



Série spéciale sur les politiques budgétaires pour répondre à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes produites par le département des finances publiques pour aider les membres à faire face à l'urgence du COVID-19. Les opinions exprimées dans ce document sont celles du personnel du FMI et ne représentent pas nécessairement les vues du FMI, de son Conseil d'administration ou de la direction du FMI.

Outils de gestion des finances publiques mobilisables en Afrique francophone en réponse au COVID-19¹

L'épidémie de COVID-19 conduit les gouvernements de nombreux pays et leurs partenaires techniques à déployer des actions urgentes de santé publique, et à mettre en place à court et moyen termes des plans de soutien aux acteurs économiques, ainsi que des filets sociaux de sécurité pour atténuer le choc de la crise sur les populations les plus vulnérables et les plus touchées.

Dans un contexte de rareté des ressources, les outils budgétaires et de financement mobilisés à l'appui de ces mesures doivent garantir l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources. Simultanément, un équilibre est à trouver entre d'une part l'urgence et d'autre part la légalité et la transparence de la mise en œuvre des politiques. L'urgence ne peut justifier l'illégalité et l'opacité des instruments et des procédures de gestion d'un cas de force majeure. Ces dernières peuvent être source de délégitimation des mesures et altérer la confiance entre les parties prenantes à la gestion de la crise.

Le respect de la légalité et des règles de la transparence est un moyen d'optimiser le plaidoyer envers les partenaires techniques et financiers, les donateurs publics et privés, les investisseurs et acteurs des marchés financiers pour mobiliser les ressources. Il rassure aussi les populations bénéficiaires de la protection contre l'épidémie et des appuis économiques.

Les mesures mises en œuvre pour répondre aux crises peuvent également présenter des risques, notamment liés aux coûts qu'elles induisent. Qu'il s'agisse de moratoire de paiement de la dette, d'apport de financement des institutions financières publiques ou privées, de réallocation interne des ressources budgétaires, de mesures fiscales, ou de dons en nature ou en espèces, de fonds des particuliers, les modalités d'utilisation des ressources doivent intervenir dans le cadre des lois régissant les finances publiques.

Ces modalités reposent sur des dispositifs spécifiques applicables aux situations d'urgence prévues dans la quasi-totalité des lois relatives aux lois de finances. Elles garantissent la transparence et l'efficacité dans l'utilisation des ressources, en les intégrant dans le budget et prohibant les procédures extrabudgétaires.

¹ Note technique préparée par Abdoulaye Touré et Gwénaëlle Suc, avec les contributions de Jean-Francois Dagues, Bruno Imbert, Abdoulahi Mfombout et Claude Wendling. Cette note 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.

La présente note présente certains outils budgétaires et comptables disponibles 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.

I. INTEGRER DANS LE BUDGET LES RESSOURCES MOBILISEES EN REPONSE AU COVID-19

La plupart des lois de finances (LF) de l'exercice budgétaire 2020 en sont à leur début d'exécution dans les différents pays et à ce titre offrent à travers la régulation budgétaire des possibilités de faire face à l'urgence liée à la pandémie COVID 19. Par principe, les dépenses votées dans la LF ont un caractère limitatif sauf pour la dette. Le caractère limitatif des crédits ouverts en dépenses lie impérativement le gouvernement. Il induit la rigidité de l'objet et du plafond de la dépense sauf dans certaines conditions.

Les assouplissements ordinaires à la spécialité budgétaire que sont les transferts, les virements, ou la fongibilité asymétrique, ont une portée très limitée face à une crise de l'ampleur de la pandémie COVID 19 dans les différents pays d'Afrique subsaharienne :

- Le montant des virements et des transferts est plafonné : dans les pays de l'UEMOA, leur montant annuel cumulé ne peut dépasser 10 % des crédits votés d'un programme ; et dans les pays de la CEMAC, le montant cumulé des crédits ayant fait l'objet de virements au cours d'une même année est limité à 2 % (du programme lorsque le budget est exécuté en programmes) ;
- L'objet ou la nature des dépenses des crédits transférés ne peut être modifié ;
- La fongibilité asymétrique n'est possible qu'à l'intérieur d'un même programme, et uniquement pour attribuer des crédits affectés aux dépenses de personnel à un autre type de dépense.

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles peut également être utilisée, en répartissant ces crédits par décret, mais elle se limite aux crédits initialement votés.

Une démarche en deux temps peut en revanche être mise en œuvre pour allouer et exécuter de manière transparente les ressources additionnelles mobilisées en réponse à la crise :

- En prenant immédiatement des décrets d'avances pour prendre en charge les dépenses urgentes ;
- En adoptant dans un second temps et à plus court-terme une loi de finances rectificative (LFR).

En prenant immédiatement des décrets d'avances pour prendre en charge les dépenses urgentes ;
En adoptant dans un second temps et à plus court-terme une loi de finances rectificative (LFR).

Pour les pays présentant leur budget par programmes, l'approche programmatique peut permettre d'identifier les crédits mobilisés face au COVID-19 dans les décrets d'avances et/ou la LFR.

A. Les décrets d'avance

Les décrets d'avances permettent d'ouvrir des crédits budgétaires nécessaires aux dépenses urgentes dans la LF en cours d'exécution. Les crédits sont répartis dans les différents chapitres, ou programmes et éventuellement par nature de dépenses envisagées, selon le format utilisé pour la LF initiale.

Les directives de la CEMAC et de l'UEMOA et la quasi-totalité des lois relatives aux lois de finances prévoient la possibilité d'ouvrir des crédits supplémentaires par décret d'avances, sur simple information du Parlement, en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. Ce motif permet d'altérer le niveau du déficit initialement autorisé par la LF. Les directives de la CEMAC distinguent cependant un cas de figure supplémentaire, le cas d'urgence (simple), dans lequel l'incidence financière du décret doit être contenue dans la limite du déficit initialement voté.

Dans tous les cas, il est recommandé de rechercher prioritairement à préserver l'équilibre budgétaire initial en procédant aux annulations de crédits nécessaires afin de compenser l'ouverture de crédits supplémentaires. Cela induit des annulations de crédits sur certains chapitres ou programmes à due concurrence des crédits ouverts au profit des nouvelles dépenses.

Ces annulations peuvent aussi être nécessaires afin de contenir le nouveau solde budgétaire dans les limites des règles de déficit et de financement fixées par l'UEMOA et la CEMAC².

B. La loi de finances rectificative (LFR)

Intervenant dans un second temps, après le décret d'avances, la LFR ratifie les modifications apportées au titre des virements, transferts et du décret d'avances. Elle permet aussi de prendre en charge de façon plus optimale que le décret d'avances des mesures sanitaires et extra sanitaires pour faire face à la crise. Enfin, elle peut autoriser la création d'un fonds de concours qui permet d'affecter des ressources mobilisées auprès des organismes publics et privés à des dépenses spécifiques.

La LFR permet de prendre en compte les mesures suivantes :

- **Ratifier des mouvements de crédit et augmenter les crédits existants ou bien créer de nouvelles lignes de dépenses.** La LFR réabondera au besoin les programmes ou lignes de dépenses déjà augmentées ou créées par le décret d'avances pour faire face au besoin de santé publique.
- **Intégrer des mesures fiscales, les mesures d'allègement de dette ou de filet de sécurité sociale.** Il s'agit des mesures fiscales économiques et sociales notamment les appuis aux agents économiques (allègements fiscaux) ou les filets de sécurité sociale pour les couches les plus vulnérables.
- **Créer un fonds de concours en appui à la lutte contre le COVID 19.** La LFR peut créer un fonds de concours pour recevoir divers appuis financiers de l'Etat, des partenaires et des particuliers pour mettre en œuvre la stratégie retenue pour résorber la crise qu'elle soit sanitaire ou non. Cette procédure d'affectation de ressources est plus adaptée à la crise qu'un compte d'affectation spéciale (CAS) dont la création nécessite aussi obligatoirement une LF, mais dont les conditions sont très restrictives³. Les ajustements en recettes et en dépenses peuvent se faire par voie réglementaire dans certains pays. Le fonds est intégré au budget de l'Etat.

² Face à l'ampleur des besoins, les marges de manœuvre dégagées par les annulations de crédit peuvent se révéler insuffisantes pour contenir le déficit et son financement dans les limites prévues, ce qui impliquerait de définir également un cadre de moyen-terme intégrant un plan et un calendrier précis de retour aux critères de convergence.

³ Selon les directives de l'UEMOA et de la CEMAC, l'affectation d'une recette à un compte d'affectation spéciale ne peut résulter que d'une loi de finances. Par ailleurs, les critères posés par les directives pour affecter les financements des bailleurs sont stricts. La directive portant loi de finances au sein de l'UEMOA prévoit la possibilité d'affecter ces financements par constitution de fonds de concours (article 33), mais ne mentionne pas explicitement ce cas de figure dans la définition qu'elle donne des CAS (article 38). Concernant la directive de la CEMAC, outre les fonds concours, celle-ci prévoit la possibilité d'affecter les financements des bailleurs en créant des CAS, mais dans des conditions très limitées (article 37) : il doit s'agir de financements réguliers, affectés à des projets d'investissement (alors que la directive prévoit que les fonds de concours s'appliquent à des opérations ponctuelles sans restriction quant à leur nature).

La procédure des fonds de concours

Les fonds de concours sont constitués des sommes, de nature non fiscale, versées par des personnes physiques ou morales, dont les bailleurs de fonds internationaux, ainsi que du produit de donations et de legs attribués à l'Etat pour une destination précise. Ils contribuent entièrement ou en partie à des dépenses d'intérêt public. Lorsqu'ils sont prévus à l'avance, (sur la base d'une convention pluriannuelle par exemple), ils sont détaillés et identifiés dans les documents budgétaires, d'une manière globale dans le cadre budgétaire à moyen terme, plus précisément dans les cadres de dépenses à moyen terme et les projets et rapports annuels de performance des ministères.

Le projet de loi de finances initiale en évalue le montant ainsi que le montant des deux années ultérieures. Toutefois, lorsqu'ils sont créés en cours d'année sans avoir été prévus au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale (LFI), ils sont retracés dans la loi de règlement. Concernant les modalités de leur rattachement au profit des programmes ou dotations : les sommes versées sont encaissées par le comptable et sont portées en recettes et le Ministre des finances en rattache le produit (c'est-à-dire ouvre les crédits correspondants) au programme ou à la dotation par voie d'arrêté. Par ailleurs, l'utilisation des sommes issues de fonds de concours est subordonnée au respect de l'intention de la partie versante : les recettes provenant des fonds de concours ne servent pas à payer indifféremment toutes les dépenses mais sont, au contraire, affectées à une dépense ciblée préalablement par le donateur.

Le recours dans un premier temps aux décrets d'avances, complété ensuite par une loi de finances rectificative permettra de faire face aux urgences induites par la pandémie du COVID 19 dans les meilleures conditions de légalité et transparence. Il permet de circonscrire les risques élevés de déperdition des ressources ou d'inefficacité propre à la gestion des urgences en période de crise.

C. L'articulation des dépenses liées au COVID-19 avec la budgétisation par programmes

Suite notamment aux directives adoptées par les organisations sous-régionales, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne se sont engagés dans des démarches de budgétisation par programme, consistant à regrouper les dépenses en fonction des objectifs de politique publique auxquels elles contribuent et non en fonction de la nature des dépenses (approche traditionnelle par chapitre budgétaire). S'agissant des dépenses liées à la lutte contre le COVID-19 dans les décrets d'avances ou dans la LFR, deux approches sont en théorie envisageables :

- **Injecter les crédits ouverts (par décret d'avances et / ou LFR) dans les programmes budgétaires existants, au besoin en créant de nouvelles actions au sein des programmes**, en fonction des grandes politiques publiques (santé, développement économique, solidarité et filets de sécurité sociaux...) auxquelles ces dépenses supplémentaires contribuent ; l'impact des dépenses COVID- 19 se reflétera donc dans le dispositif de performance (objectifs et indicateurs) de programmes préexistants ;
- **Positionner les crédits ouverts sur un ou plusieurs nouveaux programmes, dédiés à la lutte contre le COVID-19**. Cette option peut permettre d'assurer une meilleure traçabilité de dépenses vouées à être « temporaires, ciblées et rapides » (temporary, targeted and timely), et qui n'ont donc pas vocation à alourdir de manière pérenne les dépenses budgétaires. Elle peut aussi permettre de mettre en place un dispositif de performance spécifique avec des indicateurs de performance reflétant la politique de lutte contre le COVID-19 (ex : nombre de personnes testées, nombre de respirateurs achetés, nombre d'emplois sauvés grâce aux mesures d'appui aux entreprises...).

Le choix de l'une ou l'autre approche dépend de la maîtrise qu'a le pays de la budgétisation par programmes. La seconde approche est davantage compatible avec une bonne maîtrise de la politique budgétaire : une fois la crise passée, il est possible de vérifier facilement que les crédits exceptionnels ont été repris et non pas intégrés en base dans la construction des budgets futurs. En revanche, elle peut se traduire par des retards dans la mise en œuvre des différentes actions. Elle suppose en effet une bonne capacité à gérer des programmes "neufs" créés en urgence pendant l'exercice budgétaire et une réactivité pour en désigner les responsables.

II. FACILITER LE PAIEMENT ET LE SUIVI DES DEPENSES EN REPONSE AU COVID-19

A. Exécuter les dépenses avec diligence et transparence

- **Compléter le décret d'avances avec la création d'une régie spéciale d'avances par un arrêté du Ministre en charge des finances.** L'arrêté doit préciser la liste des dépenses éligibles à la régie, tandis que les autres dépenses suivront la procédure budgétaire et comptable normale ;
- **En cas de recours au fonds de concours, désigner un ordonnateur et un comptable du fonds** auquel les procédures budgétaires et comptables de droit commun sont appliquées ; dans les autres cas l'ordonnateur et le comptable restent les mêmes que pour le budget général ;
- **Adapter les plans de passation des marchés, d'engagement et de trésorerie existants ;**
- **Des lois de finances rectificatives** peuvent être nécessaires si les nouveaux besoins en ressources ne peuvent être satisfaits dans le cadre de l'autorité conférée à l'exécutif ou de l'enveloppe budgétaire disponible.
- **Gérer les ressources financières mobilisées en réponse au COVID-19 au sein du compte unique du Trésor (CUT).** La centralisation de l'ensemble des ressources au sein du CUT, y compris les ressources affectées à des dépenses spécifiques, en garantit le contrôle et assure une gestion réactive de la trésorerie. Pour faire face aux urgences et par exception au principe de centralisation sur le CUT, la régie spéciale d'avances permet de disposer directement des liquidités nécessaires pour les dépenses les plus urgentes listées dans l'arrêté de création de la régie. Le recours dans un second temps aux fonds de concours créés en LFR permet un suivi spécifique en trésorerie des ressources affectées à des dépenses ciblées.

B. Rendre compte de l'utilisation des ressources

- Identifier les dépenses par destination et par nature et si possible par source de financement dans la LFR pour détailler leur exécution dans la nomenclature budgétaire ;
- **Joindre une annexe à la LFR pour préciser la stratégie de crise et son plan d'action.** Cette annexe peut aussi détailler les mesures fiscales, avec leur estimation et leur impact attendu et mettre en avant les mesures qui ne relèvent pas d'une LFR, notamment les avals et garanties accordés au titre de la lutte contre la pandémie, dont l'octroi peut relever d'un décret en conseil des ministres et non pas de la loi de finances⁴ ;
- **En cours d'exercice, faire un focus dans les rapports d'exécution budgétaire trimestriels (RTEB) sur l'exécution des dépenses relatives au COVID-19.** En particulier, en cas de recours aux fonds de concours, les opérations ainsi financées doivent être précisément décrites ;
- **En fin d'exercice, annexer un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie et son plan d'action au projet de loi de règlement.** L'utilisation des ressources affectées par fonds de concours peuvent également faire l'objet d'un rapport adressé aux parties versantes (bailleurs, etc.).
- **Justifier dans les rapports annuels de performance des programmes concernés les modifications de leurs crédits initiaux, et en cas d'abondement, l'usage qui en a été fait.** C'est le cas pour les

⁴ Les comptes de garanties et d'avals sont des comptes spéciaux du trésor (Art. 36 UEMOA) et ils sont provisionnés, dans le cadre de la Loi de Finances, au minimum à hauteur de 10% des échéances annuelles dues par les bénéficiaires des garanties et avals de l'Etat (Art. 43 UEMOA). Le montant maximum des garanties et des avals susceptibles d'être accordés par l'Etat pendant l'année est fixé par une loi de finances. Les conditions d'octroi et les modalités de gestion des garanties et des avals sont établies par décret. Ces dispositions sont également reprises dans les directives de la CEMAC aux articles 11 et 25.

programmes dont les crédits prévus en LFI (et non les programmes spécialement créés à l'occasion) auront été affectés par un décret d'avance et/ou une LFR, à la hausse mais aussi, pour certains, à la baisse.

C. Renforcer les contrôles ex post

Le recours à des procédures d'urgence réduit les contrôles en amont ou en cours d'exécution des dépenses (par exemple en ouvrant des crédits supplémentaires sans vote du Parlement, ou en créant une régie spéciale d'avances). Afin de garantir la transparence des procédures, cet allègement doit être contrebalancé par un renforcement des contrôles ex post, notamment des inspections internes, du Parlement et de la Cour ou chambre des comptes.

- De manière obligatoire et conformément aux directives de l'UEMOA et de la CEMAC, informer immédiatement le Parlement en cas de recours aux décrets d'avances ;
- Il est également recommandé :
 - D'informer le Parlement et la Cour ou chambre des comptes des plans d'urgence dans leur phase de conception ;
 - D'intégrer des audits des dépenses COVID-19 dans le programme annuel de contrôle de la Cour ou chambre des comptes, dans le respect des modalités de fixation de ce programme, et d'associer si possible les bailleurs et les représentants de la société civile dans la réalisation de ces audits ;
 - D'assurer l'information des citoyens sur l'utilisation des ressources COVID-19 sur un site Internet dédié.