



### 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.

# Préparer les systèmes de gestion des finances publiques à apporter une réponse aux défis d'urgence<sup>1</sup>

La pandémie de COVID-19 mettra à l'épreuve les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) de nombreuses manières, comme l'ont fait les précédentes urgences sanitaires liées à Ebola et au SRAS. Les défis à relever seront probablement principalement les suivants : (i) estimer et trouver des ressources budgétaires et financières supplémentaires ; (ii) assurer la disponibilité des fonds pour les unités de prestation de services et les décaisser efficacement en tenant dûment compte des contrôles ; (iii) suivre et comptabiliser les ressources déployées dans le cadre des interventions d'urgence et en rendre compte de manière transparente ; et (iv) assurer la continuité des activités en cas d'absence massive de personnel. La présente note décrit les mesures que les gouvernements peuvent prendre pour préparer et renforcer la capacité de leurs systèmes de gestion des finances publiques à relever ces défis.

## I. OBJECTIFS DE LA GFP DANS LA REPONSE A UNE PANDEMIE

*Les systèmes de GFP sont essentiels pour soutenir l'efficacité de la réponse d'urgence du gouvernement. Les gouvernements du monde entier sont confrontés aux défis posés par l'épidémie de COVID 19. Des pressions sans précédent sont susceptibles d'être exercées sur les systèmes de santé, tant publics que privés, et les gouvernements pourraient être contraints de prendre des mesures de relance budgétaire en réponse à la crise. Les gouvernements doivent s'assurer que leurs systèmes de gestion des finances publiques soient adaptés pour répondre aux exigences supplémentaires et aux nouveaux défis sur les points suivants :*

- La prestation de services de santé d'urgence (incluant le soutien à la fourniture de soins de santé aux patients), l'achat de fournitures, d'équipements et la mise en place des ressources humaines nécessaires pour surveiller, contenir et atténuer l'épidémie de COVID-19 ;

<sup>1</sup> Posté par Sandeep Saxena et Michelle Stone, traduit par Matthieu Sarda et Khalid Alkassoum

- La continuité des services publics essentiels qui peuvent être mis sous tension lors d'une épidémie ;
- La mise en œuvre de nouvelles mesures fiscales, incluant divers mécanismes de soutien pour aider les entreprises et les citoyens en difficulté financière ;
- Assurer la poursuite des opérations relative à la gestion des finances publiques malgré les absences de personnel au sein de l'administration.

Les systèmes de GFP devraient également être capables de soutenir les objectifs de finances publiques, qu'il s'agisse d'identifier des économies permettant de compenser l'augmentation des dépenses liées au COVID-19, ou de préparer et de mettre en œuvre des plans de relance budgétaire pour soutenir l'activité économique.

## II. CONSIDERATIONS IMMEDIATES : IDENTIFIER LE CADRE JURIDIQUE POUR UN FINANCEMENT BUDGETAIRE SUPPLEMENTAIRE

---

*Les ministères des finances doivent identifier quels sont les mécanismes d'intervention d'urgence disponibles pour répondre à des demandes imprévues. La plupart des pays auront accès à un ou plusieurs des outils suivants afin de faire face aux dépenses urgentes :*

- **Crédits pour dépenses imprévues** dans le cadre du budget approuvé (ou de tout fonds permanent pour dépenses imprévues). Les gouvernements doivent veiller à les utiliser de manière judicieuse et transparente. Il serait nécessaire d'établir un ordre de priorité clair de traitement des demandes de crédits pour dépenses imprévues afin de garantir que les fonds ne soient pas grevés et restent disponibles pour répondre aux besoins hautement prioritaires
  - **Les dispositions relatives aux dépenses d'urgence** peuvent être autorisées par certains cadres juridiques. Elles permettent de dépenser plus que les montants prévus au budget dans certaines circonstances, généralement dans le cadre d'un mécanisme d'approbation simplifié (par exemple, l'approbation d'un chef d'État).
  - **La redéfinition des priorités de dépenses par des réaffectations et des virements** peut créer des marges budgétaires pour répondre à des besoins supplémentaires. La redéfinition des priorités et la réaffectation devraient normalement s'effectuer de manière transparente dans le cadre légal applicable aux mouvements de crédits.
  - **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.
- Des dons extérieurs** - sectoriels ou pour des interventions d'urgence - peuvent être envisagés.

Il serait prudent de vérifier si la recherche de fonds supplémentaires ou la réaffectation des dépenses justifient une action préalable, comme l'approbation parlementaire. Dans l'affirmative, une telle autorisation devrait être demandée le plus tôt possible afin d'éviter un scénario dans lequel il ne serait pas possible de convoquer à nouveau le Parlement. Le cas échéant, et si nécessaire, une autorisation de dérogation aux règles budgétaires chiffrées peut également être obtenue.

### III. METTRE EN PLACE DES MECANISMES INSTITUTIONNELS DE GFP POUR REpondre AUX SITUATIONS D'URGENCE

---

#### Redéfinir les priorités de dépenses

*Compte tenu du besoin accru de soutenir la santé et les services essentiels lors d'une épidémie, les ministères des finances devraient estimer les besoins en ressources pour les interventions d'urgence et identifier les dépenses non prioritaires qui pourraient être réduites afin de créer des marges pour les dépenses prioritaires.*

- Préparer des estimations rapides des besoins en ressources supplémentaires. Le calcul des coûts liés à l'augmentation de la taille des services existants devrait être relativement plus facile si les facteurs de coût et les paramètres de prix et de volume sont déjà disponibles. Il faut exiger des ministères compétents qu'ils fournissent des estimations de coûts pour tout nouveau service envisagé.
- Exiger des ministères concernés de prévoir des économies dans leurs budgets respectifs en tenant compte des priorités politiques, des progrès, de toute marge de manœuvre disponible et des éléments qui peuvent être reportés à une période ultérieure. Cela aidera les autorités centrales à transférer les ressources des domaines peu prioritaires (sport, par exemple) vers des domaines hautement prioritaires (santé, dépenses à caractère social...). L'expérience a montré que les coupes budgétaires générales ne produisent pas un impact souhaitable.
- Il convient de veiller à ce que les dépenses hautement prioritaires, y compris celles destinées à soutenir les personnes vulnérables et à couvrir des postes essentiels, tels que le service de la dette, ne soient pas affectées négativement. Idéalement, les réductions de dépenses devraient éviter d'avoir un impact sur les secteurs déjà soumis à des tensions en raison de l'impact du COVID-19 (par exemple, le tourisme et les petites entreprises).
- Examiner l'impact de la redéfinition des priorités sur le cadre budgétaire à moyen terme.

#### Assurer la liquidité, recalibrer la dette et les besoins de trésorerie

*La gestion des liquidités sera essentielle pour permettre au gouvernement de faire face à ses obligations étendues et d'apporter des secours aux populations touchées par la crise. Même lorsqu'il est possible de la compenser par des économies dans le budget, une réponse à la pandémie nécessitera probablement un décaissement plus important de liquidités à court terme. Les gestionnaires de la dette publique et de la trésorerie devraient commencer à planifier l'augmentation des besoins de financement et de liquidité dès que possible.*

- Examiner les implications éventuelles pour la dette - tant en termes de volume que de composition - et apporter les ajustements nécessaires au programme d'emprunt annuel et au calendrier d'émission.
- Recalibrer le niveau du volant de trésorerie, si nécessaire, pour tenir compte de l'incertitude accrue, car la prévision des flux de trésorerie devient plus difficile en raison de besoins de trésorerie soudains et imprévisibles et de la baisse des revenus.
- Explorer d'autres sources de financement, telles que des lignes de crédit supplémentaires auprès des banques et des arrangements pour des emprunts à court terme sur appel auprès d'entreprises publiques riches en liquidités et de fonds de pension. Il convient d'explorer les possibilités d'exploiter toute réserve importante de liquidités de l'État en dehors du système de compte unique du Trésor et de la placer sous le contrôle du Trésor.
- Les gestionnaires de trésorerie doivent surveiller de près le solde de trésorerie de l'État, idéalement en se fondant sur des informations en temps réel. Les prévisions de trésorerie doivent être révisées et actualisées plus fréquemment (idéalement quotidiennement). Si nécessaire, des protocoles supplémentaires pour le

partage d'information peuvent être mis en place avec la banque centrale et les banques commerciales fournissant des services bancaires au gouvernement.

- Mettre en place un mécanisme permettant d'établir un ordre de priorité pour les paiements destinés aux secteurs/objectifs prioritaires, à utiliser en cas de pénurie temporaire de liquidités. Les pays disposant de systèmes de paiement centralisés - par le biais du Trésor public – seront mieux à même d'assurer la hiérarchisation des paiements. Les systèmes de paiement décentralisés devront s'appuyer sur une hiérarchisation des priorités au niveau local. Des instructions claires de la part des autorités au niveau central sur l'établissement des priorités seront utiles.
- Le soutien financier des institutions financières internationales (par exemple, le FMI et la Banque Mondiale) et d'autres donateurs pourrait également être exploré et préparé si nécessaire.

### **Assurer le décaissement des fonds en temps voulu**

*Des processus d'exécution budgétaire robustes garantiront que les ressources sont mises à la disposition des unités de prestation de services en temps utile et de manière efficace afin qu'elles puissent remplir leurs missions (supplémentaires). Des procédures clairement définies et bien comprises pour les décaissements prioritaires garantiraient une libération de crédits et un traitement des demandes en temps utile. L'idée n'est pas de contourner les contrôles habituels mais de créer un circuit pour le traitement des postes prioritaires et des autorisations de dépenses accélérées. Une approche équilibrée aiderait à gérer la tension entre les contrôles et l'efficacité ; une prise de risque maîtrisée peut être envisagée pour améliorer l'efficacité.*

- Adopter une approche des contrôles fondée sur les risques. Par exemple, l'audit a priori peut se concentrer uniquement sur les paiements à haut risque, tandis que les paiements relativement moins risqués peuvent faire l'objet d'un audit a posteriori.
- Lorsque cela est possible, envisager une plus grande délégation de l'autorité financière - tant pour la réaffectation des fonds que pour l'approbation des paiements - aux ministères en première ligne, comme le ministère de la santé.
- Dans la mesure du possible, l'utilisation d'un système de règlement brut en temps réel<sup>2</sup> (RBTR) permettrait de transférer rapidement les fonds dans le système financier du pays. Ces systèmes sont conçus principalement pour les transactions de montants élevés entre institutions financières. Néanmoins, les autorités du Trésor devraient discuter avec la banque centrale de la possibilité de les utiliser, si ce n'est déjà fait. Les RBTR seraient particulièrement utiles pour transférer des ressources de manière sûre et rapide aux gouvernements infranationaux et aux organismes publics et privés situés en première ligne.
- Le plus grand défi sera probablement l'authentification des bénéficiaires et la prévention de la fraude . Les processus d'identification / d'enregistrement des bénéficiaires doivent être soigneusement conçus pour exploiter et utiliser toutes les informations disponibles, avec un degré de risque acceptable. Le partage d'informations entre les agences - publiques et privées - sera essentiel pour soutenir le processus d'authentification. Les gouvernements devraient anticiper afin de minimiser le délai avant le début des paiements, car le processus d'enregistrement et d'authentification des bénéficiaires peut prendre beaucoup de temps.
- Certains gouvernements peuvent recourir à des avances de fonds pour mettre rapidement des ressources à la disposition des unités de prestation de services, surtout si les procédures normales de décaissement sont lourdes et prennent du temps. Il sera important de suivre et de comptabiliser correctement les avances et de garantir leur utilisation et leur règlement rapide. Les avances doivent être approuvées par une autorité

---

<sup>2</sup> STAR-UEMOA par exemple dans la zone UEMOA (Note des traducteurs).

désignée et inscrites dans un registre des avances (de préférence automatisé) au moment de leur versement, en indiquant clairement le montant, l'objet, le bénéficiaire et la personne responsable de leur clôture. Les registres devraient être tenus de manière qu'il soit possible de procéder à tout moment à une analyse détaillée des avances. Cela permettra de suivre les avances en cours et leur règlement en temps voulu.

### **Suivi et reporting des dépenses d'intervention d'urgence**

*La mise en place de mécanismes de suivi, de comptabilité et de reporting des dépenses engagées pour les interventions d'urgence est importante pour garantir qu'une information complète soit mise à disposition des décideurs politiques et du public en temps utile. Des informations quantifiées de façon appropriée aideront les responsables à prendre des décisions éclairées ainsi que des mesures correctives en temps opportun, selon les besoins, en fonction de l'impact à moyen terme des mesures sur la croissance économique et des coûts et risques budgétaires futurs attendus. Cela contribuerait également à assurer la viabilité des finances publiques. Un bon enregistrement permettra également de mettre plus facilement fin aux dispositions temporaires en matière de dépenses lorsque le besoin aura cessé.*

- Établir des lignes budgétaires spécifiques pour faciliter le suivi des fonds (par exemple, la loi de finances rectificative française votée en mars 2020 classe toutes les mesures de politique d'urgence au sein d'une mission dédiée). Veiller à ce que toutes les ressources budgétaires déployées pour les interventions d'urgence, y compris les dons extérieurs, passent par ces lignes budgétaires. Reproduire ces lignes budgétaires dans le plan comptable du gouvernement, afin que l'utilisation des fonds soit enregistrée et rapportée sur un seul compte dans les états financiers.
- Créer un dispositif de *reporting* pour fournir aux décideurs politiques des informations en temps opportun sur l'utilisation des fonds.
- Veiller à ce que des mécanismes soient en place pour contrôler et surveiller l'exposition aux risques budgétaires des mesures prises pour lutter contre la crise. La gestion continue des risques budgétaires sera essentielle pour contenir les coûts de réponse à la crise et éviter de nouveaux chocs négatifs sur les finances publiques.

### **Assurer la continuité des activités**

*Les gouvernements doivent être prêts, avec leurs plans de continuité des activités, à faire face à l'absence de personnel à grande échelle, car de plus en plus de personnes se déclarent malades ou doivent s'abstenir de se rendre dans les bureaux. Si l'élaboration et la mise en œuvre de plans de continuité des activités appropriés peuvent prendre du temps, des mesures simples prises en urgence peuvent faire une grande différence.*

- Mettre en place une équipe de gestion de crise, habilitée à gérer les risques opérationnels.
- Identifier les processus critiques (par exemple, les décaissements) et l'infrastructure critique (par exemple, le système de traitement des transactions financières). L'objectif sera de veiller à ce que ces derniers continuent à fonctionner sans entrave.
- Attribuer des responsabilités au personnel remplaçant pour les processus et les applications logicielles critiques. Dans le système de traitement des transactions, créer des rôles appropriés et accorder des droits d'accès au personnel remplaçant.
- Tester les logiciels et les systèmes de communication pour les opérations à distance.
- Organiser systématiquement les documents et informations importants sur un disque partagé protégé afin de garantir leur disponibilité pour le personnel autorisé.

- Dans la mesure du possible, exposer un groupe plus large de personnel aux processus et applications critiques. Préparer des organigrammes et des guides de procédure étape-par-étape pour les opérations critiques qui peuvent être suivis et utilisés par du personnel, même non formé, en cas de besoin.
- Prendre en compte l'impact que d'éventuelles perturbations de la chaîne d'approvisionnement pourraient avoir sur les opérations de gestion des finances publiques.

### **Établir une coordination efficace avec les niveaux de gouvernement infranationaux**

*La coordination avec les gouvernements/entités infranationaux sera importante pour comprendre les besoins au niveau de la base, pour leur fournir le financement nécessaire afin de leur permettre de répondre aux exigences accrues en matière de prestation de services et pour améliorer la qualité de la réponse.*

- Mettre en place, si ce n'est déjà fait, un canal de coordination centralisé pour échanger systématiquement des informations sur les besoins de financement des gouvernements infranationaux, leur niveau de liquidité et les progrès de la mise en œuvre.
- Un élément important de coordination, en particulier dans les pays à faible revenu, réside dans la coordination des soins fournis par les différents niveaux de gouvernement. Cela permettra d'orienter les ressources là où elles sont le plus nécessaires et d'éviter les doubles emplois.

### **Anticiper une plus grande souplesse des politiques budgétaires**

*Les responsables de la GFP doivent également se préparer à la nécessité de mesures de soutien à l'activité économique. Les décideurs disposent ainsi de la souplesse des politiques de finances publiques nécessaire pour réagir rapidement aux évolutions.*

- Les premiers travaux pourraient, par exemple, consister à explorer les possibilités d'accélérer les plans de dépenses et à passer en revue les projets d'infrastructures afin d'identifier les projets prêts à être mis en œuvre ou les projets en cours de réalisation qui peuvent être accélérés.

## **IV. ASSURER LA REDEVABILITE DU GOUVERNEMENT<sup>3</sup>**

---

*À moyen terme, l'efficacité des politiques gouvernementales sera mesurée en fonction de leurs réalisations par rapport aux objectifs stratégiques clés.*

- Les pays dotés de cadres de type budget-programme ou de système de gestion de la performance développés devraient être en mesure de suivre et de mesurer l'impact des mesures prises au moyen d'indicateurs de performance soigneusement conçus (par exemple, le nombre d'emplois préservés / créés). Le cas échéant, de simples règles empiriques pourraient être utilisées pour relier les objectifs du programme aux cibles politiques clés (par exemple, relier les objectifs du programme, tels que la livraison de x nombre de nouveaux logements sociaux à l'objectif politique de création de x emplois). Les autres pays pourraient utiliser des indicateurs de suivi simples (par exemple, nombre de bénéficiaires, montant moyen par bénéficiaire).

---

<sup>3</sup> Une note à venir de FAD, « COVID 19 Related Cash Transfers : PFM and Digital Solution », évoque ces problématiques de façon plus détaillée.

- Des études ex post, relatives à l'impact des mesures budgétaires et hors budget (par exemple, les systèmes de garantie) seront utiles pour comprendre l'impact des politiques, établir les responsabilités et aider à tirer des leçons pour l'avenir.
- Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques pourraient jouer un rôle clé pour évaluer la bonne affectation des fonds publics, l'impact ex post des mesures et l'établissement des responsabilités.
- Les gouvernements devraient également prévoir de diffuser des informations sur l'impact des politiques de manière claire et succincte auprès des citoyens. Les budgets établis à destination des citoyens, par exemple, pourraient être un moyen utile de diffuser ces informations.