



### Série spéciale sur la COVID-19

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

juin 2, 2020

# Contrôle de l'exécution du budget destinés à atténuer le risque de corruption dans les dépenses liées à la pandémie

*Kubai Khasiani, Yugo Koshima, Abdoulahi Mfombouot, et Ashni Singh<sup>1</sup>*

En raison de la pandémie de la COVID-19, les pays ont augmenté leurs dépenses publiques afin de répondre rapidement à l'impératif de sauver des vies et de préserver des moyens de subsistance. Pour garantir l'efficacité de ces dépenses d'urgence, il faut être bien conscient de leur vulnérabilité aux détournements et à la corruption. Ces dépenses diffèrent beaucoup d'un pays à l'autre, et assurer leur efficacité exige différentes approches selon les pays. Toutefois, il existe des enseignements communs, qui valent en particulier pour les pays où les capacités institutionnelles sont faibles et la gouvernance médiocre, notamment en matière de systèmes de gestion des finances publiques (GFP) et de pratiques de transparence budgétaire. Tirant les enseignements de la crise Ebola de 2014-16, la présente note recense les mesures susceptibles d'atténuer la vulnérabilité à la corruption en mettant l'accent sur les contrôles de l'exécution du budget.

## I. INTRODUCTION ET PRINCIPAUX MESSAGES

---

<sup>1</sup>Nazaneen Ali et Hunt La Cascia, de la Banque mondiale, ont contribué à la présente note.

Le [Moniteur des finances publiques du printemps 2020](#) décrit l'ampleur et la nature des mesures budgétaires prises dans le monde en riposte à la pandémie actuelle de la COVID-19<sup>2</sup>. Compte tenu de l'urgence de ces actions pour protéger les vies et les moyens de subsistance, les pays doivent faire « tout ce qui est nécessaire », mais veiller à « garder une trace »<sup>3</sup>.

Il est d'autant plus important de « garder une trace » que les dépenses d'urgence se prêtent souvent à des abus et à la corruption pour plusieurs raisons : leur ampleur, qui incite davantage à la recherche de rentes ; la participation peut-être non coordonnée de nombreux acteurs, qui crée des possibilités d'inefficience et de fuites ; la rapidité avec laquelle les interventions sont décidées et appliquées, qui risque d'entraîner un relâchement des contrôles ; un ciblage insuffisant ou inexistant ; des critères d'obtention des aides imprécis ou inapplicables, qui risquent de compliquer leur mise en œuvre ainsi que de susciter des abus et des demandes frauduleuses. La conjonction de ces facteurs, en particulier lorsqu'ils sont aggravés par la faiblesse des institutions budgétaires, peut aboutir à des détournements ou à une mauvaise gestion des ressources publiques et compromettre la qualité et l'efficacité de la prestation de services publics.

Au cours de la pandémie de la COVID-19, l'action budgétaire a été de bien plus grande envergure dans les pays avancés que dans les pays émergents et en développement ; en outre, l'essentiel des dépenses a été consacré à la survie des personnes physiques et des entreprises obligées de réduire leur activité pendant les confinements nécessaires à l'endiguement de la contagion. Pourtant, il est possible de tirer d'utiles enseignements des pandémies antérieures pendant lesquelles les dépenses ont porté principalement sur la santé. La présente note, qui s'inspire en partie de l'expérience de la pandémie du virus Ebola en 2014-16, est centrée sur les pays en développement à faible revenu (PDFR) et les pays fragiles, mais certaines observations pourraient s'appliquer aussi aux pays émergents et aux pays avancés. Elle cite des mesures de nature à atténuer la vulnérabilité à la corruption, en mettant en exergue l'exécution du budget et les contrôles<sup>4</sup>. Les principaux constats sont les suivants :

- L'exécution du budget doit s'opérer dans le cadre légal en vigueur et conformément aux bonnes pratiques, en ayant recours aux dispositions d'urgence lorsqu'il y en a.
- Même si l'application doit être rapide, il ne faut pas renoncer aux contrôles prévus par la GFP. Il convient plutôt de les adapter et de les simplifier pour respecter les délais sans compromettre les dispositifs de sauvegarde.
- Toutes les opérations, y compris celles de nature non monétaire et celles appuyées par les partenaires au développement (PD), doivent être répertoriées pour faciliter un suivi et une information sans faille.
- Il faut toujours effectuer un suivi d'audit approprié pour faciliter l'analyse et l'évaluation a posteriori.

## II. INSTITUTIONS BUDGÉTAIRES ET CONTRÔLES DE L'EXÉCUTION DU BUDGET : CONTEXTE

---

Dans de nombreux pays, en particulier les PDFR, l'établissement d'institutions budgétaires solides est une œuvre inachevée. Les principales contraintes sont : la faiblesse des centres de gouvernement ; un manque de coordination des politiques publiques et une programmation inefficace ; le poids du clientélisme ; l'insuffisance des ressources humaines et des systèmes informatiques<sup>5</sup>. En conséquence, les systèmes budgétaires efficaces font souvent défaut, les cadres budgétaires à moyen terme sont inexistantes ou peu développés, la crédibilité budgétaire est réduite, les contrôles de l'exécution du budget sont inadéquats<sup>6</sup>. La situation est particulièrement

---

<sup>2</sup> Voir [Spring 2020 Fiscal Monitor Online Annex 1](#) et [IMF COVID-19 Policy Tracker](#) pour des précisions sur les dépenses et les autres mesures par pays.

<sup>3</sup> Gaspar, Lam, et Raissi ; 2020 . [Les mesures à prendre pour limiter les dégâts de la COVID-19](#).

<sup>4</sup> La présente note complète celle intitulée [Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence](#).

<sup>5</sup> Allen (2013) .

<sup>6</sup> Allen and others (2017).

difficile dans les pays fragiles, où les déficiences institutionnelles sont extrêmes et les capacités de gestion des dépenses très réduites<sup>7</sup>. Dans de tels contextes, la priorité est donnée au renforcement des moyens de préparation du budget annuel, à l'amélioration des systèmes de paiement de base pour faciliter l'exécution budgétaire, à la concentration de la trésorerie ainsi qu'à une information budgétaire sommaire, mais complète et disponible en temps utile.

Nombre de ces difficultés ont été observées pendant l'épidémie de maladie à virus Ebola, en 2014-16. Le principal enseignement de cet épisode est bien connu : la communauté internationale doit absolument apporter une aide financière rapide, massive et coordonnée pour stopper la propagation de la maladie à la fois dans les pays touchés et à l'échelle mondiale. On a aussi tiré des leçons sur la manière de limiter les possibilités de corruption (encadré 1)

S'agissant de la pandémie actuelle de COVID-19, la situation est compliquée par les confinements généralisés et les obligations de distanciation sociale. La moindre présence physique des fonctionnaires dans les ministères des Finances (MF), les directions financières des ministères et les autres agences dépensières pourrait fragiliser les contrôles traditionnels visant à séparer les tâches. Dans la situation actuelle, utiliser davantage les technologies numériques à distance pour le traitement des opérations est devenu inévitable. Afin de réduire au minimum les détournements de fonds, les pays doivent prendre des mesures permettant de s'attaquer à ces problèmes et d'atténuer les risques de corruption dus aux dépenses consacrées à la pandémie lors de la conception et de l'application de la riposte.

#### ENCADRÉ 1. L'ÉPIDÉMIE DE MALADIE A VIRUS EBOLA

L'épidémie de maladie à virus Ebola de 2014-16 dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (Guinée, Libéria et Sierra Leone) et en 2017-19 en République démocratique du Congo (RDC) a causé plus de 13 000 morts. En Sierra Leone et au Libéria, l'action des gouvernements a été vulnérable à la corruption en raison notamment :

- **De la concentration des ressources dans des fonds extrabudgétaires.** Durant l'épidémie de maladie à virus Ebola, les aides financières extérieures étaient souvent gérées par des fonds débudgétisés, exempts de contrôles budgétaires. On peut citer comme exemples le National Ebola Trust Fund au Libéria et le National Ebola Response Fund en Sierra Leone, tous deux gérés par les agences improvisées en réponse à la crise qui sont évoquées ci-après.
- **Du contrôle des ressources par des agences anti-crisis improvisées et morcelées.** En Sierra Leone, par exemple, outre les ministères et les administrations territoriales existants, 17 entités temporaires avaient été créées pour gérer les fonds et les initiatives en rapport avec la maladie à virus Ebola. Leur mise en place semble avoir été motivée par des dissensions entre ministères et agences administratives. L'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) a recensé des irrégularités dans plus de 90 % des dépenses effectuées par l'une de ces entités, lors d'audits réalisés chaque semestre dont les conclusions étaient publiées environ trois mois après. Ces entités improvisées ont posé un problème sur le plan de la responsabilité. De nature temporaire, elles ont aussi concurrencé les responsabilités des ministères existants et compliqué la coordination avec les PD.
- **L'achats de médicaments échappant aux contrôles centralisés.** Pendant l'épidémie de maladie à virus Ebola, l'acquisition de certains produits essentiels était déléguée à chaque centre médical, qui avait un faible pouvoir de négociation. De nombreux fournisseurs ayant fermé, les quelques-uns restant en activité exigeaient souvent l'attribution de marchés sans concurrence et un paiement en espèces, bien que ces pratiques soient prohibées par les règles de la GFP et de la passation des marchés publics. Faute de directives claires et concrètes, ces exigences ont compliqué les achats quotidiens, créé des risques de corruption et posé des problèmes de responsabilité ainsi que d'approvisionnement. Au Libéria, par exemple, plusieurs centres médicaux situés en zone rurale ont été contraints d'accepter les conditions des fournisseurs, mais l'ISC a considéré ces dépenses comme illicites et demandé que les médecins remboursent.

<sup>7</sup> FMI (2017)

- **De l'absence de vérification a posteriori des dépenses relatives à l'épidémie de maladie à virus Ebola.** Les gouvernements ont lancé des programmes d'approvisionnement alimentaire des ménages en quarantaine qui ont pâti d'un suivi médiocre. En Sierra Leone, l'ISC n'a pu déterminer les personnes censées bénéficier de plusieurs versements au titre de l'aide alimentaire. Parallèlement, des programmes similaires appuyés par les PD ont été dotés d'un système de traçage qui a permis de vérifier l'identité des bénéficiaires. Les programmes publics de transferts monétaires ont aussi été disséminés entre plusieurs agences, sous des formes diverses et parfois opaques, comme les allocations attribuées en contrepartie de la participation à des activités de lutte contre la maladie à virus Ebola. Au Libéria, l'ISC a constaté que les programmes d'allocation mis en œuvre par trois agences ne s'appuyaient sur aucune disposition écrite. En revanche, on peut citer un exemple de bonne pratique : en Sierra Leone, les destinataires des programmes de transferts monétaires aux ménages très pauvres ont reçu, avec l'aide des PD, une carte SIM pour téléphone mobile avec un code d'inscription unique.

Source : Ross (2017) ; Audit Service Sierra Leone (2015) et General Auditing Commission Liberia (2015).

### III. CONTRÔLES DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Un problème commun à de nombreux pays est la déficience des procédures et des contrôles d'exécution du budget, concernant en particulier la passation de marchés publics, le contrôle des engagements, la facturation et les autorisations de paiement. Elle est souvent due davantage à l'inertie institutionnelle qu'à des contraintes techniques ou d'infrastructures. En Somalie, par exemple, quelques mois ont suffi pour établir une procédure de contrôle des engagements conjuguant le système d'information sur la gestion financière (SIGF) à des fonctions de base et à l'autorisation centralisée. La plupart des PDFR disposent des infrastructures et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre un contrôle basique des dépenses, mais les progrès sont souvent entravés par l'existence d'une procédure papier, quelquefois redondante, qui exige de multiples signatures manuelles pour chaque opération. Une organisation de ce type se prête au contournement des contrôles. Les gouvernements devraient prendre des mesures pour atténuer la captation de dépenses et la vulnérabilité à la corruption en agissant dans les domaines suivants :

#### Préserver l'intégrité du système de passation des marchés publics

S'agissant des marchés publics en rapport avec la COVID-19, il convient de trouver un équilibre entre, d'une part, accélérer les achats et mettre des biens et services à la disposition de ceux qui en ont besoin et, d'autre part, éviter la corruption et le gaspillage<sup>8</sup>. Pour y parvenir, il faut envisager les actions suivantes :

- **Formuler des principes directeurs clairs ou des règles propres aux marchés publics urgents, applicables lorsque les dispositions concernées de la législation en vigueur sont activées.** Les lois sur les marchés publics récemment adoptées, y compris celles des PDFR, prévoient généralement des exceptions aux obligations ordinaires de la procédure de passation de marchés publics en cas d'urgence. Si le gouvernement décide de les faire jouer, des principes directeurs clairs ou des règles d'application s'imposent pour assurer une mise en œuvre cohérente, en particulier dans les nombreux PDFR qui n'en ont pas formulé avant la crise. Ces principes ou règles sont aussi indispensables pour éviter des problèmes de mise en jeu de la responsabilité après la crise, des amendes et des restitutions étant souvent imposées quand on considère que les dispositions relatives à l'urgence n'ont pas été appliquées comme il se doit (encadré 1). En **Afrique du Sud**, l'Instruction édictée par le Trésor face à la pandémie de COVID-19 a déclenché la procédure exceptionnelle de passation de marchés publics pour répondre à cette urgence nationale. Les procédures d'urgence ont pour but de faciliter l'acquisition publique de produits déterminés à des prix négociés au préalable, de garantir la sécurité de l'approvisionnement et de prévenir les achats frauduleux ou précipités. Elles fixent aussi des obligations d'information sur les commandes publiques d'urgence.

<sup>8</sup> Voir Open Government Partnership (2020).

- **Mettre en place un contrôle central préalable des achats publics en bloc à caractère urgent.** L'objectif est de réduire la possibilité pour les fournisseurs de spéculer sur les prix et de profiter de la passation non concurrentielle de marchés publics. Pour y parvenir, on peut centraliser les commandes urgentes sous la supervision des autorités de réglementation des marchés publics. En **Afrique du Sud**, les achats de fournitures médicales en rapport avec la COVID-19 sont centralisés au sein d'une équipe mixte du ministère de la santé et du Trésor, entité chargée de réglementer les marchés publics.
- **Fixer des tarifs normalisés pour le matériel médical vulnérable aux manipulations de prix.** Aux **Philippines**, le ministère de la santé recommande les prix de détail des fournitures médicales et des médicaments essentiels pour lesquels il y a pénurie mondiale.
- **Faciliter les contrôles a posteriori en publiant toutes les commandes publiques urgentes sur un site Internet.** Les achats publics effectués dans ces conditions ne doivent pas déroger aux obligations d'ouverture et de transparence, notamment l'accès public en temps réel aux informations correspondantes. Il faut donc publier les informations sur un site Internet dédié aux marchés publics en ligne. L'**Arménie** publie des renseignements détaillés sur tous les achats auprès d'un fournisseur unique, dont le matériel médical pendant l'épidémie de COVID-19, sur le site Internet « e-gov ». Le **Rwanda** présente sur son site Internet dédié les projets d'achat actualisés des hôpitaux depuis le début de l'épidémie. L'**Ukraine** a conçu un module sur une plateforme de marchés publics en ligne qui donne des informations précises sur les achats publics urgents liés à la COVID-19.
- **Veiller à communiquer des informations exhaustives sur tous les marchés publics en rapport avec la COVID-19**, ce qui réduit les incitations à la corruption tout en facilitant les vérifications et l'audit. Il faut au minimum publier les éléments suivants : 1) tout écart éventuel vis-à-vis des procédures normales de passation de marché ; 2) la justification du recours à des méthodes non concurrentielles ; 3) l'appel d'offres et les soumissions ; 4) l'évaluation des offres et les attributions de contrats ; 5) la date, l'heure et le montant de chaque contrat, la description des produits commandés et la preuve de la réception ; 6) l'identité des contractants et des renseignements sur le(s) propriétaire(s) effectif(s).

## Maintenir un contrôle adéquat des dépenses pour empêcher celles qui ne sont pas autorisées

- **Contrôler l'engagement des dépenses relatives à la COVID-19.** L'État doit s'assurer que le contrôle des engagements s'exerce pour que les dépenses liées à l'épidémie n'entraînent ni irrégularités financières ni arriérés de paiement. Dans l'idéal, le contrôle devrait être effectué par l'intermédiaire du SIGF. Si ce dernier n'a pas la fonctionnalité appropriée ou n'est pas en place dans toutes les agences administratives, l'État doit établir une procédure de substitution : par exemple, une réquisition peut être formulée en ligne, puis autorisée et enregistrée centralement par le MF dans le SIGF ou dans des feuilles de calcul. Il incombe en particulier aux pouvoirs publics de mettre en place un contrôle des engagements adapté aux achats médicaux pour remédier à une faille fréquente des systèmes de contrôle (encadré 2).

### ENCADRÉ 2. ADAPTATION DU CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS AUX ACHATS MÉDICAUX

Les mesures suivantes pourraient être envisagées, le cas échéant, afin de renforcer le contrôle des engagements au titre de commandes publiques de matériel médical en riposte à la COVID-19.

- **Étendre le contrôle des engagements aux dépenses des hôpitaux éloignés.** Cela nécessite une seule saisie de données supplémentaires lorsque le Trésor vire des fonds sur les comptes bancaires de ces hôpitaux. En **Afrique du Sud**, une demande d'engagement émanant de l'établissement médical est adressée à l'équipe mixte du Trésor et du ministère de la santé pour autorisation.
- **Centraliser les autorisations d'engagement quand les agences de santé n'ont pas accès au SIGF.** Pour éviter d'engorger le Trésor, l'autorisation centrale devrait se limiter à un petit nombre d'agences essentielles effectuant des achats médicaux massifs, par exemple une centrale d'achat ou des pharmacies publiques, entités répandues dans les PDFR et opérant souvent en dehors du SIGF. Il serait possible de demander en ligne une autorisation d'engagement au Trésor qui enregistrerait ensuite l'engagement dans le SIGF.

- **Faire appliquer l'autorisation et enregistrer les engagements et les factures par le SIGF.** Les pays doivent veiller à ce que les dépenses passent par le SIGF. Le Trésor pourrait donc rejeter un ordre de paiement si la facture et l'engagement correspondants ne figuraient pas dans le système. A l'occasion de la lutte contre la COVID-19, plusieurs pays accélèrent la mise en œuvre du SIGF. **São-Tomé-et-Príncipe** la facilite dans le cadre du projet de riposte à l'épidémie, avec l'appui des PD. En l'absence d'un SIGF pleinement fonctionnel, il convient d'envisager le lancement d'un système en ligne simple à fonctions ciblées, ce qui est possible en quelques mois. Au **Eswatini**, il n'a pas fallu plus longtemps pour concevoir et rendre opérationnel un mécanisme de suivi des factures dans lequel plus de 200 000 factures ont été enregistrées en moins d'un an.
- **Mettre en place un contrôle des fonds extrabudgétaires de riposte à la COVID-19.** Plusieurs PDFR ont déjà mis en place des fonds dédiés à la lutte contre l'épidémie, bénéficiant de financements nationaux et extérieurs, qui prennent en charge diverses dépenses en rapport avec la COVID-19. Ils sont souvent considérés comme nécessaires pour respecter les exigences fiduciaires des PD ou éviter que la lourdeur des procédures budgétaires internes ne freine la riposte. Idéalement, toutes les dépenses relatives à l'épidémie devraient être couvertes par le budget ; toutefois, s'il est décidé de créer un fonds extrabudgétaire, les mesures suivantes s'imposent pour empêcher les abus<sup>9</sup> :
  - **Créer un fonds unique, supervisé notamment par le ministère des finances (MF).** Comme le montre l'Encadré 1, la constitution de multiples fonds ou d'agences de crise improvisées, sans dispositif de supervision clair, pose un problème de responsabilité. Pour s'assurer que l'organisme de supervision ait une expertise en matière de GFP, le MF doit y être fortement représenté. En Afrique du Sud, un seul fonds (le Fonds de solidarité) a été créé pour faire face à l'épidémie ; il est dirigé par un conseil d'administration dont le ministre des Finances est membre.
  - **Placer les fonds sous le contrôle financier du MF.** Le contrôle centralisé des dépenses est nécessaire pour examiner et approuver sans délai les engagements et les paiements. Au **Kenya**, le fonds de riposte d'urgence au COVID-19 se conforme aux règles générales de la GFP, y compris les dispositions sur le contrôle des engagements. Afin de garantir la mise en œuvre des contrôles de l'exécution du budget, le Trésor a été nommé administrateur du fonds.
  - **Publier des données financières détaillées sur les fonds dans les documents relatifs aux finances publiques.** Comme il est dit ci-après, les fonds devraient figurer dans les états financiers des administrations, même s'ils ont un statut extrabudgétaire. Comme dans le cas des marchés publics, il faut que les fonds de riposte à la COVID-19 étoffent les données et les comptes financiers qu'ils sont tenus de publier. En **Gambie**, les documents budgétaires comportent une annexe présentant des données brutes émanant du SIGF avec un grand degré de précision dans la classification économique.
- **Conforter l'autorisation des paiements en vérifiant la livraison des biens et la prestation des services.** Cette vérification est particulièrement importante pour garantir la légalité du règlement des achats relatifs à la COVID-19. Il peut s'avérer utile de recruter un expert pour inspecter, par exemple, les livraisons de matériel médical, ce qui nécessite une technicité spéciale (voir sous-section suivante). Dans les PDFR, l'autorisation du paiement est en général centralisée au Trésor (dans le système d'origine anglo-saxonne) ou auprès des comptables publics placés par le Trésor au sein des agences (dans le système d'origine française). Elle ne doit être donnée que si un bordereau ad hoc a été établi au moment de l'inspection de la livraison.

<sup>9</sup> Allen and Radev (2010) traite des fonds extrabudgétaires et des mesures pour renforcer la gestion et la responsabilisation de ces fonds dans un contexte plus général.

- **Établir un contrôle ciblé sur la facturation et le paiement par les entités extérieures au SIGF.** Pour cela, il faut en principe que les dépenses des entités extrabudgétaires, habituellement non connectées au SIGF, passent par le budget ou soient contrôlées par le Trésor. En **Inde**, le contrôle des entités extrabudgétaires paraétatiques s'opère par la gestion centralisée de leurs factures et paiements au ministère des finances. Leurs dépenses sont plafonnées et elles ne reçoivent pas de fonds sur leurs comptes en banque. Si la centralisation n'est pas faisable, il existe une autre solution : exiger des rapports fréquents (par exemple hebdomadaires) sur les opérations et appliquer un système de décaissements par tranches dans lequel un nouveau décaissement ne peut intervenir avant que le Trésor ait vérifié a posteriori la régularité des opérations signalées.
- **Rendre plus transparente la facturation des opérations importantes.** La publication d'informations sur les factures est particulièrement utile quand la passation d'un marché public s'effectue par accord-cadre, sans contrats individuels ou documentation. En complément de la transparence des commandes urgentes évoquée ci-dessus, on pourrait envisager la publication sur le site Internet de l'État des factures émises pour les opérations relatives au COVID-19 au-delà d'un certain seuil.
- **Mettre fin aux doubles emplois en matière d'autorisation et de contrôle des engagements, factures et paiements.** Lorsque les États obligent à utiliser le SIGF pour gérer les factures et les décaissements, ils devraient réfléchir aux moyens de supprimer les autorisations et contrôles manuels redondants. Cela allégerait la procédure tout en maintenant des sauvegardes appropriées. Les pays devraient prendre des mesures pour simplifier les processus administratifs ; ce serait particulièrement pertinent pendant le confinement lié à la COVID-19 qui complique l'application des procédures papier. Cette démarche se distingue de l'assouplissement des contrôles ou de leur suspension, dont il faut se garder. En Inde, le MF a supprimé les fastidieuses procédures d'autorisation des programmes de transferts monétaires, remplacées par le téléchargement d'une feuille de calcul dans le système de gestion des finances publiques. Au **Libéria**, au cours de l'épidémie de maladie à virus Ebola, le versement des salaires des personnels de santé a été accéléré en automatisant l'établissement des feuilles de paie grâce à la mise au point d'un système informatique simple.
- **Renforcer le rapprochement des comptes bancaires pour déceler les irrégularités a posteriori.** Le rapprochement, qui consiste à comparer et à recouper les écritures comptables figurant dans le SIGF avec les relevés des banques, est indispensable pour assurer l'exactitude des écritures, mais aussi pour détecter les opérations non autorisées ou irrégulières. Procéder aux rapprochements bancaires en temps utile est très difficile pour les pays où la comptabilisation n'est pas automatisée. Les rapprochements en rapport avec la COVID-19 devraient y être prioritaires pour permettre de les communiquer et d'effectuer les audits dans les délais. Ces pays devraient aussi envisager de recruter des personnels de bureau supplémentaires pour accélérer la procédure de réconciliation (exemple de l'**Eswatini**).

## Maîtriser la chaîne d'approvisionnement et gérer les stocks

- **Mettre en place un contrôle centralisé de la chaîne d'approvisionnement des produits médicaux.** Dans le contexte de leur pénurie mondiale, il conviendrait que les États centralisent le contrôle de leur approvisionnement et de leur distribution, notamment pour concentrer le contrôle de dépenses et les fonctions d'information dans une agence ayant accès au SIGF et à des commissaires aux comptes. Ces contrôles centraux exigent souvent un spécialiste de la santé, pouvant venir du secteur privé ou des PD. Au **Rwanda**, l'achat des produits médicaux est centralisé et ils sont ensuite répartis par l'établissement de santé public (Rwanda Biomédical Center) avec l'appui du PD.
- **Élaborer un système de traçage de l'aide en nature.** Les situations d'urgence, en particulier dans les PDFR, donnent souvent lieu à une aide en nature considérable (par exemple le don de denrées alimentaires ou d'autres produits de base à l'intention de populations vulnérables ou des ménages en quarantaine). Or, les programmes d'aide sous forme de produits de base font l'objet de vols et de contrebande dans de

nombreux pays quel que soit le niveau de revenu. Ces détournements entraînent le gaspillage des aides ainsi que des irrégularités financières. Au **Mozambique**, au **Zimbabwe** et dans d'autres pays, les initiatives d'aide alimentaire en réaction à la COVID-19 appuyées par le Programme alimentaire mondial s'accompagnent d'un système de suivi de l'acheminement aux bénéficiaires finaux. En général, il prévoit des points de distribution dans les communautés où les personnels chargés du programme sont installés et la vérification des bénéficiaires par un système de bons en ligne et de cartes d'identité avec code-barre. Si ces infrastructures informatiques ou logistiques n'existent pas, l'État doit livrer au moins directement les produits de base, par exemple au chef de la communauté, en échange d'une liste de bénéficiaires<sup>10</sup>. A partir de cette liste, des audits internes ou externes ex-post peuvent vérifier si les destinataires ont effectivement reçu les produits. Parmi les autres contrôles de base à mettre en place pour les articles non alimentaires, il faudrait qu'une marque indélébile figure sur les produits distribués gratuitement afin d'éviter leur vol et leur vente. Le gouvernement devrait communiquer des informations détaillées sur l'aide en nature reçue et les publier avec les résultats des vérifications en annexe de l'état des finances publiques ou dans les rapports sur l'aide annuelle. Il serait bon que ces mesures s'appliquent également aux programmes d'aide alimentaire qui prennent la forme de subventions aux importateurs ou aux revendeurs au détail de denrées alimentaires.

### Vérifier les opérations en rapport avec la pandémie au moyen d'audits internes et externes

- **Procéder à des audits externes plus fréquents pour contrôler les dépenses relatives à la pandémie.** Ils peuvent être réalisés par l'ISC ou un cabinet spécialisé désigné par lui. Au **Libéria**, les audits externes de l'Ebola Trust Fund ont eu lieu trimestriellement, alors que le cycle habituel est annuel. Les pays dotés de capacités d'audit plus développées pourraient envisager d'en faire davantage. Au fur et à mesure que la crise progresse, la fréquence et la granularité des audits pourraient être modifiées en tirant les leçons des précédents, ce qui exigerait de partager constamment avec les auditeurs des renseignements précis sur les bénéficiaires. Au **Sénégal**, l'ISC a désormais accès au nouveau SIGF afin qu'il puisse disposer de toutes les informations sur les opérations des administrations et de mieux définir la piste d'audit. En **Corée du Sud**, des statistiques détaillées sur un programme de subventions en réaction à la COVID-19 sont établies quotidiennement et communiquées en interne au gouvernement, tandis que l'ISC reçoit en permanence des informations. Dans les pays aux infrastructures informatiques sommaires, la granularité, la portée et la fréquence des rapports devraient faire l'objet de consultations entre le MF, l'ISC et les agences chargées de la mise en œuvre des actions.
- **Soumettre les rapports des audits internes et externes à une instance mixte, composée de parties prenantes officielles et autres.** En règle générale, les résultats d'un audit externe doivent être examinés par le parlement<sup>11</sup>. Toutefois, dans les pays où il n'a que des moyens limités pour exercer une fonction de supervision indépendante, il serait envisageable de mettre en place un forum rassemblant des représentants de l'État, de la société civile et des PD afin de disposer d'un niveau de supervision supplémentaire.
- **Donner plus de transparence aux résultats des audits internes lorsque les auditeurs internes effectuent les vérifications.** Les résultats devant être communiqués d'abord aux hauts responsables des institutions contrôlées, le degré de transparence requis n'est pas le même que pour un audit externe. Dans une situation normale, les rapports d'audit interne ne sont pas publiés sur un site Internet, sauf dans certains pays<sup>12</sup>. Toutefois, là où les fonctions d'audit interne sont centralisées<sup>13</sup> et plus développées que celles des auditeurs externes, le contrôleur interne peut être chargé de procéder à des vérifications approfondies des

---

<sup>10</sup> L'absence d'une liste de bénéficiaires a été la principale raison pour laquelle le Service d'audit de la Sierra Leone n'a pu vérifier la livraison de denrées alimentaires aux bénéficiaires finaux lors de son audit de l'Ebola Emergency Response Fund.

<sup>11</sup> *Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence*. Série spéciale du FMI sur les mesures budgétaires à prendre face à la crise de la COVID-19.

<sup>12</sup> Institut des auditeurs internes (2012) On peut citer comme exception l'Inspection générale des agences fédérales aux États-Unis, dont les rapports sont tous publiés sauf les éléments confidentiels.

<sup>13</sup> L'auditeur interne centralisé peut être désigné différemment selon les traditions de GFP. Dans les pays anglophones, il est souvent intitulé Département de l'audit interne et dans les pays francophones Service de l'inspection générale.



mesures de riposte à la COVID-19 (exemple de la **Gambie**<sup>14</sup>). Les rapports d'audit doivent alors être publiés sur un site Internet gouvernemental et examinés à la fois par le parlement et les parties prenantes de la même manière que les audits externes évoqués ci-dessus.

- **Maintenir des pratiques rigoureuses en matière de GFP et de transparence.** Au total, une GFP de qualité ainsi qu'un haut niveau de transparence et de responsabilité sont indispensables pour s'opposer aux détournements de fonds et réduire la vulnérabilité à la corruption. La transparence tout au long du processus de programmation, la conception, l'exécution et l'évaluation des ripostes à la pandémie peuvent atténuer ces dérives et améliorer la responsabilisation. L'encadré 3 formule des recommandations supplémentaires.

### ENCADRÉ 3. AUTRES RECOMMANDATIONS SUR LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILISATION

D'autres notes de la *Série spéciale sur la COVID-19* donnent des recommandations pour garantir que les systèmes de GFP favorisent une mise en œuvre saine de la riposte à la pandémie. Celles qui sont importantes pour remédier aux facteurs de vulnérabilité à la corruption figurent ci-dessous :

- Usage transparent des provisions, réaffectations et virements d'urgence ;
- Approbation de budgets supplémentaires pour dégager les nouveaux moyens qui ne sont pas du ressort de l'exécutif ;
- Suivi étroit de la trésorerie publique ;
- Recours aux transferts de fonds électroniques et aux systèmes de règlement brut en temps réel pour sécuriser les paiements ;
- Suivi et communication des mesures de riposte d'urgence ;
- Évaluation des risques et imputation claire des responsabilités pour les mesures hors budget, notamment l'octroi de prêts et de garanties ;
- Concentration des liquidités dans le compte unique du Trésor ;
- Utilisation de différentes techniques de numérisation pour vérifier l'admissibilité aux programmes de transferts monétaires ;

En outre, pour assurer la transparence et la responsabilisation dans la riposte à la COVID-19, tout en atténuant la vulnérabilité aux abus et à la corruption, les pays devraient :

- **Veiller à ce qu'il y ait un examen et une autorisation parlementaires des mesures prises**, afin de garantir que l'action publique soit soumise au contrôle du législateur et mandatée par lui.
- **Inscrire dans le budget les mesures relatives à la crise avec des critères d'admissibilité clairs**, ce qui permet de préciser au préalable leurs modalités et facilite la vérification ultérieure de leur conformité.
- **Consulter les principales parties prenantes lors de la conception et du ciblage des mesures relatives à la crise, ce qui** favorise aussi l'inclusivité de la riposte et permet d'éviter redondances et omissions.
- **Suivre toutes les dépenses dans le cadre du budget et intégrer à celui-ci les financements émanant des donateurs**, ce qui donne en même temps une vision globale des interventions en cours.
- **Appliquer les normes internationales de transparence aux mesures hors budget**, qui génèrent des risques budgétaires considérables.
- **Informers les citoyens** des actions en rapport avec la crise, notamment de leur raison d'être et des modalités pour en bénéficier, ce qui permet d'atteindre plus facilement les éventuels bénéficiaires et de faire connaître les critères d'admissibilité.
- **Établir régulièrement des rapports sur la mise en œuvre** des opérations budgétisées et hors budget.
- **Impliquer la société civile** dans le suivi et la supervision parlementaire de l'application des mesures relatives à la crise.

Source: notes sur *Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence*; *Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges* ; *Gérer les risques budgétaires en période de tensions budgétaires* ; *Gestion de la trésorerie de l'État en période de tension budgétaire* et *Solutions numériques pour les transferts monétaires directs en situation d'urgence*.

<sup>14</sup> L'unité du ministère de la Santé qui applique les mesures de riposte à la COVID-19 appuyées par les PD a signé un protocole d'accord avec la direction de l'audit interne à propos du contrôle des dépenses consacrées à la pandémie.



## BIBLIOGRAPHIE

---

- Allen, R. 2013. "Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries." In *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, edited by M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Allen, R., and D. Radev. 2010. "Extrabudgetary Funds." IMF FAD Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher, and R. Ray. 2017. "Medium-Term Budget Frameworks in Selected Sub-Saharan African Countries. IMF Working Paper WP/17/203, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Audit Service Sierra Leone. 2015. "Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds." Freetown.
- Gaspar, V., R. Lam, and M. Raissi. 2020. "Fiscal Policies to Contain the Damage from COVID-19." IMFBlog, April 15.
- General Auditing Commission Liberia. 2015. "Auditor General's Report on the National Ebola Trust Fund." Monrovia.
- Institute of Internal Auditors. 2012. *Transparency of the Internal Audit Report in the Public Sector*. Altamonte Springs, FL.
- International Monetary Fund (IMF). 2017. *Building Fiscal Capacity in Fragile States*. Washington, DC.
- Open Government Partnership. "A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement." Washington, DC.
- Ross, E. 2017. "Command and Control of Sierra Leone's Ebola Outbreak Response: Evolution of the Response Architecture." *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 372 (1721).