte non seulement de l'impact des mesures discrétionnaires prises en réponse à la COVID-19, mais aussi de l'impact automatique et non discrétionnaire de la pandémie sur les facteurs de coûts de diverses politiques publiques (par exemple, le fait que les ministères et organismes dépensiers ont été empêchés par le confinement de procéder à certains achats de biens et services, ou encore l'exécution de certains projets d'investissement). Troisièmement, étant donné les incertitudes qui pèsent sur les finances publiques, il pourrait être utile que l'autorité budgétaire centrale réexamine de manière plus approfondie la nature des dépenses contenues dans le tendanciel, ce qui permettra ensuite de réduire au strict minimum l'enveloppe allouée à chaque département non prioritaire. Tout cela demandera plus de temps et un dialogue plus intense avec les ministères et organismes dépensiers.

- **Identifier précisément les secteurs prioritaires.** Pour garantir la viabilité des dépenses tout au long d'une période d'une durée encore à définir, alors même que les moyens disponibles sont limités, il convient de donner la priorité à un certain nombre de secteurs stratégiques tels que définis par les autorités à l'occasion de déclarations ou de prises de parole officielles (comme la santé, les dépenses sociales, l'eau, le soutien à la relance économique). Ces secteurs (ou certains des sous-secteurs qu'ils contiennent) doivent être privilégiés par rapport aux autres lors de la réaffectation des crédits. Dans les pays où ces secteurs prioritaires relèvent principalement des administrations infranationales, il importe de donner à celles-ci une idée précise des financements disponibles et des scénarios macroéconomiques qui pourraient affecter leurs recettes durant l'année. Il faut également garder à l'esprit que l'évolution de la pandémie peut exiger des changements de priorités, selon que l'on se trouve au stade de la riposte sanitaire initiale, de l'activation des dispositifs de protection sociale et de soutien économique à court terme, ou des mesures de relance économique.
- **Évaluer la faisabilité et l'efficacité des nouvelles dépenses proposées.** Les négociations budgétaires sont une occasion privilégiée pour l'autorité budgétaire centrale de profiter des connaissances dont les ministères et organismes dépensiers disposent sur les secteurs qui sont de leur ressort, et d'examiner en détail les mesures de riposte à la COVID-19 et d'éventuels dispositifs de relance économique. Contrairement à ce qui a pu se passer durant l'exercice 2020 dans des situations d'urgence extrême, les mesures envisagées doivent être examinées de manière approfondie et rigoureuse. En l'absence d'un tel travail, les ministères et organismes dépensiers pourraient profiter de l'asymétrie d'information pour servir leurs propres intérêts, en adoptant plusieurs types de comportements non coopératifs :
 - Pousser à l'adoption de nouvelles mesures sectorielles tout en ne couvrant pas entièrement les priorités liées à la COVID-19, en partant du principe que ces dernières seront inévitablement financées au cours de l'exercice 2021, sous l'effet de pressions politiques.
 - Faire passer pour des dépenses récurrentes des dépenses ponctuelles en lien avec la crise, afin de gagner des marges de manœuvre pour financer des mesures supplémentaires qui seront décidées au cours de l'exercice 2021.

³ Série spéciale du FMI sur la COVID-19, 2020. « [Contrôle de l'exécution du budget destinés à atténuer le risque de corruption dans les dépenses liées à la pandémie](#) ».

- Proposer des mesures au titre de la relance post-COVID-19 qui correspondent à leurs priorités propres, mais qui ne respectent pas la triple exigence: à la fois en temps utile, temporaires et ciblées.
- **Il faut s'attendre à devoir procéder à des réaffectations de crédits de plus grande ampleur que d'habitude.** Les dépenses et secteurs non prioritaires devront supporter la majeure partie des économies et ajustements budgétaires. Bien qu'il ne soit peut-être pas possible de procéder à une revue de dépenses complète dans le temps imparti pour établir le budget de l'exercice 2021, un examen simplifié pourrait se fonder sur des normes et des ratios internationaux, afin de déterminer les dépenses qui peuvent être réduites à court terme sans se heurter à des obstacles de nature juridique ou opérationnelle⁴.

V. ASSURER UNE EXÉCUTION AGILE, RÉACTIVE ET CONTRÔLÉE DU BUDGET POUR L'EXERCICE 2021

L'élaboration d'un budget est par définition entourée d'incertitude, mais ce sera bien plus le cas encore pour l'exercice 2021, en raison de la forte volatilité des recettes et des inconnues qui pèsent sur les besoins de dépenses. Cette imprévisibilité augmente la probabilité et l'ampleur des corrections budgétaires en cours d'exercice. Dans un tel contexte, l'affectation des crédits est un exercice d'équilibre complexe qui doit : i) présenter suffisamment de souplesse pour faire face à des changements budgétaires rapides en cours d'exercice (positifs ou négatifs) sans accumulation d'arriérés, en particulier dans les secteurs prioritaires comme la santé ; ii) donner suffisamment de visibilité aux ministères et organismes dépensiers pour qu'ils puissent commencer à planifier et organiser leurs activités pour l'exercice 2021 ; iii) assurer que des garanties procédurales (notamment un examen législatif en bonne et due forme) sont en place et que l'exécution du budget est conforme aux règles de GFP visant à éviter le gaspillage ou la mauvaise utilisation des deniers publics. Dans une situation où les besoins en matière de dépenses sont incertains, un manque de souplesse serait un handicap ; à l'inverse, trop de souplesse pourrait saper la crédibilité du budget.

Adopter la bonne stratégie et utiliser les bons instruments pour permettre une exécution agile du budget pour l'exercice 2021.

Les pays devront adopter une stratégie appropriée pour garantir cette flexibilité, en fonction de leur cadre budgétaire et institutionnel existant. La meilleure stratégie pour chaque pays dépendra de facteurs propres à sa situation particulière, à savoir, par exemple, du niveau de contrainte financière (par exemple, la capacité de se financer sur les marchés) ; des règles de GFP (par exemple, la souplesse permise pour réaffecter des crédits en cours d'exercice et les exigences en matière d'examen parlementaire⁵) ; ou encore, de la capacité de l'autorité budgétaire centrale et des ministères et organismes dépensiers à anticiper précisément les besoins. Le ministère des Finances doit peser le pour et le contre de chaque levier de flexibilité, et s'efforcer de trouver le bon dosage dès le départ. Les principaux leviers de flexibilité (enveloppes pour imprévus ou réserves, mécanismes de flexibilité budgétaire en cours d'exercice et lois de finances rectificatives) peuvent être présentés de la manière suivante :

⁴ Voir l'[outil d'évaluation des dépenses du FMI \(2017\)](#) qui propose une méthode et des instruments permettant de mener un examen simplifié des dépenses.

⁵ C'est à la loi de fixer le niveau de flexibilité dont jouira le pouvoir exécutif en matière de réaffectations de crédits. Dans certains pays, les crédits budgétaires sont définis de manière large et les autorités peuvent facilement procéder à des transferts de dépenses, tandis que dans d'autres elles doivent élaborer le budget poste par poste, ou sont soumises à des règles strictes en matière de transferts de dépenses.

- Constituer des enveloppes pour imprévus ou réserves.** En cas de besoins urgents en matière de dépenses ou d'insuffisance des recettes, il est possible de mettre en place une enveloppe pour imprévus (correspondant par exemple aux montants des mesures qu'il faudrait mettre en place si le scénario le plus pessimiste se réalisait) gérée par le ministère des Finances, et dont l'accès serait encadré par des règles claires. Un tel dispositif accroît la capacité des États à réagir rapidement en cas de choc, mais il place des pouvoirs importants dans les mains de l'exécutif. Les enveloppes pour imprévus ne doivent pas se substituer à une procédure budgétaire en bonne et due forme, ou en venir à constituer un « budget bis ». Un fonds de prévoyance trop abondant limite la capacité des États à affecter des crédits à d'autres postes, et, par là même, prive d'informations le Parlement et les ministères et organismes dépensiers, au moment de l'adoption du budget, sur la manière dont les fonds publics seront effectivement dépensés. Par conséquent, il est essentiel de disposer de règles claires sur les conditions requises pour pouvoir puiser dans le fonds de prévoyance, sur l'affectation des sommes débloquées et sur la transparence des informations rendues publiques en la matière. Par exemple, les *pays insulaires du Pacifique* (comme les *Fidji*, les *Îles Salomon* et le *Vanuatu*) ont pris l'habitude d'abonder un fonds de prévoyance à l'occasion de chaque budget annuel, pour le cas où une catastrophe naturelle viendrait causer des dépenses imprévues⁶. Au total, à l'occasion de la préparation du budget 2021, il serait judicieux, étant donné le caractère incertain de la situation actuelle, que les pays réfléchissent à de nouvelles manières de se prémunir contre des aléas de grande ampleur, tout en maintenant en place les garde-fous qui conviennent.
- Renforcer les mécanismes permettant de gérer le budget avec souplesse en cours d'exercice**
 Dans de nombreux pays, les règles de GFP limitent la capacité du gouvernement de modifier, au cours de leur phase d'exécution, des budgets votés par le Parlement ; en revanche, elles lui laissent tout de même une certaine marge de manœuvre, clairement délimitée. Au *Mozambique*, le conseil des ministres accorde chaque année une délégation de pouvoir au ministre des Finances, qui est alors habilité à redistribuer les crédits, dans des limites définies par les termes de cette délégation. Il en va de même en *Arménie*, où le pouvoir législatif définit la marge de manœuvre accordée à l'exécutif pour l'exécution du budget ; en 2009, celui-ci s'est vu donner une plus grande latitude pour prendre des mesures en réponse à la crise financière mondiale. Les pays pourraient réfléchir à la possibilité d'augmenter provisoirement les plafonds s'appliquant aux transferts ou virements de dépenses, afin d'avoir les mains plus libres au cours de l'exécution du budget en cette période de forte incertitude⁷. Cette façon de procéder est certes pratique, mais peut rapidement s'avérer insuffisante si les besoins de modification du budget ou de réaffectation de crédits se révèlent plus importants que prévu, en raison d'un choc de grande ampleur. Dans ce cas, les pays peuvent recourir à des décrets-lois ou ordonnances soumis à l'approbation *ex post* du Parlement, comme par exemple les décrets d'urgence qui permettent au pouvoir exécutif de décider des réaffectations considérables. Dans les pays de l'*UEMOA* et de la *CEMAC*, les lois (souvent organiques) encadrant la GFP autorisent de telles pratiques, très répandues dans la situation actuelle.
- Adopter des lois de finances rectificatives.** Les pays peuvent choisir de composer avec le caractère imprévisible de l'exercice 2021 en réaffectant les dépenses en cours d'exercice par le biais de lois de finances rectificatives. Cette méthode assure le contrôle parlementaire et permet de réagir aux

⁶ Les *Îles Salomon*, dans leur budget pour 2020, ont réservé environ 0,5 % du total des dépenses sous la forme d'un « droit de tirage » pour imprévus, pour faire face à l'éventualité d'une catastrophe naturelle ou d'autres dépenses inattendues. La loi sur la GFP prévoit que tout recours à ce « droit de tirage » doit être déposé pour examen lors de la prochaine session du Parlement, et rendu public 30 jours après son dépôt.

⁷ De tels changements ne sont pas toujours possibles dans les pays où les règles en matière de GFP sont consacrées dans la constitution ou dans une loi de finances organique.

circonstances de manière opportune et adaptée. Toutefois, le recours aux lois de finances rectificatives peut s'avérer trop contraignant et trop lent pour les pays dont les capacités sont limitées⁸. En outre, la multiplication des lois de finances rectificatives a souvent tendance à nuire à la crédibilité du budget.

Assurer un meilleur suivi de l'exécution du budget en 2021.

Un suivi rigoureux de l'exécution du budget sera essentiel au cours de l'exercice 2021. Il convient d'étendre à l'exercice 2021 les orientations déjà données en matière de contrôle de l'exécution du budget, afin de mieux maîtriser le rythme des dépenses tout au long de l'exercice budgétaire.

Au cours de la phase de négociation du budget, le ministère des Finances doit chercher à obtenir, auprès des ministères et organismes dépensiers, des informations de nature à lui permettre d'assurer un suivi plus étroit de l'exécution du budget. En exigeant de tous les ministères et organismes dépensiers qu'ils dressent des plans de dépenses aussi précis que possible et soumis à son approbation officielle, le ministère des Finances sera mieux informé et pourra mieux contrôler l'exécution du budget de l'exercice 2021. Les plans de dépenses des ministères et organismes dépensiers doivent recenser les dépenses liées au scénario de référence et à la riposte à la COVID-19, et faire figurer également les dépenses mises en attente. En ce qui concerne les dépenses liées à la COVID-19, il peut être utile de fixer des objectifs explicites en matière d'exécution, afin de garantir que les dépenses soient effectuées rapidement, conformément aux attentes de la population. Par exemple, la première loi de finances rectificative de la *Corée*, votée le 17 mars 2020, prévoyait un objectif d'exécution de 75 % des mesures de riposte dans les deux mois. Ces plans de dépenses et ces objectifs fournissent des informations qui permettront aux autorités d'élaborer leur plan de gestion de trésorerie, et devront être suivis de près et régulièrement actualisés en cours d'année.

Il est possible que les circonstances commandent qu'une certaine proportion des affectations aux ministères et organismes dépensiers soit mise de côté à titre de réserve, pour parer aux fluctuations de la situation économique et sanitaire. Une part des affectations budgétaires accordées aux ministères et organismes dépensiers pourrait être mise en attente, puis débloquée progressivement, si et seulement si certaines conditions sont réunies au cours de l'exercice, et pour autant que les dépenses considérées ne mettent pas en péril les objectifs de solde budgétaire. Deux possibilités s'offrent aux pays, qui peuvent les cumuler :

- **Un gel généralisé d'une partie des affectations pour l'exercice 2021.** Le ministère des Finances peut décider qu'un certain pourcentage des affectations au titre de l'exercice 2021 ne pourra pas être dépensé par les ministères et organismes dépensiers. Ce pourcentage peut varier en fonction de l'entité dépensière et du degré de priorité qui lui est associé, ou encore du type de dépense envisagé. Le ministère des Finances pourrait dispenser de cette obligation les ministères prioritaires ou les « dépenses obligatoires » telles que les salaires. Le Parlement français vote chaque année une réserve, qui figure dans la loi de finances, et qui revient à bloquer une part du budget approuvé pour chaque ministère et organisme dépensier pendant au moins une partie de l'année. C'est ensuite au ministère des Finances qu'il revient de redonner accès à cette réserve à l'organisme ou ministère dépensier en question, ou d'y puiser pour couvrir des besoins de financement apparus ailleurs dans le budget de l'Etat et jugés prioritaires.

⁸ À l'heure actuelle, de nombreux pays d'Afrique subsaharienne peinent à préparer une loi de finances rectificative pour 2020, car ils cumulent plusieurs difficultés : i) la difficile modification du cadre macrobudgétaire, (ii) le manque de personnel, et (iii) les perturbations du fonctionnement de l'administration en raison du confinement.

- **Un gel plus ciblé pour les secteurs et les dépenses non prioritaires, par le recours à des lignes réservées pour l'exercice 2021.** Cette méthode suppose que le ministère des Finances et les ministères et organismes dépensiers collaborent étroitement afin de déterminer les postes budgétaires spécifiques qui seront gelés, ainsi que les conditions de mise à disposition des fonds pour les dépenses considérées. Certains pays ont déjà employé ce dispositif⁹ : il s'agit de bloquer les crédits affectés à certains postes bien précis, et de les débloquer lorsqu'un certain nombre d'actions prédéfinies ont été réalisées, notamment en matière d'amélioration de la transparence et de la responsabilisation dans la dépense publique, ou encore lorsque les recettes recouvrées ont atteint un certain niveau.

Les gouvernements devraient envisager, dès la phase de préparation, des mesures de suivi de l'exécution du budget, à des fins de transparence et pour veiller à ce que leurs politiques en réponse à la COVID-19 soient fidèlement appliquées. Certains pays, comme le *Brésil* ou le *Honduras*, mettent en place des portails en ligne pour permettre aux citoyens de suivre l'exécution des dépenses liées à la COVID-19. Par ailleurs, même si les procédures ordinaires en matière de GFP doivent continuer à s'appliquer à l'exécution et au contrôle du budget tout au long de l'exercice 2021, les pays pourraient envisager d'étendre toute mesure extraordinaire de contrôle des dépenses mise en place dans le cadre de la réponse à la crise, et de nature à promouvoir une gestion transparente, responsable et légitime des finances publiques, comme cela est suggéré dans la note récemment publiée par le FMI sur ce sujet¹⁰. En surveillant de manière plus rigoureuse l'exécution du budget, il sera plus aisé d'inscrire correctement l'ensemble des interventions des pouvoirs publics en lien avec la COVID-19 dans les comptes publics et les statistiques de finances publiques¹¹.

VI. FAIRE PASSER LE BON MESSAGE À PROPOS DU BUDGET DE L'EXERCICE 2021

La présentation et l'adoption du budget prennent encore plus d'importance dans le contexte de la COVID-19. Les autorités doivent faire preuve de clarté et de détermination pour être crédibles auprès du Parlement, des ministères et organismes dépensiers, et de la population.

Être capable d'expliquer clairement une situation extrêmement complexe en matière d'action publique.

La présentation du budget est une occasion précieuse de décrire fidèlement l'ensemble des mesures et dispositifs annoncés. Voici plusieurs pistes d'amélioration en la matière :

- **Régulariser les mesures précédemment et nouvellement annoncées.** Celles-ci doivent s'appuyer sur les informations et les chiffres les plus récents. Au *Royaume-Uni*, l'Office for Budget Responsibility met régulièrement à jour une « base de données pour le suivi des politiques » qui fournit des estimations des coûts des politiques en riposte à la COVID-19¹².
- **Présenter aussi les mesures hors budget en lien avec la COVID-19.** Cela permet au législateur d'évaluer en toute connaissance de cause la pertinence des mesures envisagées, et de passer au crible les mesures susceptibles de faire peser des risques considérables sur les finances publiques. Une annexe dédiée comprenant toutes les mesures budgétaires et non budgétaires, y compris les passifs conditionnels, assorties d'une estimation de leur coût probable, permettrait d'éclairer la situation et faciliter l'examen des mesures en question ; il faudrait également y faire figurer des informations relatives à leur efficacité.

⁹ À titre d'exemple, le Sénégal s'en est servi pour son budget de l'exercice 2016.

¹⁰ Série spéciale du FMI sur la COVID-19, 2020, « Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence ».

¹¹ Série spéciale du FMI sur la COVID-19, 2020, «How to Record Government Policy Interventions in Fiscal Statistics.»

¹² Office for Budget Responsibility, Royaume-Uni, 2020, «Coronavirus Analysis» <https://obr.uk/coronavirus-analysis/#dm>

Faire en sorte que les politiques budgétaire, économique et sociale mises en œuvre inspirent davantage confiance. Dans un contexte de tension et d'incertitude élevées, le budget de l'exercice 2021 sera un document clé pour assurer à toutes les parties prenantes – ménages et entreprises – que les pouvoirs publics disposent d'une stratégie cohérente pour enrayer la pandémie et favoriser la relance de l'économie. La présentation du budget peut y contribuer de plusieurs façons :

- **En expliquant les hypothèses retenues et en rappelant l'incertitude qui entoure les perspectives pour l'économie et les finances publiques.** Il importe, à cet égard : i) d'expliquer dans quelle mesure l'activité économique et les finances publiques ont été affectées par la COVID-19 au cours de l'exercice 2020 ; ii) d'explicitier les hypothèses sur lesquelles reposent le scénario de référence (durée du confinement, prévisions des chiffres de l'emploi et effet attendu des mesures d'endiguement) ; iii) de choisir le moyen le plus approprié d'expliquer l'incertitude et les risques qui pèsent sur les projections de référence, par exemple en présentant différents scénarios ou en procédant à des analyses de sensibilité. Aux *États-Unis*, le Congressional Budget Office (CBO) présente en amont ses hypothèses concernant la remontée des chiffres de l'emploi dans ses projections économiques provisoires pour 2020 et 2021, et consacre une section aux facteurs d'incertitude dans les prévisions¹³.
- **Élaborer des orientations prospectives sur le financement.** Une augmentation de l'emprunt doit se fonder sur des stratégies de financement sérieuses. La publication de stratégies révisées de gestion de la dette ou de plans d'emprunt révisés (comme en *France*, en *Belgique* ou en *Hongrie*) peut éclairer l'examen de la stratégie budgétaire.

Expliquer les avantages et les inconvénients pour différents groupes d'acteurs économiques. Des chapitres voire des publications supplémentaires, consacrés par exemple aux personnes vulnérables, aux petites entreprises ou au secteur manufacturier, permettraient de présenter un tableau plus détaillé des mesures de soutien accordées à ces différentes catégories d'acteurs économiques. Cela aidera également le législateur à déterminer si l'ensemble des mesures envisagées sont bien équilibrées et bénéficient à l'ensemble de la société, que ce soit lors de la phase de réponse urgente contre la pandémie ou au moment d'accompagner la reprise économique. Poursuivre les efforts visant à enrichir la masse d'informations disponibles sur les questions de genre, de changement climatique ou d'atteinte des objectifs de développement durable des Nations Unies, pourrait également contribuer à cette sensibilisation du grand public sur l'importance des finances publiques.

¹³ Congressional Budget Office, États-Unis, 2020, "[Interim Economic Projections for 2020 and 2021.](#)"