



Série spéciale sur la COVID-19

Les notes de la série spéciale sont rédigées par des experts du Fonds monétaire international (FMI) dans le but d'aider les pays membres à faire face aux conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

17 août 2020

Fonds dédiés à la riposte contre la pandémie de COVID-19

Fazeer Rahim^a, Richard Allen^a, Hélène Barroy^b, Laura Gores^a et Joseph Kutzin^b

^a Département des finances publiques du FMI

^b Financement et gouvernance des systèmes de santé, Organisation mondiale de la santé (OMS)

Pour faire face à la pandémie de COVID-19, de nombreux pays ont reprogrammé leurs budgets existants, puisé dans des réserves pour imprévus et adopté des lois de finances rectificatives. Afin de se doter de moyens supplémentaires et de hâter l'exécution des dépenses urgentes, plusieurs d'entre eux ont également mis en place des fonds extrabudgétaires consacrés à la lutte contre la COVID-19. Cette note se penche tout d'abord sur les raisons qui ont conduit ces pays à se doter de tels fonds puis présente les données de plus de 40 pays, compilées par l'OMS. Ces fonds ont diverses caractéristiques qui sont passées en revue, et comportent plusieurs risques qu'ils peuvent faire peser sur la gestion des finances publiques (GFP), lorsqu'ils sont mal conçus. Enfin, cette note apporte des préconisations sur la manière d'améliorer la configuration et la gestion de ces fonds consacrés à la lutte contre la COVID-19, afin de rendre leur fonctionnement plus efficace, transparent et responsable.¹

I. INTRODUCTION

Plus de 40 pays ont mis en place des fonds, pour la plupart extrabudgétaires, afin de contribuer au financement de leur riposte à la crise de la COVID-19. Ces pays présentent toutefois des différences du point de vue de leurs pratiques administratives et de GFP, de leurs systèmes juridiques et de leurs niveaux de revenus (voir [Graphique 1](#)). Certains d'entre eux ont pris l'habitude de mettre en place et d'utiliser des fonds extrabudgétaires en dehors de situation d'urgence, comme par exemple pour l'entretien du réseau routier, la

¹ Les auteurs savent gré à Federica Margini (consultante à l'OMS) de l'aide qu'elle leur a apportée pour l'enquête en ligne, et remercient Anjali Garg, Vivek Ramkumar et Sally Torbert, de l'International Budget Partnership (IBP), pour la pertinence de leurs commentaires et suggestions.

santé ou la protection sociale (Kutzin et al., 2010). Dans d'autres pays, la création de fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 vient rompre avec une gestion plus unifiée des budgets et de la dépense publique.²

Graphique 1. Carte mondiale des fonds de riposte contre la COVID-19



Source : enquête menée par l'OMS en mars 2020 et études documentaires réalisées en mai et juin 2020. Il convient de faire remarquer que ces travaux n'ont peut-être pas permis de recenser la totalité des fonds existants, dans la mesure où leurs modalités de fonctionnement évoluent, sont redéfinies et précisées au fil du temps. L'annexe 1 fournit une description plus détaillée des fonds de riposte contre la COVID-19 recensés dans cette étude. Elle présente également une description de la méthodologie retenue. Note : les frontières, couleurs et dénominations, ainsi que tout autre type d'information figurant sur cette carte, ne sauraient être interprétées comme une prise de position du FMI quant au statut juridique de telle ou telle entité territoriale, ni comme son approbation ou son acceptation des frontières en question.

La création de ces fonds est pleinement justifiée. Il s'agit notamment : i) d'établir un contrôle et une gestion centralisés par une institution de haut niveau des mesures relatives à la COVID-19. Par exemple, sous l'égide du cabinet du Président ; ii) de mobiliser et de mettre en commun des financements publics et privés, ce que les pratiques budgétaires habituelles ne permettent pas toujours ; iii) d'associer les administrations régionales et locales aux différents secteurs économiques touchés par la pandémie pour faciliter l'exécution des dépenses urgentes ; iv) d'alléger ou de contourner certaines étapes liées aux processus budgétaire, de la dépense publique ou de passation de marchés qui, bien que nécessaires en temps normal, peuvent ralentir la réponse à la crise ; v) de séparer les dépenses liées à la COVID-19 des autres dépenses pour améliorer la transparence et la responsabilité financières et créer une piste d'audit clairement définie.

Les fonds extrabudgétaires ne sont toutefois pas considérés, à juste titre, comme étant la meilleure solution. Dans un souci de cohérence, les grandes décisions de politiques publiques doivent en général s'inscrire dans une procédure unifiée et globale, avec une répartition centrale du budget. La constitution de fonds extrabudgétaires peut fragmenter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et rendre moins lisibles les transactions budgétaires d'un État. En outre, faute de garanties solides, l'existence de fonds extrabudgétaires dotés d'un pouvoir indépendant de dépenser peut diluer les responsabilités et affaiblir le contrôle budgétaire, ce qui peut représenter des risques non négligeables pour les finances publiques et ouvrir

² Selon les données de l'année 2018, tirées des statistiques de finances publiques du FMI (<https://data.imf.org/GFS>), les dépenses extrabudgétaires engagées par des organismes nationaux (hors caisses de sécurité sociale) en Azerbaïdjan et en Uruguay, par exemple, représentent respectivement 15 et 30 % du PIB. Dans d'autres pays, comme la Colombie et le Mexique, ces dépenses sont inférieures à 1 % du PIB. En Afrique subsaharienne, elles atteignent un montant situé entre 1 et 7 % du PIB.

la voie à des pratiques de corruption. Pour l'ensemble de ces raisons, le FMI recommande généralement d'éviter la multiplication de la constitution de ce genre de fonds (Allen et Radev, 2006).

Les auteurs de cette note défendent l'idée selon laquelle le recours à des fonds extrabudgétaires peut se justifier au vu du caractère exceptionnel de la conjoncture actuelle, pour peu que ces fonds soient conçus et gérés avec toute la prudence qui s'impose. L'enquête approfondie de l'OMS met en évidence les multiples approches suivies par les États qui se sont dotés de fonds extrabudgétaires pour faire face à la pandémie de COVID-19. Bien qu'il soit trop tôt pour tirer tous les enseignements de ces expériences, cette note passe en revue les avantages que procurent de tels fonds dans la riposte à la crise actuelle par rapport à l'utilisation du budget et des mécanismes d'exécution existants. Elle se penche également sur les difficultés et les risques en matière de transparence et de responsabilité associés à de tels fonds lorsqu'ils sont mal conçus (en cas de faiblesse sur le plan juridique, d'opacité de la gouvernance et d'absence de mécanismes prédéfinis de communication des données), en particulier à un moment où les États doivent augmenter rapidement le volume de leurs dépenses³. Cette note apporte des indications de nature à améliorer la conception et la gestion de ces fonds, tout en soulignant la nécessité de cesser d'y recourir une fois la crise passée.

II. POURQUOI AVOIR RECOURS À DES FONDS EXTRABUDGÉTAIRES ?

De nombreux pays, quels que soient leurs niveaux de développement, se servaient de fonds extrabudgétaires avant même la pandémie de COVID-19. Un fonds extrabudgétaire peut être défini comme un ensemble de comptes ou un organisme public qui procède à « *des transactions financières, souvent dans le cadre d'un dispositif bancaire et institutionnel distinct, qui ne figurent pas dans la loi de finances annuelle régissant le budget de l'État* » (Allen et Radev, 2006). Dans un certain nombre de pays avancés, à revenu intermédiaire et à faible revenu, les fonds extrabudgétaires représentent près de 50 % des dépenses de l'administration centrale. Si l'on exclut du calcul les caisses de sécurité sociale et d'assurance maladie, cette part est d'environ 15 %⁴. Il existe ainsi des fonds à vocation spécialisée (dont les fonds de riposte contre la COVID-19 sont un exemple), des fonds de développement, des fonds d'épargne, des fonds commerciaux et des fonds d'investissement.

Le succès de ces fonds est dû à plusieurs facteurs. Parmi les principaux arguments en faveur de la création de fonds extrabudgétaires, on peut citer les retards, les rigidités et autres insuffisances des systèmes budgétaires existants et leur incapacité à répondre à tous les besoins des bénéficiaires de la dépense publique. En outre, l'affectation de moyens à des objectifs bien définis est susceptible d'accroître la prévisibilité du financement public et de responsabiliser les décideurs ; cet argument sert à justifier l'existence de caisses de sécurité sociale et de fonds d'entretien du réseau routier (voir Potter 2005, Cashin et al. 2007). Enfin, le fait de regrouper et d'exécuter simultanément des interventions de nature complémentaire peut améliorer l'efficacité de l'action publique, en particulier lorsque la création d'organismes publics dotés d'une structure de gestion bien organisée et de mécanismes de responsabilisation permet de s'approcher au plus près des conditions de marché.

La crise de la COVID-19 donne encore plus de poids à beaucoup de ces arguments. Pour y faire face, les États s'efforcent de prendre des mesures permettant d'affecter et de décaisser les fonds plus rapidement que ce que permet la procédure budgétaire classique, notamment en simplifiant les procédures d'exécution des

³ Ces questions sont abordées dans d'autres notes de la série spéciale du FMI - voir FMI, 2000b et FMI, 2000e.

⁴ Ces chiffres sont tirés de l'édition 2018 du *Manuel sur la transparence des finances publiques* du FMI, page 14.

dépenses et de passation de marchés⁵. Le système budgétaire, en particulier dans de nombreux pays à faible revenu, pâtit d'un manque de capacités et de problèmes de gouvernance. Or, un fonds extrabudgétaire, pour peu qu'il soit soumis à des normes rigoureuses de transparence et de responsabilité, peut permettre de surmonter de telles difficultés. De nombreux fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 ont été mis en place pour recueillir les contributions volontaires provenant du secteur privé et/ou des partenaires pour le développement ; il est donc d'autant plus nécessaire que la destination des sommes versées soit clairement établie. Enfin, les mesures liées à la pandémie de COVID-19 concernent de nombreux domaines (santé, services sociaux, sécurité intérieure et aux frontières...) et font intervenir les administrations locales, ce qui exige une bonne coordination de l'action publique.

III. QUELS SONT LES RISQUES DES FONDS EXTRABUDGÉTAIRES ?

Non dépourvus d'avantages, les fonds extrabudgétaires présentent néanmoins des risques. Comme nous l'avons vu plus haut, ces fonds sont habilités à agir de manière indépendante, quitte à s'affranchir des contrôles auxquels le budget et les dépenses sont habituellement soumis. À moins qu'il ne dispose d'informations complètes en temps opportun, le ministère des Finances peut être induit en erreur sur la situation réelle des finances publiques puisque ces fonds sont utilisés en dehors de la procédure budgétaire courante. C'est pour ces raisons que les fonds extrabudgétaires sont souvent considérés comme une source possible de malversations financières et de corruption (en particulier dans les pays dont l'administration est limitée dans ses moyens d'action, ou qui rencontrent des difficultés en matière d'information financière et de rééquilibrage budgétaire). Ils sont souvent décrits comme de « petits empires » sur lesquels il est difficile de demander des comptes, et qui servent de paravents à des opérations occultes de financement politique (Allen, 2013).

La plupart de ces risques se sont accrus à la faveur de la crise de la COVID-19. Dans certains cas, la création précipitée de fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 fait apparaître des lacunes sur le plan juridique, dans la mesure où le mandat, le système de gestion et les mécanismes de surveillance des fonds en question n'ont pas été définis de manière suffisamment claire. Les autorités ont dû agir dans l'urgence et sous la pression des opinions publiques, ce qui les a conduites à assouplir les contrôles financiers préalables et les procédures habituelles de passation de marchés, sans que des garanties suffisantes aient été mises en place. Certes, dans certains cas, de tels choix peuvent réellement hâter l'exécution des dépenses, mais ils risquent aussi de fragiliser considérablement la gouvernance des finances publiques, en particulier quand les fonds en question fonctionnent en dehors des circuits administratifs, qu'ils sont gérés par des fonctionnaires connaissant mal les principes de bonne gestion des finances publiques, et qu'ils ne sont pas tenus de respecter des normes rigoureuses en matière de transparence et d'information financière. Enfin, si la plupart des fonds concernés ont été mis en place pour faire face à une situation d'urgence, le risque existe que certains gouvernements cherchent à en élargir le mandat opérationnel et à en prolonger le fonctionnement même après la fin de la pandémie.

⁵ Ces questions sont traitées de façon plus approfondie par Barroy et al. (2020) et Barroy (2020).

IV. L'ENQUÊTE DE L'OMS SUR LES FONDS DÉDIÉS À LA RIPOSTE CONTRE LA COVID-19

La récente enquête de l'OMS (voir graphique 1 et annexe 1⁶) met en lumière la grande diversité des approches retenues par les différents pays, même si celles-ci présentent un certain nombre de points communs. Certains fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 s'appuient principalement sur des ressources budgétaires, mais la majorité d'entre eux ont pour objet de rassembler des dons privés, ainsi que des financements publics et d'origine extérieure. Si la plupart des fonds ne figurent pas au budget (ils sont, en d'autres termes, hors budget), certains d'entre eux s'appuient sur des dispositifs budgétaires (par exemple, sur des crédits budgétaires liés à des programmes ou sous-programmes créés pour l'occasion). Les activités de la plupart des fonds en question se déroulent dans un cadre distinct, au point de vue bancaire et de la gestion et de l'information financières, du système de GFP traditionnel. Tous ces fonds ont pour mandat explicite de recueillir des ressources financières. Ils sont également nombreux à jouer un rôle dans la coordination des politiques de riposte contre la pandémie. Certains, de surcroît, ont pour finalité la mise en œuvre des mesures en lien avec la COVID-19, en procédant à des paiements et à diverses transactions.

Assise juridique, caractéristiques institutionnelles et gouvernance

La création de fonds de riposte contre la COVID-19 s'est appuyée sur divers instruments juridiques.

Dans de nombreux pays, la création de fonds émane de décrets présidentiels (comme en Azerbaïdjan, en Colombie, en Côte d'Ivoire et en Tunisie), parfois en vertu des pouvoirs conférés à l'exécutif en période d'état d'urgence. Dans d'autres pays, c'est le législateur qui a créé les fonds en question, par le vote d'une nouvelle loi (Autriche, Italie, Mexique) ou d'un amendement à une loi existante (Nigéria). Ailleurs, la création des fonds émane d'une décision du Conseil des ministres (Liban, Mauritanie). Dans certains pays dont la tradition juridique est marquée par l'appartenance au Commonwealth britannique, c'est le ministère des Finances qui a créé les fonds, en prenant des règlements au titre d'une loi de finances organique (Ghana, Kenya, Maurice).

Les dispositions juridiques portant création des fonds de riposte contre la COVID-19 laissent souvent de côté des éléments importants liés à l'architecture institutionnelle et à la gouvernance. Il est rare que les règlements prévoient les modalités spécifiques de gouvernance du fonds qu'ils ont créé, comme par exemple, la manière dont les dépenses doivent être décidées, ou la façon dont le fonds, les organismes administratifs et le système budgétaire sont censés interagir.

Les objectifs des fonds sont légalement définis de manière plus ou moins précise. Certains pays les ont énoncés de manière vague. Au Ghana, par exemple, le mandat du fonds englobe toutes les activités venant compléter l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre la pandémie. D'autres pays ont opté pour une définition plus explicite ; en Autriche, par exemple, le fonds a pour mandat de « stabiliser le financement des soins de santé, stimuler le marché du travail, garantir l'ordre public, et stabiliser la liquidité des entreprises ». Le mandat du fonds créé par le Botswana est encore plus détaillé ; il prévoit des mesures comme le versement de subventions salariales, l'octroi de garanties de prêt, la constitution de réserves stratégiques de céréales, l'approvisionnement en fournitures médicales, et l'évacuation des populations. Dans d'autres cas, comme au Bénin et en Sierra Leone, le mandat du fonds n'est pas défini et évolue largement au gré des circonstances.

⁶ Cette analyse est enrichie par les informations sur les fonds de riposte à la COVID-19 que le département des finances publiques du FMI a rassemblées dans le cadre de ses activités auprès de plusieurs pays, dont le Botswana, le Honduras, le Kenya, Maurice, la Sierra Leone et l'Afrique du Sud.

En général, les fonds de riposte contre la COVID-19 ne sont pas gérés par les ministères de tutelle et disposent de leur propre système de gouvernance. En Sierra Leone, par exemple, le fonds dépend des services du Président, tandis qu'en Azerbaïdjan, il est rattaché au gouvernement. Le ministère des Finances ou le Trésor public peuvent avoir un rôle à jouer, comme l'administration (Kenya et Mexique) ou la surveillance générale des activités du fonds (Côte d'Ivoire, Maurice). À l'inverse, dans certains pays comme en Mauritanie, le Trésor public n'a aucun rôle. Dans peu de pays, la gestion du fonds est confiée à des entités du secteur privé. C'est le cas du fonds de solidarité sud-africain. Géré par une entité privée, il doit rendre des comptes et se soumettre aux mêmes exigences en la matière que d'autres organismes reconnus d'utilité publique.

Sources de financement et mise en commun des recettes

Les pays puisent dans de nombreuses sources de financement (ressources budgétaires, dons privés et ressources extérieures) pour maximiser les recettes en appui aux mesures d'urgence (Tableau 1). Dans certains pays, la part des dons privés est considérable (par exemple, en Jordanie, en Afrique du Sud et à Maurice). Dans d'autres, très tributaires de l'aide extérieure comme le Kenya et l'Ouganda, la création de fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 a bénéficié du soutien de donateurs afin de contenir l'ampleur du financement extérieur des mesures d'urgence et de limiter le risque fiduciaire.

Tableau 1. Fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 : sources de recettes

Majoritairement publiques	Majoritairement privées	Publiques, privées et extérieures
Autriche, Colombie, Hongrie, France, Italie, Libéria, Mexique, Sierra Leone, Ukraine, Uruguay, Zambie	Bénin, Cameroun, Gabon, Ghana, Iraq, Jordanie, Liban, Mali, Maurice, Niger, Pakistan, Afrique du Sud, Tunisie, Ouganda, Zimbabwe	Arménie, Azerbaïdjan, Bhoutan, Botswana, Tchad, République démocratique du Congo (RDC), Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Mauritanie, Maroc, Népal, Nigeria, Sénégal, Sri Lanka, Togo

Les sources publiques de financement de la riposte contre la COVID-19 sont constituées de montants transférés à partir du budget existant, de dotations supplémentaires ou de fonds débloqués par une loi de finances rectificative. Pour mieux faire face à la crise, plusieurs pays, à l'instar de la Colombie, ont fait converger plusieurs sources de recettes publiques. Dans certains pays, des fonds de prévoyance ou de réserve figurant au budget ont été réorientés. Dans d'autres, les autorités ont puisé dans des fonds initialement réservés à d'autres fins. Le Honduras, par exemple, a provisoirement recours à un fonds d'investissement dans les infrastructures pour financer sa riposte contre la COVID-19, et notamment l'achat de fournitures médicales. L'Uruguay et le Libéria se servent des recettes d'impôts pré-affectés (frappant les salaires de la fonction publique) comme l'une des sources de financement de leurs fonds de riposte contre la COVID-19.

Certains pays ont des difficultés à mettre en commun des dons privés et des ressources budgétaires pour alimenter leurs fonds de riposte contre la COVID-19. Il est fréquent que les dispositions juridiques existantes ne prévoient pas clairement comment, en pratique, les dons privés peuvent être combinés avec des recettes d'origine publique. Par ailleurs, la rigidité des règles existantes peut empêcher les États de débloquent rapidement les sommes nécessaires tout en assurant la gestion et la comptabilité des fonds de manière satisfaisante. Certains pays, comme le Bénin, administrent séparément les fonds d'origine privée, en les affectant au financement de services prédéterminés et en assurant leur suivi au moyen d'un système spécifique. Dans d'autres pays, comme au Ghana, les fonds d'origine privée sont - ou seront - réacheminés vers le circuit budgétaire pour financer l'ensemble de la politique de riposte à la pandémie.

Modalités budgétaires et d'exécution des dépenses

Les interactions entre les fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 et les systèmes de GFP varient grandement d'un pays à l'autre (Tableau 2). Le souci de simplifier les procédures et d'accélérer l'exécution des dépenses explique largement la création de nombreux fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19. En Sierra Leone, par exemple, le fonds nouvellement créé est rattaché à un centre d'opérations d'urgence placé sous la tutelle du Président, ce qui doit permettre de s'affranchir des règles complexes qui encadrent l'exécution du budget en temps normal et de simplifier les procédures budgétaires concernant la riposte à la crise. De façon analogue, de nombreux fonds ont été conçus pour fonctionner dans un cadre distinct, du point de vue bancaire ainsi que de la gestion et de l'information financières et du système de GFP traditionnel. Ainsi, certains pays ont défini des procédures spéciales régissant les décaissements, les paiements ou la passation de marchés ; l'octroi d'aides financières à destination des entreprises privées et publiques (Colombie, Côte d'Ivoire) ; l'achat direct d'équipements (Jordanie, Mauritanie) ; ou encore le versement de primes aux soignants (Arménie, RDC).

Tableau 2. Fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 : intégration dans les systèmes de GFP

Hors budget	Hors budget mais soumis au système ordinaire de GFP	Intégrés au budget
Arménie, Cameroun, RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Iraq, Honduras, Jordanie, Kenya, Liban, Lesotho, Mali, Mauritanie, Népal, Niger, Pakistan, Sierra Leone, Afrique du Sud, Tunisie, Ouganda	Azerbaïdjan, Bénin, Bhoutan, Botswana, Colombie, Djibouti, Guinée équatoriale, Ghana, Italie, Libéria, Maurice, Togo, Zimbabwe	Autriche, Tchad, France, Hongrie, Maroc, Mexique, Nigéria, Sénégal, Ukraine, Uruguay, Zambie

Note : par « intégrés au budget », on entend ici que le fonds en question est un compte, programme ou sous-programme faisant partie intégrante du système budgétaire existant et est soumis à ses procédures de contrôle et d'exécution.

De nombreux pays ont pris conscience qu'ils pouvaient tout de même appliquer certains éléments de leurs procédures ordinaires de GFP à la gestion des fonds nouvellement créés. Cela implique, en général, de soumettre les décaissements et les principales transactions aux mécanismes ordinaires en matière de GFP et de marchés publics, tout en faisant intervenir des circuits bancaires différents. Le Ghana en fournit un exemple : les fonds privés sont acheminés sur des comptes bancaires distincts, avant d'être transférés au Programme national de lutte contre le coronavirus, dont la gestion est confiée au Trésor public.

Certains pays, plutôt que de faire fonctionner les fonds de riposte contre la COVID-19 hors budget, ont choisi de les associer étroitement à la procédure budgétaire ordinaire. En Autriche comme en France, les fonds sont rattachés à de nouveaux programmes de lutte contre la COVID-19 pleinement intégrés à l'architecture budgétaire existante, ce qui permet d'affecter des fonds au financement de mesures d'urgence par l'ouverture de crédits supplémentaires. Plusieurs pays francophones, comme le Tchad, le Maroc et le Sénégal, ont retenu une méthode hybride qui fait intervenir des comptes d'affectation spéciale. Côté recettes, le financement de ces comptes est censé provenir principalement de ressources extérieures au budget de l'État, comme des dons individuels ou d'entreprises et des subventions de donateurs.⁷ Côté dépenses, ces comptes sont en général soumis à des procédures simplifiées et allégées, même si leur gestion reste du ressort du Trésor public.

Il existe quelques fonds soumis à des règles rigoureuses en matière d'information financière. C'est le cas au Bénin et au Pakistan, où le système de gestion de l'information financière de l'État intervient avec d'autres mécanismes pour assurer le suivi des dépenses et des recettes du fonds, y compris des dons en

⁷ Néanmoins, dans certains de ces pays, les ressources budgétaires finissent tout de même par représenter la plus grosse part des fonds mobilisés. Dans ces cas, on estime que la meilleure solution consiste à mettre en place, à côté du budget de l'État, un « fonds de concours » destiné à recueillir des contributions volontaires.

nature. La Côte d'Ivoire et l'Afrique du Sud se sont également dotées d'un système d'information financière rigoureux et transparent, et publient régulièrement des informations relatives aux recettes du fonds et aux montants décaissés.

Transparence et audits

Certains pays ont mis en place des mécanismes spécifiques d'information et de surveillance pour compenser l'allègement des contrôles portant sur les dépenses liées à la crise. On peut citer, par exemple, les portails en ligne créés spécialement pour permettre la publication d'informations sur les dépenses liées à la riposte contre la COVID-19. Le portail mis en place par le Honduras concerne à la fois les ressources acheminées *via* le circuit budgétaire et celles qui transitent par les fonds extrabudgétaires, notamment par le fonds qui finance près de la moitié des dépenses liées à la lutte contre la COVID-19. De plus, une organisation de la société civile est chargée de suivre et de surveiller les dépenses engagées par le fonds. Au Togo, un portail dédié a fourni des informations actualisées quotidiennement sur les paiements versés au titre d'un important programme social. Les autorités gabonaises et ivoiriennes ont annoncé l'organisation d'un audit indépendant des dépenses liées à la lutte contre la COVID-19. Certaines institutions supérieures de contrôle ont mis en place des mécanismes novateurs pour renforcer le contrôle des dépenses liées à la lutte contre la COVID-19. Le Contrôleur général de Sierra Leone, par exemple, a détaché une partie de son personnel auprès du fonds pour faciliter la conduite d'un audit provisoire. L'institution supérieure de contrôle du Honduras a procédé à des « contrôles préventifs » auprès d'organismes dépensiers et de fonds extrabudgétaires, afin de les aider à corriger d'éventuelles irrégularités dès que celles-ci se manifestent.

Clause de caducité automatique

Seuls quelques rares pays ont précisé de quelle manière les fonds seront démantelés après la crise et ce qu'il adviendra des montants qui n'auront pas été dépensés. La réglementation kenyane prévoit que le fonds cessera d'exister lorsque le Président aura déclaré que la pandémie de COVID-19 ne présentera plus de menace pour le pays, mais elle ne précise pas de quelle manière les montants restants seront soldés. La réglementation mauricienne, en revanche, ne contient pas de clause de caducité automatique, mais elle prévoit que les soldes restants du fonds viendront alimenter un fonds consolidé. Certains pays ont prévu différentes manières de solder leurs fonds extrabudgétaires. En Azerbaïdjan, la réglementation en vigueur prévoit que les sommes qui n'auront pas été dépensées serviront « à rémunérer les soignants et à leur fournir une aide matérielle », ou bien seront réacheminées vers le budget de l'État. En Côte d'Ivoire, un décret prévoit qu'une fois le fonds dissout, les actifs nets restants devront alimenter toute structure chargée de poursuivre sa mission, ou encore approvisionner un établissement financier public de grande envergure.

V. CHOISIR LA SOLUTION LA MIEUX ADAPTÉE

Certaines des difficultés décrites plus haut tiennent davantage à des défauts dans la conception des systèmes budgétaires et de gestion financière en place qu'à la simple existence de fonds extrabudgétaires. De fait, de nombreux pays s'étant dotés de systèmes de GFP solides ont permis, voire encouragé, la création de fonds extrabudgétaires assortie d'un régime de gouvernance et de gestion financière renforcé. Il est essentiel d'améliorer la gouvernance financière des fonds de riposte contre la COVID-19 en leur imposant un cadre juridique plus contraignant accompagné de contrôles stricts, et en les soumettant à des normes rigoureuses en matière de transparence et d'information financière. Il convient également de surveiller leurs activités de manière systématique, et de se demander le cas échéant si leur existence continue de se justifier, ou si au contraire il ne serait pas préférable d'en revenir à la procédure budgétaire ordinaire. Par

ailleurs, la multiplication des fonds extrabudgétaires est un signe que les systèmes de GFP actuels ne suffisent plus à assurer une gestion efficace et souple des ressources. Il serait judicieux de tirer les enseignements des difficultés rencontrées par les fonds de riposte contre la COVID-19 en matière de gouvernance et de transparence pour renforcer les systèmes centraux de GFP dans ces pays.

Les points clés suivants s'adressent aux pays désireux de créer ou de réformer des fonds de riposte contre la COVID-19 situés en dehors du circuit budgétaire. Ces points sont considérés comme essentiels dans une telle démarche :

- **Mandat légal** : il est nécessaire de légiférer pour établir précisément les objectifs du fonds et ses sources de financement, la manière dont il sera dirigé et supervisé, les méthodes opérationnelles qui organiseront ses activités, les normes auxquelles il sera soumis en matière de communication de données, ainsi que les règles de comptabilité et d'audit qui s'y appliqueront. Tout décret, réglementation ou loi dans ce domaine doit être concis, permettant ainsi de hâter la création de nouveaux fonds, mais aussi précis, de manière à codifier des dispositions essentielles en matière institutionnelle et de gouvernance. Pour s'assurer qu'il sera mis fin à l'existence de ces fonds une fois que leur raison d'être aura disparu, la loi doit également prévoir une clause de caducité automatique et disposer de la manière dont les soldes restants pourront être utilisés. S'il est prévu que les fonds créés perdurent pendant la phase de reprise économique, par exemple pour permettre la poursuite de l'aide accordée par les donateurs, il faut alors clairement définir dans quelles conditions s'organiseront ces activités de soutien.
Plusieurs pays ont légiféré dans la précipitation, omettant ainsi certains éléments d'importance, comme les modalités de nomination de l'organe de direction, les procédures décisionnelles, la publication d'informations sur les sources de financement et sur le détail des décaissements, et le degré d'intégration des activités du fonds dans le budget de l'État. Ces lacunes ont des conséquences néfastes dans la riposte à la pandémie : retards dans les nominations, comités de direction inopérants, rétention d'informations, insuffisances en matière de gouvernance, absence ou insuffisance du mandat donné aux institutions supérieures de contrôle pour vérifier les transactions du fonds et lenteur à exécuter les décaissements.
- **Raison d'être du fonds et sources de financement** : pour éviter les doublons, limiter la fragmentation des activités et assurer leur bonne coordination, le périmètre des activités couvertes par le fonds et ses sources de financement doivent être définis de manière concertée avec les ministères compétents, les partenaires pour le développement et les organisations non gouvernementales. Le mandat du fonds doit être défini à proportion des ressources dont il dispose ou est censé disposer. Il convient de poursuivre la réflexion concernant les meilleures façons d'associer à l'avenir les sources de financement public et privé, pour être à même d'intervenir efficacement en situation d'urgence.
- **Direction et surveillance** : si le fonds, en plus de rassembler un certain nombre de comptes en banque, dispose d'une personnalité juridique propre, une bonne structure de direction peut consister en un organe de direction indépendant chargé de prendre des décisions stratégiques, secondé par un administrateur en chef chargé du fonctionnement quotidien du fonds. Une équipe technique, composée d'experts en matière de santé, de sécurité nationale et de tout autre domaine pertinent, pourrait conseiller l'organe de direction sur les questions opérationnelles et de politique publique, tandis qu'une équipe de financiers, de comptables, d'experts en marchés publics et d'auditeurs internes, pourrait assister l'administrateur et agir en son nom. Afin que cette seconde équipe dispose d'une expertise suffisante en matière de GFP, elle doit, si possible, compter dans ses rangs un nombre suffisant de fonctionnaires du ministère des Finances et de l'autorité nationale en charge des marchés publics.

- **Procédures en matière de dépense** : l'efficacité et les résultats du fonds se mesureront principalement par la capacité à intervenir rapidement sur le terrain, tout en respectant pleinement les exigences de transparence et de responsabilité financière. Il convient alors de préciser comment le fonctionnement du fonds va s'articuler avec les systèmes et procédures de GFP établis. Il peut être envisagé de mettre au point et de publier des normes opérationnelles concernant : i) la possibilité pour le fonds de proposer des interventions d'urgence ; ii) l'adoption de telles propositions ; iii) l'exécution des paiements et la procédure de passation de marchés publics ; iv) la communication par le fonds de données financières. Lorsqu'il a été décidé de contourner les circuits de GFP habituels, ces normes opérationnelles doivent également définir précisément les rôles et responsabilités respectifs du fonds, du ministère des Finances, et des organismes chargés d'appliquer les mesures choisies, par exemple dans les domaines de la santé publique et de la sécurité intérieure. Ces normes opérationnelles doivent aussi prévenir d'éventuelles redondances dans les procédures d'approbation et de contrôle, et ainsi éviter des retards dans l'exécution des transactions qui auront été décidées.
- **Transactions** : les fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19 doivent être tenus, dans la mesure du possible, de réaliser des transactions par voie électronique, ce qui permettra de transférer plus rapidement et avec exactitude les montants nécessaires à leurs bénéficiaires, de simplifier la comptabilisation des transactions effectuées et de réduire les coûts de fonctionnement. Des arguments de même nature sont valables pour ce qui concerne la procédure de passation de marchés publics, qui doit elle aussi passer autant que possible par voie électronique. Certains fonds (comme à Maurice) ont été autorisés, dans les limites prévues en matière de confidentialité, à consulter certaines bases de données (comme celles qu'utilisent le fisc et les services sociaux) pour trouver les bénéficiaires et leur verser le montant demandé.⁸
- **Suivi et évaluation** : il pourrait être utile d'utiliser des indicateurs de performance dédiés afin de faciliter l'évaluation *a posteriori* de l'efficacité et de l'impact économique des fonds extrabudgétaires. La mise en place d'indicateurs pertinents ne nécessite pas forcément beaucoup de capacités ; on peut avoir recours à des observations empiriques, par exemple, en mettant en rapport les mesures d'urgence mises en œuvre et le nombre d'emplois que l'on s'attend à créer ou à préserver, en s'appuyant éventuellement sur des ratios par secteur d'activité.
- **Transparence** : afin de limiter les risques de dilution des responsabilités et d'insuffisance du contrôle budgétaire en période de pandémie, le FMI souligne l'importance des éléments suivants : i) améliorer l'information financière relative aux dépenses liées à la crise ; ii) publier les informations relatives aux appels d'offre et aux contrats attribués dans le cadre de la commande publique ; iii) publier les informations relatives à la propriété « bénéficiaire » des entreprises s'étant vues attribuer des marchés publics (FMI, 2020a). L'impératif de transparence budgétaire exige également que la mise en œuvre des mesures de riposte contre la COVID-19 fasse l'objet d'un contrôle et d'un suivi appropriés. Il convient, pour ce faire, d'utiliser un plan de comptes dédié, établi conformément aux normes internationales, en passant si possible par le système de gestion de l'information financière du pays concerné. Plus concrètement, il convient que les États rendent compte sur leur site internet de l'existence des fonds qu'ils ont créés pour financer la riposte contre la COVID-19 et en décrivent les caractéristiques principales, telles que leur mandat légal, les objectifs de politique publique poursuivis, les sources de

⁸ Cette question est traitée plus en détail dans une autre note de la série spéciale, intitulée [Solutions numériques pour les transferts directs au comptant dans des situations d'urgence](#).

financement, les dispositions relatives à la gouvernance et à la direction, ainsi que les règles et procédures opérationnelles en vigueur. Les recettes et les dépenses brutes des fonds doivent être rendues publiques à un rythme mensuel ou trimestriel. Les commissions parlementaires des finances et les organisations de la société civile peuvent grandement contribuer à faire rendre des comptes sur la nature des dépenses engagées par ces fonds (International Budget Partnership, 2013). Ce souci de transparence est susceptible d'améliorer la coordination et l'efficacité de la riposte mondiale à cette situation d'urgence.

- **Audits** : Les pays doivent faire en sorte que leurs institutions supérieures de contrôle disposent d'un mandat clair les habilitant à vérifier les activités des fonds de riposte contre la COVID-19. Il convient que ces audits et la publication de leurs conclusions interviennent en temps opportun, dans les six mois si possible (voir FMI, 2020b). Des méthodes novatrices, comme les audits provisoires et les contrôles préventifs, sont également envisageables (voir les cas de la Sierra Leone et du Honduras). Il est essentiel de renforcer les contrôles *a posteriori* lorsque les contrôles *a priori* ont été allégés pour permettre une intervention rapide. Les pays ayant bénéficié des mécanismes de financement d'urgence du FMI au cours des derniers mois ont reconnu l'importance de ces vérifications : les audits *a posteriori* et indépendants qu'ils ont effectués ont joué un rôle essentiel dans leur engagement à faire un usage transparent et responsable de ces ressources.

BIBLIOGRAPHIE

Allen, R., and D. Radev. 2006. "[Managing and Controlling Extrabudgetary Funds](#)". *IMF Working Paper N°06/286* (Washington DC: International Monetary Fund).

Allen, R., 2013. "Managing Extrabudgetary Funds", Chapter 18 in Allen, R., R. Hemming and B.H. Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (London: Palgrave Macmillan).

Barroy, H., D. Wang, C. Pescetto and J. Kutzin. 2020. "[How to budget for COVID-19 response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries](#)," (Geneva: World Health Organization).

Barroy, H. 2020. "[No Calm After the Storm: Time to Retool Country PFM Systems in the Health Sector](#)", P4H Social Health Network.

Cashin C., S. Sparkes, and D. Bloom. 2017. "Earmarking for Health: from Theory to Practice". (Geneva: World Health Organization).

International Budget Partnership, 2013. "[Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 1. Extra-budgetary Funds](#)". (Washington DC: International Budget Partnership).

International Monetary Fund, 2018. "[Fiscal Transparency Handbook](#)" (Washington DC).

_____, 2020a. "[Factsheet: How the IMF is Promoting Transparent and Accountable Use of COVID-19 Financial Assistance](#)" (Washington DC).

_____, 2020b. "[Special Series on COVID-19: Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses](#)" (Washington DC).

_____, 2020c. "[Special Series on COVID-19: Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergency Responses](#)" (Washington DC).

_____, 2020d. "[Special Series on COVID-19: Government Cash Management Under Fiscal Stress](#)" (Washington DC).

_____, 2020e. "Special Series on COVID-19: Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending" (Washington DC).

Kraan, DJ. 2004. "Best Practices Guidelines - Off-Budget and Tax Expenditures". *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).

Kutzin, J, S. Shishkin, L. Bryndová, P. Schneider, and P. Hroboň, 2010. "Reforms in the Pooling of Funds", in Kutzin, J., C. Cashin, M. Jakab, Eds. *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition* (Geneva: World Health Organization).

Potter, B. H., 2005. "Budgeting for Road Maintenance". Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice, European Conference of Ministers of Transport. (Washington DC: OECD).

Annexe 1. Liste des fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19

Pays	Nom du fonds	Base juridique et date de création
Arménie	Fonds humanitaire	Décret gouvernemental (source non officielle)
Autriche	Fonds de gestion de la crise de la COVID-19	Loi fédérale portant création du fonds de gestion de la crise de la COVID-19 (loi en allemand) (source non officielle) (mars 2020)
Azerbaïdjan	Fonds de riposte contre le coronavirus	Décret présidentiel (19 mars 2020)
Bénin	Compte spécial COVID-19	Communiqué du gouvernement (31 mars 2020)
Bhoutan	Compte du fonds de riposte contre la COVID-19	Communiqué du ministère des Finances (9 avril 2020)
Botswana	Fonds d'assistance contre la COVID-19	Directive présidentielle (25 mars 2020)
Cameroun	Fonds spécial de solidarité nationale	Communiqué du Premier ministre (source non officielle) (31 mars 2020)
Tchad	Fonds spécial de lutte contre le coronavirus	Décret présidentiel (source non officielle) (24 mars 2020)
Colombie	Fonds d'intervention d'urgence (FOME)	Décret présidentiel (21 mars 2020)
République démocratique du Congo	Fonds national de solidarité contre la Covid-19	Ordonnance présidentielle (source non officielle) (6 avril 2020)
Côte d'Ivoire	Fonds de soutien contre les effets de la pandémie à coronavirus (quatre fonds distincts)	Actes législatifs (28 juillet 2020)
Djibouti	Fonds d'urgence et de solidarité COVID-19	Décret présidentiel (31 mars 2020)
Guinée équatoriale	Fonds national d'urgence contre la COVID-19	Décret présidentiel (31 mars 2020)
Gabon	Fonds personnel du Président contre la COVID-19	Déclaration du Président (source non officielle) (17 avril 2020)
Ghana	Fonds de lutte contre la COVID-19	Décret présidentiel (déclaration du ministre des Finances devant le Parlement) (30 mars 2020)
Hongrie	Fonds de défense contre la pandémie et Fonds de défense de l'économie	Décret exécutif (source non officielle) (avril 2020)
Iraq	Compte spécial COVID-19	Communiqué de la Banque centrale iraquienne (source non officielle)
Italie	Comptes spéciaux COVID-19	Décret-loi " Cura Italia " (17 mars 2020)
Jordanie	Fonds d'assistance contre le coronavirus Himmat Watan (« <i>Effort national</i> »)	Ordre de défense du Premier ministre (source non officielle) (31 mars 2020)
Kenya	Fonds d'urgence et de riposte contre la COVID-19	Réglementation en matière de GFP (31 mars 2020)
Liban	Fonds de solidarité nationale	Décret gouvernemental (source non officielle)
Lesotho	COVID-19 Obe Lesotho	Communiqué de la Reine (source non officielle)

Pays	Nom du fonds	Base juridique et date de création
Libéria	Fonds d'urgence et d'assistance contre la COVID-19	Communiqué du gouvernement (source non officielle) (17 avril 2020)
Mali	Fonds spécial	Communiqué du Président (source non officielle) (31 mars 2020)
Mauritanie	Fonds spécial de solidarité sociale et de lutte contre le coronavirus	Décret gouvernemental (source non officielle) (26 mars 2020)
Maurice	Fonds de solidarité COVID-19	Notification du gouvernement (4 avril 2020)
Mexique	Fonds national d'urgence	Loi (18 mars 2020) Réglementation du fonds adoptée par le Parlement
Maroc	Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du Coronavirus	Communiqué du ministère de l'Économie, des Finances et de la Réforme de l'administration (19 mars 2020)
Népal	Fonds de prévention, de contrôle et de traitement des infections au coronavirus	Décret du Premier ministre (source non officielle) (mars 2020)
Niger	Fonds de solidarité pour la lutte contre le COVID-19	Décret exécutif (source non officielle) (4 avril 2020)
Nigéria	(1) Fonds d'intervention contre la COVID-19 (programme intégré au budget) (2) Compte de la banque centrale destiné à lever des fonds privés	(1) Amendement à la loi de finances 2020 (avril 2020) (2) Communiqué de la banque centrale
Pakistan	Fonds d'assistance du Premier ministre contre la pandémie de COVID-19	Communiqué du Premier ministre (source non officielle)
Sénégal	Compte spécial Fonds COVID-19	Communiqué du ministère des Finances (10 avril 2020)
Sierra Leone	Aucune précision	Réglementation en cours de préparation
Afrique du Sud	Fonds de solidarité	Communiqué présidentiel (23 mars 2020)
Sri Lanka	Fonds de sécurité sociale et de santé COVID-19	Communiqué présidentiel (23 mars 2020)
Togo	Fonds de solidarité nationale	Communiqué du ministère des Finances (17 avril 2020)
Tunisie	Fonds de solidarité	Décret présidentiel (avril 2020)
Ouganda	Fonds national de riposte contre la COVID-19	Communiqué présidentiel (3 mai 2020)
Ukraine	Fonds de riposte contre la COVID-19	Loi de finances 2020 (13 avril 2020)
Uruguay	Fonds de solidarité contre la COVID-19	Loi (2 avril 2020)
Zambie	Fonds de lutte contre la COVID-19	Décision du gouvernement (source non officielle) (3 avril 2020)
Zimbabwe	Fonds national de lutte contre la COVID-19	Communiqué présidentiel (source non officielle) (3 avril 2020)

Source : OMS.

Note sur la méthodologie employée : l'enquête en ligne de l'OMS, mise au point en mars 2020, s'est déroulée en avril et en mai. L'enquête a été effectuée avec l'aide des bureaux nationaux et régionaux de l'OMS, du Groupe de la Banque mondiale et d'un réseau d'experts spécialisés dans la GFP et le financement de la santé publique, le Montreux Collaborative on Fiscal Space,

PFM and Health Financing. Cette enquête en ligne a permis de rassembler des informations fournies directement par 70 pays, sur une variété de sujets en lien avec la GFP et la lutte contre la COVID-19, et notamment sur la création de fonds dédiés à la riposte contre la pandémie. Les réponses des participants ont été examinées par les conseillers régionaux de l’OMS experts en financement de la santé publique. Avant d’être validées, elles ont été croisées avec des sources primaires (principalement des informations juridiques fournies par les autorités financières) et des sources secondaires d’information (pour l’essentiel, l’outil de suivi du FMI, le COVID-19 Health System Response Monitor, et le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 de l’Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI)). Une étude documentaire, effectuée entre mai et juin 2020, a permis de rassembler des informations supplémentaires, de sources primaires et secondaires, sur les pays s’étant dotés de fonds dédiés à la riposte contre la COVID-19. Ces informations portent sur le type de fonds nouvellement créés, leur raison d’être, leurs mandats, le cadre juridique régissant leurs activités, leurs sources de financement, leur architecture institutionnelle et les modalités en matière de dépenses et de comptabilité. Toutes ces informations ont été triées, résumées et placées en regard des réponses à l’enquête, sous la forme de tableaux synthétiques pour chacun des pays étudiés ; ceux-ci sont disponibles sur simple demande.