



## Série spéciale sur les mesures budgétaires face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence du coronavirus. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de membres des services du FMI et ne représentent pas nécessairement les points de vue du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

Le 20 avril 2020

# Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence

Claude Wendling, Virginia Alonso, Sandeep Saxena, Vincent Tang, et Concepcion Verdugo<sup>1</sup>

*Le Moniteur des finances publiques du printemps 2020 appelait les gouvernements à « prendre toutes les mesures nécessaires » pour faire face en urgence aux conséquences négatives de la pandémie de COVID-19 sur les personnes et sur les entreprises mais « à en garder une trace ». Les gouvernements ont adopté des mesures de soutien budgétaire massives, proportionnées à l'ampleur de la crise économique et sanitaire<sup>2</sup>, comprenant des mesures en recettes et en dépenses très variées (dépenses de santé supplémentaires, transferts monétaires aux ménages et aux entreprises, prêts garantis et injections de fonds propres, etc.). La présente note valorise que la transparence des finances publiques, la responsabilité des pouvoirs publics et la légitimité institutionnelle sont les grands piliers nécessaires pour « garder une trace ». Elle donne des conseils et présente les meilleures pratiques en matière de gestion des finances publiques (GFP) en s'inspirant d'exemples internationaux.*

## I. TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES, RESPONSABILITE DES POUVOIRS PUBLICS ET LEGITIMITE

Face à la pandémie de COVID-19, les gouvernements « prennent toutes les mesures nécessaires » pour apporter, en un temps record, un soutien économique massif aux personnes et aux entreprises. Cette riposte

<sup>1</sup> Veuillez adresser vos questions et remarques éventuelles concernant cette note à [cdsupport-spending@imf.org](mailto:cdsupport-spending@imf.org)

<sup>2</sup> Un aperçu de ces mesures est présenté sur la page du site du FMI consacrée au suivi des mesures prises par les pouvoirs publics : [IMF Policy-Tracker](#).

exceptionnelle par son ampleur et sa rapidité constitue un réel défi pour les approches traditionnelles visant à garantir la transparence des finances publiques, à préserver la responsabilité des pouvoirs publics et à maintenir la légitimité institutionnelle. Pourtant, ces trois principes sont cruciaux pour le succès de la riposte budgétaire à la COVID-19, notamment pour les raisons suivantes : i) ils permettent aux citoyens et aux acteurs économiques de comprendre l'objectif, l'ampleur et le coût des mesures prises par les pouvoirs publics et les incidences qu'elles auront pour eux ; ii) ils aident à conserver une large adhésion aux mesures prises par les pouvoirs publics et un degré élevé de confiance en leur utilisation à bon escient ; iii) ils permettent de donner une vision claire des risques à moyen et long terme associés à la riposte des pouvoirs publics et iv) ils renforcent la confiance des marchés, notamment en soulignant la puissance de la riposte à court terme et sa cohérence avec la prudence budgétaire à long terme. Pour atteindre ces objectifs, il conviendra de prêter attention à trois aspects des mesures de soutien :

- **Conception.** Le principal enjeu est de concilier l'urgence et la rapidité de la riposte dans un environnement économique volatil avec la transparence dans la détermination et la présentation des mesures de riposte.
- **Mise en œuvre.** Le principal défi est d'instaurer un contrôle et un suivi ou une traçabilité adéquats des interventions budgétaires et extrabudgétaires afin de garantir un déploiement des mesures d'urgence efficace et conforme à leur objectif et – s'il y a lieu – de les adapter en fonction de l'évolution de la situation.
- **Surveillance pour garantir la réalisation des objectifs.** Le principal enjeu est d'instaurer des procédures complètes et transparentes de compte rendu de l'action publique et de responsabilité des pouvoirs publics que les institutions de surveillance (le parlement, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques ou ISC, les conseils budgétaires indépendants), les organisations de la société civile et le grand public peuvent faire respecter au cours de la conception et de la mise en œuvre des mesures de soutien.

## II. CONCEPTION DU PLAN DE SOUTIEN

---

Malgré l'impératif de rapidité et de flexibilité, la conception du plan de soutien doit suivre les règles de transparence<sup>3</sup>. C'est indispensable pour conserver l'adhésion de la population, renforcer la légitimité institutionnelle, garantir l'efficacité des mesures et éviter tout détournement des fonds décaissés en situation d'urgence (encadré 1)<sup>4</sup>. Les aspects qu'il importe de prendre en compte sont les suivants :

- **Garantir l'examen parlementaire et obtenir l'autorisation légale des mesures<sup>5</sup>.** Toutes les dépenses budgétaires doivent être clairement autorisées conformément au cadre juridique, et autorisées *ex ante* ou approuvées *ex post* par le parlement en fonction des besoins. Certains pays auront recours à une loi de finances rectificative pour obtenir l'autorisation légale des mesures d'urgence et des besoins de financement associés, ce qui confère une plus grande transparence. Cette procédure ne devrait pas entraîner de délais excessifs car de nombreux pays parviennent à produire et voter une loi de finances rectificative en moins d'une semaine. S'il est impossible de réunir le parlement pour approuver une loi de finances rectificative, d'autres formes d'examen parlementaire peuvent être envisagées, comme une audition devant la commission parlementaire des finances ou du budget. Certains pays pourront peut-être recourir à des dispositions d'urgence autorisées dans leur législation relative à la GFP, qui laissent une certaine marge de manœuvre concernant la réaffectation des crédits budgétaires. C'est le cas, par exemple, des décrets

---

<sup>3</sup> Voir le [Code de transparence des finances publiques du FMI](#).

<sup>4</sup> Voir aussi [Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending](#)

<sup>5</sup> Voir aussi [Préparer les systèmes de gestion des finances publiques à apporter une réponse aux défis d'urgence](#).

d'avances<sup>6</sup> dans les cadres de GFP francophones ou des décrets présidentiels et exécutifs dans d'autres pays – le plus souvent avec la ratification du parlement. Ces dispositions d'urgence doivent rester clairement limitées et, lorsqu'elles sont autorisées et invoquées, elles doivent faire l'objet de rapports transparents. L'ensemble des mesures d'urgence – budgétaires et extrabudgétaires – doit être présenté au parlement, et débattu et autorisé par celui-ci.

- **Préciser dans le budget les mesures liées à la crise avec des critères d'octroi clairs et veiller au niveau de détail des informations.** Il convient d'insister sur une présentation très précise et granulaire des mesures, avec un chiffrage et des critères d'octroi transparents. En **Finlande** par exemple, la proposition soumise au parlement comporte des informations détaillées sur les dépenses supplémentaires et leur impact sur le besoin net de financement et le stock de la dette de l'État. De même, la loi de finances rectificative du **Japon** donne des informations programmatiques fines sur les dépenses liées à la COVID-19 et sur leurs sources de financement. En **Allemagne**, un exposé détaillé du « bouclier protecteur pour gérer la pandémie de coronavirus » a également été présenté au parlement sous une forme plus technique et au grand public dans un format numérique aisément accessible, avec un chiffrage précis, les critères d'octroi et les procédures administratives pour chaque mesure.

#### **Encadré 1 : La transparence des finances publiques comme outil de réduction des vulnérabilités à la corruption et aux détournements**

**Les situations d'urgence peuvent offrir un terreau fertile au détournement des fonds publics à des fins privées. Il est donc indispensable de détecter et d'atténuer la vulnérabilité à la corruption et aux détournements.** Les détournements de fonds observés lors des crises humanitaires, notamment l'ouragan Katrina et l'épidémie d'Ebola, attestent ces vulnérabilités. Ainsi, en 2015 en **Sierra Leone**, l'Auditeur général a publié un audit des dons intérieurs faits à l'État pour l'effort de lutte contre Ebola, qui montrait une mauvaise gestion des agents publics lors de la distribution de ces fonds. Des paiements relatifs aux fournitures et aux efforts de sensibilisation avaient été dupliqués et non accompagnés de justificatifs, de l'argent avait été versé à des particuliers plutôt qu'à des organisations et les procédures de passation des marchés publics avaient été en grande partie ignorées. Des audits des dépenses des agences de développement ont montré que les salaires et les primes dus aux travailleurs de la santé n'avaient pas été payés et qu'ils avaient été versés à des particuliers par ceux qui étaient chargés de leur distribution. Aux **États-Unis**, la corruption et les détournements de fonds observés à la suite de l'ouragan Katrina en 2005 et de l'ouragan Maria en 2017 ont été à l'origine de plus d'un millier de poursuites, de la révocation de hauts responsables publics et de l'adoption de nouvelles pratiques par les organismes publics américains afin de réduire ces vulnérabilités.

La transparence et la responsabilité des pouvoirs publics jouent un rôle crucial à cet égard, les domaines suivants étant particulièrement vulnérables aux risques de corruption et de détournement :

**Transferts monétaires ou fourniture de biens essentiels aux ménages :** Les critères d'accès aux transferts monétaires et aux produits doivent être transparents. Cette transparence est particulièrement importante pour l'aide en nature, étant donné les implications pour la logistique et les achats. Une solution favorable à la transparence est le recours aux paiements numériques ou à la banque mobile pour les transferts monétaires.

---

<sup>6</sup> En situation d'urgence, l'exécutif peut recourir aux décrets d'avances, qui servent à réaffecter des crédits budgétaires entre programmes ou postes de dépenses ou même à créer de nouvelles affectations budgétaires, sous réserve de leur ratification par le parlement dans la prochaine loi de finances.

Au **Nigéria**, le gouvernement s'est servi du paiement numérique ou des solutions de banque mobile pour orienter les transferts monétaires vers les plus pauvres et les plus vulnérables.

**Acquisition de produits et de services dans le secteur sanitaire** : Ce type d'achats peut être très vulnérable à une mauvaise gestion des agents publics. Une importante préoccupation (en dehors de la corruption pure et simple) concerne l'acquisition de matériels défectueux ou les vols lors de la distribution ou de l'achat de biens et services. Pour atténuer les risques (contrats cachés, surfacturation, collusion...), les gouvernements devraient : i) publier tous les contrats publics ; ii) lancer des appels d'offres ouverts et concurrentiels, et ne recourir à des procédures d'urgence non concurrentielles que lorsqu'elles sont suivies de formes adéquates de contrôle, d'audit et de rapports examinant ces procédures ; iii) publier les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des entreprises auxquelles les contrats sont attribués ; iv) habiliter les autorités de la concurrence aux fins de la surveillance des conditions de marché dans les secteurs critiques et v) encourager la coopération entre diverses autorités et avec la société civile sur les questions de transparence des finances publiques et la fourniture des biens et services. Il est important que le gouvernement rende publiques les mesures *ex ante* (par exemple, publication des plans d'emploi des fonds d'urgence) et qu'il définisse les mesures *ex post* (publication de toutes les informations relatives à l'attribution des marchés publics ou audit sélectif des marchés publics à l'issue de la crise). L'**Ukraine**, par exemple, a ouvert la plateforme électronique de marchés publics ProZorro, qui a traité certains contrats du secteur de la santé et permis de réelles économies ; toujours en **Ukraine**, Transparency International a récemment rapporté une tentative de passation de marché public non conforme qui a été détectée grâce à des informations accessibles au public, permettant ainsi au service d'audit de l'État de confirmer rapidement la violation. La **Colombie** a elle aussi utilisé des données en libre accès concernant les marchés publics pour suivre et gérer les dépenses d'urgence.

**Programmes de prêts et de garanties** : Les programmes de liquidité des banques nationales de développement peuvent être étendus pour faciliter l'obtention de prêts par les entreprises touchées par la crise. Les prêts d'urgence et les programmes de garanties peuvent être orientés vers l'économie dans son ensemble ou cibler un sous-ensemble d'acteurs économiques (petites et moyennes entreprises, secteurs spécifiques, entreprises publiques, collectivités locales et fonds fiduciaires publics). Ces instruments impliquent souvent des montages financiers complexes sujets à la corruption. Dans tous les cas, les critères de sélection des bénéficiaires doivent être transparents et il convient de suivre des procédures transparentes d'approbation et de compte rendu. En **Allemagne**, par exemple, les programmes de liquidité du *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) seront élargis afin de permettre aux entreprises touchées par la crise d'obtenir des prêts et de garantir leurs émissions obligataires ; un texte administratif expose clairement la nature et la forme juridique précises de la garantie, les frais de garantie et tous les autres détails relatifs aux conditions d'octroi et à la procédure. Les registres de garanties et de prêts doivent être complets, exacts et à jour, faire l'objet d'un rapprochement mensuel et être publiés avec le nom des bénéficiaires effectifs. (Voir la note intitulée : [L'aide des banques publiques aux ménages et aux entreprises](#)).

**Recrutement et gestion du personnel sanitaire** : La transparence dans la gestion des salaires doit être assurée. Ainsi, les primes destinées aux travailleurs de la santé pour tensions exceptionnelles et risques encourus peuvent être détournées au profit d'agents moins impliqués dans les tâches de « première ligne ». Rien que pour la Croix-Rouge, des rapports suggèrent que 5 % des décaissements destinés aux travailleurs de la santé ont été perdus à cause de la fraude. Des audits *ex post* réalisés par les ISC devraient contrôler le bon usage des montants alloués.

**Dispositifs de subventions salariales** : Les dispositifs de subventions salariales peuvent aussi faire l'objet d'abus, une approche proactive est donc nécessaire pour préserver les montants en jeu. **Hong Kong** a promis la plus grande transparence lorsque les employeurs demandent à bénéficier du dispositif de subventions salariales de 80 milliards de HKD mis en place par l'État pour continuer à verser le salaire de quelque

1,5 million d'employés pendant toute la durée de la crise de COVID-19. Les employeurs devront remplir des formulaires de demande et verront leur responsabilité pénale engagée en cas de fausse déclaration concernant le nombre d'employés et leur salaire.

**Services publics** : Des formes de corruption telles que les paiements informels, la surprescription et le népotisme risquent de se multiplier pendant une pandémie car le système enregistre une augmentation du volume d'activité. Pour réduire les pots-de-vin dans le cadre des prestations de services, des informations sur l'emploi qui est fait des fonds d'urgence doivent être mis à la disposition d'auditeurs internes ou indépendants. L'audit doit porter prioritairement sur les domaines critiques comme la santé, les marchés publics, les infrastructures et les dépenses de sécurité sociale. À titre d'exemple, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a déjà créé un poste d'auditeur à plein temps pour sa riposte à la COVID-19 après avoir découvert une fraude lors de l'épidémie d'Ebola. De même, l'agence fédérale américaine chargée de la gestion des urgences (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA) a dispensé une formation aux États américains et à des personnes physiques sur les moyens de lutter contre les pots-de-vin et l'extorsion de fonds par des agents publics et contre la falsification des demandes de prestations et les usurpations d'identité survenues lors de l'ouragan Katrina. Si les bénéficiaires de fonds versés par la FEMA ne conduisent pas eux-mêmes des audits rigoureux, ils peuvent être privés d'accès aux remboursements automatiques.

**Recherche et développement** : Un appel mondial a été lancé pour faire avancer la recherche et le développement des diagnostics, des traitements et des vaccins face à la pandémie de COVID-19, et des sommes publiques considérables sont dépensées dans ce domaine. Bien que cette situation puisse susciter des détournements de fonds, ce risque peut être atténué par la transparence dans l'affectation de ces ressources et le suivi de leur emploi. Il est très important de bien protéger les lanceurs d'alerte à cet égard.

Enfin, pour compléter les efforts de transparence et de responsabilité exposés ici, les pays devraient poursuivre la mise en œuvre et le renforcement de leurs dispositifs de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux.

*Sources : Transparency International (2020), U4 Anti-Corruption Resource Center (2020), Mackey et al. (2016), Foreign Policy (2020), Open Contracting Partnership (2020), Audit Service Sierra Leone (2015), Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2017).*

- **Fixer des objectifs clairs et des indicateurs de performance pour faciliter l'évaluation ex post de l'impact.** Même lorsque les capacités sont limitées, il est possible de mettre en place des indicateurs appropriés – par exemple des indicateurs empiriques simples pour les emplois à créer et à préserver grâce aux mesures de soutien, utilisant des ratios de l'industrie ou des modèles macroéconomiques simples. La **France** a créé, dans le cadre de son budget axé sur les résultats, deux programmes dédiés aux mesures de lutte contre la COVID-19 (emploi de courte durée et soutien aux travailleurs indépendants), qui garantissent un suivi aisé et exhaustif des dépenses et des performances au moyen d'indicateurs mesurant la vitesse de décaissement et l'impact sur l'emploi.
- **Évaluer et rendre public l'impact de la crise sur les finances publiques et l'économie.** C'est important notamment pour renforcer la confiance des marchés dans l'idée que le choc induit par la COVID-19 n'entraîne pas une perte de contrôle sur la viabilité de la politique budgétaire. Les mesures temporaires doivent être clairement signalées lors de l'évaluation des performances budgétaires à moyen terme. Hormis les ministères des Finances, les conseils budgétaires indépendants peuvent jouer un rôle prééminent à cet égard, notamment en commentant ou en contrôlant l'utilisation des clauses dérogatoires aux règles budgétaires et toutes propositions de trajectoires en vue d'un retour à la règle. Dans certains cas, cela peut être intégré aux procédures en place, comme les programmes de stabilité et de convergence de l'UE. La

**Finlande**, par exemple, publiera ses nouvelles prévisions macroéconomiques tenant compte des conséquences de la pandémie de COVID-19 conformément aux règles de l'UE. Dans d'autres cas, des efforts exceptionnels de transparence peuvent être consentis. Aux **Pays-Bas**, le conseil budgétaire indépendant (le CPB, ou bureau d'analyse des politiques économiques) a rendu publique dès le 26 mars 2020 une étude qui présente quatre scénarios décrivant l'impact possible de la pandémie sur l'économie et la situation budgétaire en 2020/2021 selon la durée et l'ampleur de la perturbation de l'activité économique, en tenant compte des mesures de soutien déjà annoncées par le gouvernement. Aux **États-Unis**, le Bureau du budget du Congrès américain (Congressional Budget Office) a établi un rapport sur l'impact potentiel des mesures de soutien américaines sur le déficit fédéral jusqu'en 2030.

- **Consulter les principales parties prenantes pour une conception et un ciblage appropriés des mesures.** Les bonnes pratiques législatives demanderaient une large consultation des parties prenantes et du grand public pour adapter une mesure donnée et affiner ses paramètres, mais la nature de la pandémie de COVID-19 ne se prête pas aux consultations étendues. Toutefois, certaines consultations (par exemple des syndicats patronaux et salariaux ou des représentants d'un secteur particulièrement touché par la crise) pourraient être utiles pour améliorer la conception du plan de riposte. La procédure doit être bien gérée pour éviter les délais dans la finalisation et la mise en œuvre des mesures, et de manière transparente pour prévenir toute influence de groupes d'intérêts particuliers sur l'élaboration des mesures. Dès lors, dans un souci de transparence et de rapidité, il vaut mieux consulter les syndicats professionnels ou les organisations représentatives des secteurs que les entreprises individuelles et demander des contributions écrites qui peuvent être rendues publiques ainsi qu'un retour sur les propositions. En **Côte d'Ivoire**, par exemple, des consultations ont été organisées au niveau du ministre des Finances avec les banques et les syndicats patronaux avant l'annonce de la riposte à la pandémie fin mars 2020. Des organisations de la société civile expertes dans leur domaine et de bonne réputation peuvent aussi, par leurs contributions, aider à améliorer la conception des mesures budgétaires ou à les cibler sur des groupes à risques spécifiques. Au **Mexique**, par exemple, le Centre d'études économiques et budgétaires (*Centro de Investigacion Economica y Presupuestaria*, CIEP) a produit des propositions sur diverses mesures pour réaffecter les ressources budgétaires et soutenir l'économie pendant la crise.

### III. MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE SOUTIEN

---

*La transparence des finances publiques demande aussi de contrôler et de suivre la mise en œuvre des mesures et d'informer suffisamment le public. Les axes d'action pour y parvenir sont les suivants :*

- **Suivre les dépenses supplémentaires induites par la COVID-19 au moyen de programmes ou de sections du budget dédiés<sup>7</sup>.** On pourra ainsi, grâce au système intégré d'information relatif à la gestion financière (SIGF), suivre les mesures de mise en œuvre en temps réel. En **Colombie**, par exemple, un Fonds d'atténuation des urgences (FOME) placé sous la responsabilité du ministère des Finances a été créé pour gérer les ressources affectées à l'atténuation de l'impact de la crise avec un portefeuille spécialisé, séparé des autres fonds et ressources du budget général.

---

<sup>7</sup> Lorsque le soutien apporté emprunte les canaux existants (par exemple sous forme de complément d'un programme de transferts sociaux), il n'est pas toujours utile ou pratique d'isoler les nouvelles dépenses. Une solution peut être de signaler les affectations liées à la COVID-19 dans le système intégré d'information relatif à la gestion financière mais de les ajouter à des programmes préexistants ou à des lignes budgétaires déjà utilisées pour des dispositifs préexistants.

- **Canaliser les financements des donateurs via le budget avec une totale transparence sur l'emploi qui en est fait.** Cela garantirait que les fonds des donateurs sont soumis aux mêmes pratiques de contrôle et de compte rendu que les autres dépenses financées par le budget. L'*Afrique du Sud*, par exemple, impose que tous les financements reçus de donateurs soient versés à un Fonds pour la reconstruction et le développement et que l'emploi qui en est fait soit strictement conforme aux objectifs fixés par la réglementation et aux intentions des donateurs. Dans les systèmes de pays francophones, le fonds de concours est un instrument juridique qui permet une gestion claire et transparente des contributions des donateurs et des particuliers au budget pour faire face aux urgences. En outre, des informations sur les fonds provenant de donateurs – leurs sources, leur objet, les bénéficiaires visés et les conditions d'utilisation – peuvent être publiées régulièrement sur le site du gouvernement<sup>8</sup>. De même des rapports fréquents et détaillés peuvent être introduits pour informer les donateurs et le grand public sur l'emploi de ces fonds et sur l'avancement des objectifs de dépenses.
  
- **Appliquer les normes internationales de transparence pour la mise en œuvre des mesures extrabudgétaires.** Étant donné les risques que présentent ces dispositifs et leur poids dans les plans de soutien, des critères transparents pour déterminer les bénéficiaires et les actions susceptibles de soutien doivent être fixés dès le départ, respectés au cours de la mise en œuvre et communiqués clairement. L'*Australie*, par exemple, a créé lors de la crise financière mondiale, par le biais de sa banque centrale, un site Internet donnant des informations sur les opérations du dispositif de garantie applicables aux dépôts de montant élevé et aux financements interbancaires en identifiant les passifs garantis par établissement, le montant de l'émission, la date d'octroi de la garantie, la classe de passif, la monnaie, le nom du programme ou du produit, l'identifiant de titre et l'échéance. Dans le même esprit, la *France* a créé lors de la crise en cours un dispositif de garantie des prêts bancaires. Les critères d'accès et les procédures sont clairement indiqués ; toutes les garanties pour les grandes entreprises seront autorisées par arrêté ministériel. Une commission formée de 12 membres (comprenant des représentants du parlement, d'associations professionnelles, de collectivités locales et de la Cour des comptes) créée à la demande du parlement fera rapport sur la mise en œuvre du dispositif de garantie un an après son lancement.
  
- **Veiller à la transparence dans l'adaptation le cas échéant des règles existantes afin de conférer plus de flexibilité à la mise en œuvre des mesures.** Les mécanismes de mise en œuvre d'urgence doivent reposer sur un cadre adéquat comportant des critères clairs relatifs à l'exercice d'un pouvoir d'appréciation par les décideurs. L'*Afrique du Sud* a activé les flexibilités prévues dans une loi préexistante sur la gestion des catastrophes pour gérer les actions de lutte contre la COVID-19 et dispose, en cas de besoin, d'outils d'achats d'urgence en vertu de sa loi sur la GFP. En l'absence de cadre préétabli, l'*Espagne* a adopté une série de textes d'urgence (décrets législatifs royaux, c'est-à-dire une législation spécifique pour laquelle le parlement a autorisé l'exécutif sous réserve d'une approbation parlementaire ultérieure) qui élargissent les mécanismes existants (par exemple, achats centralisés de produits sanitaires) et adaptent d'autres mécanismes (licenciements temporaires avec accès aux prestations) afin d'atténuer l'impact de la crise de COVID-19.

---

<sup>8</sup> Les SFP recommandent d'enregistrer les revenus en nature (provenant de donateurs) et les dépenses correspondantes (au bénéfice des ménages). Dans les systèmes de comptabilité de trésorerie, où il est difficile d'intégrer l'aide en nature (services et matériels médicaux) dans le budget, la communication conçue expressément à cet effet doit aussi s'appliquer à l'aide en nature non comptabilisée au budget.

- **Renforcer les contrôles *ex post* lorsque les contrôles *ex ante* et en amont sont rationalisés aux fins d'une riposte rapide.** L'ISC peut être habilitée à jouer un rôle clé dans le contrôle du plan de soutien en complément de mécanismes de contrôle *ex ante* qui étaient déjà faibles ou ont été rationalisés. Il faudrait renforcer le contrôle *ex post* tout en laissant une flexibilité *ex ante* dans certains cas, notamment en ce qui concerne les achats de matériel sanitaire. Lorsque les mécanismes de contrôle et d'audit internes sont faibles, le contrôle externe peut prendre une orientation plus proactive. Le **Pérou**, par exemple, a renforcé son ISC pour lui permettre d'effectuer un suivi concomitant à la mise en œuvre des procédures en plus d'un contrôle *ex post* (par exemple, au cours de la procédure de passation des marchés publics, elle suivra les activités afin de prévenir les détournements et de faciliter la mise en œuvre de mesures correctrices rapides) dans le cadre de l'urgence de la COVID-19. L'ISC adapte aussi ses délais d'intervention pour les contrôles concomitants dans le cadre des achats publics liés à l'urgence et contrôle sur place la distribution des produits de première nécessité par les municipalités.
- **Informier les citoyens sur les mesures disponibles et sur les conditions d'accès.** Ceci vaut à la fois pour mieux atteindre les bénéficiaires potentiels (ménages et entreprises) et pour donner confiance dans l'effort de lutte. Il peut être utile de diffuser les informations sur les mesures de soutien, y compris les critères précis d'accès aux prestations sur un portail spécialisé<sup>9</sup>. Le **Pérou** a créé une page Internet que les citoyens peuvent consulter pour savoir s'ils remplissent les conditions d'accès à l'aide aux ménages vulnérables. Des pages Internet similaires ont été créées dans d'autres pays, notamment **l'Indonésie, l'Islande** et le **Royaume-Uni**. En **Malaisie**, le ministère des Finances a publié sur son site Internet un livret sur les mesures de relance économique qui donne des détails utiles sur le plan de soutien.

#### IV. SURVEILLANCE DU PLAN DE SOUTIEN POUR VEILLER A CE QUE LES OBJECTIFS SOIENT ATTEINTS

---

Afin de garantir une surveillance efficace, il sera peut-être nécessaire d'ajuster les instruments et procédures habituels, avec des rapports réguliers et en temps opportun sur la mise en œuvre des mesures liées à la COVID-19 et un suivi opéré par les institutions de surveillance aux fins de la responsabilité des pouvoirs publics. Les commissions parlementaires des finances ou du budget, l'ISC et les conseils budgétaires indépendants, conformément à leurs mandats respectifs, mettent habituellement l'accent sur la procédure budgétaire, les règles et la viabilité budgétaires et le suivi des politiques existantes. Pour analyser les conséquences budgétaires d'une crise pluridimensionnelle, il faudra peut-être opérer des ajustements, qui pourraient être les suivants :

- **Rendre compte régulièrement de la mise en œuvre du plan de soutien – tant pour les mesures budgétaires qu'extrabudgétaires.** Il convient de bien prendre en compte les exigences en matière d'information dès le départ afin de bien articuler les rapports *ex ante* (sur la présentation de l'objectif, de la justification et du chiffrage complet des mesures) et les rapports *ex post*, en utilisant les outils créés pour suivre la mise en œuvre et en donnant plus de détails sur les postes de dépenses spécifiques, des données sur le nombre de bénéficiaires et les montants par bénéficiaire, et, si possible, des indicateurs de performance. La fréquence des rapports doit être adaptée à l'intensité de la crise : alors que des rapports très fréquents (éventuellement hebdomadaires) peuvent être nécessaires dans la phase la plus aiguë, un intervalle plus long peut être acceptable lorsque la crise diminue et que les mécanismes de soutien sont

---

<sup>9</sup> Pour plus d'informations, voir la note intitulée [Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergencies](#).



progressivement réduits. Il est également possible d'envisager la création d'un portail dédié pour informer sur la mise en œuvre des mesures par le gouvernement, comprenant éventuellement une dimension territoriale montrant où l'argent est effectivement dépensé, selon le modèle suivi par la **France** et les **États-Unis** pendant la crise financière mondiale. Le libre accès (« open data ») aux informations granulaires sur les dépenses est également essentiel pour permettre leur suivi. Aux **Philippines**, les autorités locales doivent rendre compte tous les mois de l'emploi des subventions spéciales liées à la COVID-19 et de l'avancement de la mise en œuvre. Ces rapports doivent être publiés sur leurs sites respectifs et affichés dans au moins trois lieux publics visibles. Le dirigeant de la collectivité locale est tenu d'envoyer une notification écrite informant le Congrès et les commissions du Congrès concernées de la publication des rapports.

- **Instaurer une surveillance parlementaire de la mise en œuvre au moyen d'outils conventionnels ou spécifiques.** Des commissions de suivi ou de surveillance spécifiques peuvent avoir une expertise plus ciblée et peuvent être moins accaparées par les « affaires courantes » que la commission des finances ou du budget dans son rôle habituel de contrôle de la procédure budgétaire ; toutefois, ces commissions doivent coordonner leurs travaux avec les commissions permanentes afin de bénéficier de leur mémoire institutionnelle et d'avoir un impact plus durable. La **Nouvelle-Zélande** a créé une nouvelle commission parlementaire – la Commission de riposte à l'épidémie – qui se réunira à distance pour contrôler la riposte du gouvernement à la COVID-19 lorsque le parlement ne siège pas. Constituée de 11 membres, dont 6 de l'opposition, elle sera présidée par le chef de l'opposition. La **France** a elle aussi créé, tant pendant la crise financière mondiale que pendant cette crise, des commissions de suivi spécifiques à la composition variable mais au sein desquelles les parlementaires ont un rôle prééminent, chargées entre autres de surveiller les mécanismes de garantie mis en place.
- **Associer les organisations de la société civile au suivi et aux évaluations *ex post*.** Les organisations de la société civile peuvent venir compléter des capacités limitées au sein de l'ISC et des autres mécanismes de contrôle, et apporter aussi une vision de terrain sur la mise en œuvre effective du plan de soutien. Dans certains pays, comme au **Nigéria** et au **Ghana**, des organisations de la société civile ont été invitées à contribuer à l'information des citoyens sur la maladie et les mesures de prévention, et il a été question de saisir ces opportunités pour informer également les citoyens des mesures de soutien et de la façon de les surveiller. Au **Chili**, l'**Observatorio Fiscal of Chile** a analysé des décisions controversées concernant des achats liés à la pandémie. Au **Guatemala**, une organisation de la société civile (**ICEFI**) participe au suivi de la mise en œuvre des mesures d'urgence.

## Bibliographie

Audit Service Sierra Leone (2014), Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/assl-report-on-ebola-funds-management-may-oct-2014.pdf>

Federal Bureau of Investigation, US (2008), *More Than 900 Defendants Charged with Disaster-Related Fraud by Hurricane Katrina Fraud Task Force During Three Years in Operation*

<https://archives.fbi.gov/archives/news/pressrel/press-releases/more-than-900-defendants-charged-with-disaster-related-fraud-by-hurricane-katrina-fraud-task-force-during-three-years-in-operation>

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, FICR (2017), *Déclaration de la FICR sur les détournements de fonds destinés à la lutte contre la maladie à virus Ebola*

<https://media.ifrc.org/ifrc/declaration-de-la-ficr-sur-les-detournements-de-fonds-destines-la-lutte-contre-la-maladie-virus-ebola/?lang=fr>

Foreign Policy (2020), *To defeat Coronavirus, stop corruption.* <https://foreignpolicy.com/2020/04/06/defeat-coronavirus-stop-corruption-humanitarian-crisis-disaster-response-emergency-medical-supplies/>

Mackey et al. (2016), *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals.* <https://bmcmmedicine.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12916-016-0696-1>

Lenoir, Noelle (2020), *Protection Européenne des lanceurs d'alerte: une avancée et un défi.*

<https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/14/protection-europeenne-lanceurs-dalerte-noelle-lenoir/>

Naval. M and K. MacLachlan (2020), *Defence Sector Corruption, an Underestimated Foe in Times of Crisis*

<https://rusi.org/commentary/defence-sector-corruption-underestimated-foe-times-crisis>

Transparency International (2020), *Corruption and the Coronavirus: How to prevent the abuse of power during a global health pandemic.* [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_and\\_the\\_coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_and_the_coronavirus)

U4 Anticorruption Resource Center (2020), *Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries.* <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries>