

TRANSPARENCE, REDDITION DES COMPTES ET INCLUSIVITÉ DANS L'UTILISATION DU FINANCEMENT D'URGENCE POUR FAIRE FACE À LA COVID-19

Au-delà de « garder une trace »

« Malgré l'impératif de rapidité et de flexibilité, la conception du plan de soutien doit suivre les règles de transparence. 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 »

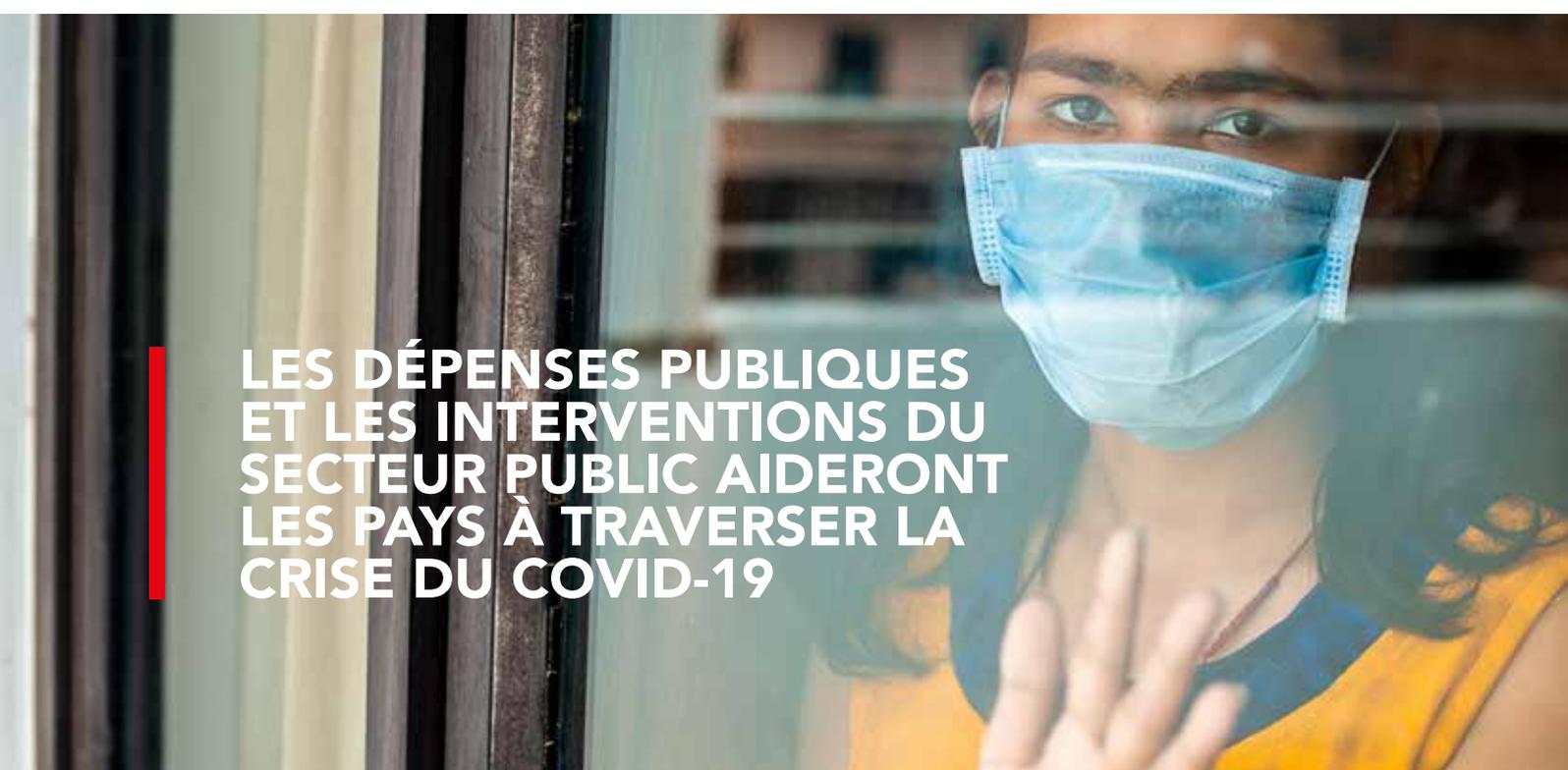
(Département des finances publiques, Fonds monétaire international (FMI, 2020)).

Au tout début de la pandémie de COVID-19, la directrice du Fonds monétaire international, Kristalina Georgieva, a déclaré en s'adressant aux gouvernements :

« Dépensez autant que possible, mais gardez les reçus. Nous ne voulons pas que la responsabilité et la transparence soient reléguées au second plan dans cette crise »

(Georgieva et Rice 2020).

Le message était clair, les dépenses publiques et les interventions du secteur public aideront les pays à traverser la crise du COVID-19. En effet, les dépenses publiques permettront de sauver des vies et de préserver les moyens de subsistance. Néanmoins, le FMI a également précisé que ces dépenses doivent être effectuées dans un souci de transparence et de responsabilité.



LES DÉPENSES PUBLIQUES
ET LES INTERVENTIONS DU
SECTEUR PUBLIC AIDERONT
LES PAYS À TRAVERSER LA
CRISE DU COVID-19

Le Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability) fournit un cadre d'évaluation de la transparence des finances publiques en mesurant s'il existe « une classification budgétaire complète, une transparence de toutes les recettes et dépenses publiques, y compris les transferts intergouvernementaux, la publication des informations sur la performance des services publics et un accès direct aux documents financiers et budgétaires. » (PEFA, 2020). En se référant à la définition de la transparence proposée par le Partenariat international pour le budget, l'Enquête sur le budget ouvert a révélé qu'avant le début de la crise en 2019, seuls 31 des 117 pays inclus dans l'enquête présentaient des « niveaux suffisants de transparence budgétaire » (Partenariat international pour le budget, 2019).

Pendant la pandémie de COVID-19, cela s'est avéré crucial puisqu'une plus grande confiance de la population envers l'État aidera à lutter contre le virus grâce à l'adoption de mesures de confinement, d'atténuation et de relance (OCDE, s. d.). Pour les Institutions supérieures de contrôle (ISC), cette transparence est particulièrement importante pour garantir que des audits efficaces puissent être réalisés en temps réel et a posteriori.

Il s'agit d'une étape cruciale, qui nécessite des audits publics favorisant la transparence, car les inquiétudes concernant les dépenses d'urgence de COVID-19 se multiplient :

« Les réponses d'urgence à la pandémie de COVID-19 ont entraîné d'énormes dépenses de la part des gouvernements qui ont contourné les procédures opérationnelles standard et les procédures d'approbation. Cela peut créer de nouvelles failles et de nouvelles pertes qui n'apparaîtront qu'une fois la phase initiale de confinement passée. À court terme, les procédures qui renforcent la responsabilité devront être équilibrées avec le besoin urgent des gouvernements de répondre à la crise »

(Groupe de la Banque mondiale, 2020a).

En raison de la nature de la pandémie, de nombreux pays ont consacré des ressources à la réponse à la crise en recourant à des procédures extérieures à leur système régulier de budgétisation et d'établissement de rapports, souvent par le biais de fonds extrabudgétaires (Rahim et coll. 2020). Alors que certains pays ont créé des mesures de sauvegarde de la transparence, telles que des mécanismes de contrôle ou des systèmes de données ouvertes, beaucoup ont créé des cadres qui relèguent la transparence au second plan, laissant souvent les ISC dépourvues de mandats dont elles ont besoin pour réaliser des audits efficaces (Rahim et coll. 2020).

« Bien que techniquement hors budget, les fonds extrabudgétaires sont de nature publique et doivent donc être soumis aux mêmes exigences d'audit que celles appliquées aux autres programmes publics »

(Ramkumar s. d.)

Pour les ISC, les audits de conformité de la transparence des dépenses de la COVID-19 reposent sur les niveaux d'information modifiés et fournis par les lois, les réglementations, les politiques et les législations nationales ou locales, couvrant spécifiquement les dépenses d'urgence. Il sera donc important de comprendre dans quelle mesure les dépenses d'urgence peuvent ou doivent contourner les règles existantes. Par ailleurs, des formes uniques de politique, de règle ou de réglementation peuvent nécessiter d'être envisagées spécifiquement pour la crise du COVID-19, notamment pour les règles créées relativement à la gestion des fonds extrabudgétaires ou aux accords de prêts d'urgence.

**EN RAISON DE
LA NATURE DE LA
PANDÉMIE, DE
NOMBREUX PAYS
ONT CONSACRÉ DES
RESSOURCES À LA
RÉPONSE À LA CRISE
EN RECOURANT À
DES PROCÉDURES
EXTÉRIEURES À LEUR
SYSTÈME RÉGULIER DE
BUDGÉTISATION
ET D'ÉTABLISSEMENT
DE RAPPORTS**

Exemples

Juridiction	Exemples sélectionnés de règles de transparence modifiées
KENYA	<p>Réglementation de 2020 sur la gestion des finances publiques (Fonds d'intervention d'urgence COVID-19) (dans le cadre de la loi de 2012 sur la gestion des finances publiques) (Gouvernement du Kenya, 2020)</p> <p>Partie II – Création du Fonds</p> <p>3. Un fonds est créé sous le nom de Fonds d'intervention d'urgence COVID-19</p> <p>9. (1) L'Administrateur du Fonds est le Secrétaire principal en fonction qui est responsable des questions relatives aux finances.</p> <p>(2) L'Administrateur du Fonds exerce les fonctions suivantes :</p> <p>(g) préparer, signer et transmettre à l'Auditeur général les états financiers conformément à la Loi ; et</p> <p>(h) fournir toute information supplémentaire appropriée et suffisante pour l'accomplissement correct du mandat de l'Auditeur général.</p>
PHILIPPINES	<p>La loi de la République n° 11494 de 2020</p> <p>Section 14. Obligation de rapport et création d'un Conseil de surveillance</p> <p>Le Président, chaque premier lundi du mois, soumettra un rapport mensuel au Congrès et à la Commission d'audit (COA) sur toutes les actions accomplies en vertu de la présente loi au cours du mois précédent... Les conditions générales concernant tout prêt contracté par le gouvernement pour financer les programmes et projets visant à mettre en œuvre la présente loi seront également incluses dans le rapport.</p>
GABON	<p>FMI – Demande d'achat au titre de l'instrument de financement rapide, Avril 2020 (FMI, 2020b)</p> <p>Dans le cadre de l'accord de soutien budgétaire conclu entre le FMI et le Gabon pendant la COVID-19, le ministre de l'Économie et des Finances du Gabon a écrit au directeur exécutif du FMI pour lui faire part de ses « ambitions en matière de politiques économiques et financières » :</p> <p>Le gouvernement continuera à publier régulièrement des informations sur la gestion des recettes et des dépenses, et à mettre en place un mécanisme d'établissement de rapports indépendant pour les dépenses liées à la COVID-19, afin de garantir une comptabilité transparente de tous les fonds reçus pour lutter contre la pandémie. Nous nous engageons à publier un rapport trimestriel sur les dépenses des fonds d'urgence et à mandater un audit indépendant de ces dépenses dans les six mois suivant le décaissement des fonds et à rendre publics les résultats qui en découlent.</p>

Dans le cas de la pandémie de COVID-19, les audits réalisés par les ISC sur les dépenses d'urgence contribueront à clarifier et à responsabiliser la manière dont les réponses fiscales à la pandémie ont été menées et à garantir que toutes les formes de financement, y compris les programmes d'aide ou les prêts internationaux, ont été dépensées conformément aux lois et ont été entièrement divulguées. Un certain nombre d'organisations internationales de la société civile ont exprimé leur inquiétude quant aux risques associés à une perte de transparence lorsque les dépenses sont effectuées à grande vitesse et les auditeurs publics sont souvent cités comme des acteurs importants pour assurer la responsabilité (Transparency International et coll. 2020).

La pandémie de COVID-19 suscite des inquiétudes dans la mesure où les ISC n'ont pas reçu le mandat et les informations nécessaires pour auditer ces fonds de manière efficace. La désignation des ISC comme organismes chargés de l'audit des fonds d'urgence « renforcerait considérablement la crédibilité du système de suivi » (Zannath et Gurazada, 2020). En outre, le FMI recommande de séparer les fonds du COVID-19 des dépenses ordinaires pour aider à définir la piste d'audit nécessaire (Rahim et coll., 2020). Toutefois, il est essentiel que les conclusions fournies par les audits publics puissent rendre compte des dépenses antérieures et garantir que des leçons soient tirées pour les urgences futures afin de protéger à la fois les fonds publics et la confiance de la population.

Autres ressources

- Sandeep Saxena et Michelle Stone (Blog sur la Gestion des finances publiques du FMI) (2020), *Préparer les systèmes de gestion des finances publiques à relever les défis du COVID-19*
- Barroy, H, Wang, D, Pescetto, C et Kutzin, J (2020), ' *Comment budgétiser pour la réponse au COVID-19 ? Une analyse rapide des mécanismes budgétaires dans les pays fortement touchés*
- Khasiani et coll. (2020) – *Contrôle de l'exécution du budget destiné à atténuer le risque de corruption dans les dépenses liées à la pandémie*
- Initiative de développement de l'INTOSAI et coll. (s. d.), *Implications de la COVID-19 concernant la gestion stratégique des ISC*
- Banque mondiale (2020b), *Rôle des Institutions supérieures de contrôle dans la réponse des gouvernements face à COVID-19 : Phases d'urgence et de post-urgence*
- Gurazada et coll. (2020), *Préparer les systèmes de gestion des finances publiques à relever les défis du COVID-19*

Références

Barroy, H., Wang, D, Pescetto, C et Kutzin, J (2020), *Comment budgétiser pour la réponse au COVID-19 ? Une analyse rapide des mécanismes budgétaires dans les pays fortement touchés*, [Article disponible sur internet de l'OMS], 25 mars, <https://www.who.int/docs/default-source/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=356a8077_1>, consulté le 28 avril 2021.

Georgieva, K. and Rice, G. (2020), *Transcription : Conférence de presse d'ouverture du Fonds monétaire international par la Directrice général Kristalina Georgieva à l'occasion des Réunions de printemps 2020*, [disponible sur le site internet du FMI], 15 Avril, <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/tr041520-transcript-of-imf-md-kristalina-georgieva-opening-press-conference-2020-spring-meetings>>, consulté le 28 avril 2021.

Gouvernement du Kenya (2020), *Règlement de 2020 sur la gestion des finances publiques (Fonds d'intervention d'urgence Covid-19)*, <[http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/PUBLIC-FINANCE-MANAGEMENT-\(COVID-19\)EMERGENCYRESPONSE.pdf](http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/PUBLIC-FINANCE-MANAGEMENT-(COVID-19)EMERGENCYRESPONSE.pdf)>, consulté le 28 avril 2021.

Gurazada, S., Kristensen, JK, Sjoblom, MC, Piatti, M. et Farooq, K. (2020), *Préparer les systèmes de gestion des finances publiques à apporter une réponse aux défis d'urgence*, (blog de la Banque mondiale), 20 mars, <<https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready>>, consulté le 28 avril 2021.

FMI (Fonds monétaire international) (2020a), *Garder une trace : transparence, responsabilité et légitimité dans le cadre des mesures d'urgence*, Téléchargeable sur <<https://www.imf.org/en/Search#q=Keeping%20the%20receipts&sort=relevancy>>, consulté le 28 avril 2021.

FMI (2020b), Gabon: *Demande d'achat dans le cadre de l'instrument de financement rapide – Communiqué de presse; rapport du personnel; et Déclaration du Directeur exécutif pour le Gabon*. Téléchargeable sur <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/16/Gabon-Request-for-a-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-Release-Staff-Report-49336>>, consulté le 28 avril 2021.

Partenariat budgétaire international (2019), *Enquête sur le budget ouvert 2019* <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf>, consulté le 28 avril 2021.

Initiative de développement de la INTOSAI, Mesure et rapport de performance de la stratégie ; et Confédération suisse (s. d.), *Implications de la Covid-19 concernant la gestion stratégique des ISC : NOTE D'ORIENTATION À L'INTENTION DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES* <<https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/strategy-performance-measurement-reporting/1033-covid-19-implications-for-sai-strategic-management/file>>, consulté le 28 avril 2021.

Khasiani, K., Koshima, Y., Mfombouot, A. et Singh, A. (2020), *Contrôle de l'exécution du budget destiné à atténuer le risque de corruption dans les dépenses liées à la pandémie*, Téléchargeable sur <<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>>, consulté le 28 avril 2021.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (s. d.), *Confiance en l'État*, [article en ligne], <<https://www.oecd.org/governance/trust-in-government.htm>>, consulté le 28 avril 2021.

PEFA (Programme 'dépenses publiques et responsabilité financière') (2020), *Transparence des finances publiques* [article en ligne] <<https://www.pefa.org/global-report-2020/report/global-pfm-performance#transparency-of-public-finances>>, consulté le 28 avril 2021.

Rahim, F., Allen, R., Barroy, H., Gores, L. et Kutzin, J. (2020), *Fonds de réponse au COVID-19*. Téléchargeable sur <<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>>, consulté le 28 avril 2021.

Ramkumar, V. (nd), *Les Institutions supérieures de contrôle et les organisations de la société civile en Amérique latine peuvent-elles travailler ensemble pour renforcer le contrôle des budgets publics ?*

Saxena, S. et Stone, M. (2020). *Préparer les systèmes de gestion des finances publiques pour relever les défis du COVID-19* [blog du FMI], <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/03/preparing-public-financial-management-systems-to-meet-covid-19-challenges.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+pfmblog+%28PFM+blog%29>, consulté le 28 avril 2021.

Transparency International, Human Rights Watch et Global Witness (2020), *Re : Urgent besoin de mesures anti-corruption dans la réponse du FMI à la crise du COVID-19*, (Lettre au Conseil d'administration du FMI, 8 avril <https://images.transparencycdn.org/images/TI_HRW_GW_Letter_IMF_COVID19_Emergency_Funding.pdf>, consulté le 28 avril 2021.

Banque mondiale (2020a), *Améliorer l'efficacité et la transparence du gouvernement : La lutte contre la corruption*, septembre, révisée le 3 octobre, <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf>>, consulté le 28 avril 2021.

Banque mondiale (2020b), *Rôle des Institutions supérieures de contrôle dans la réponse des gouvernements face à COVID-19 : phases d'urgence et post-urgence* <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33901/COVID-19-Role-of-Supreme-Audit-Institutions-SAIs-in-Governments-Response-to-COVID-19-Emergency-and-Post-Emergency-Phases.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>, consulté le 28 avril 2021.

Zannath, S. et Gurazada, S. (2020), *Faire progresser la responsabilité des fonds d'urgence spéciaux pour lutter contre le COVID-19* [Blog de la Banque mondiale], 6 mai, <<https://blogs.worldbank.org/governance/advancing-accountability-special-emergency-funds-address-covid-19>>, consulté le 28 avril 2021.