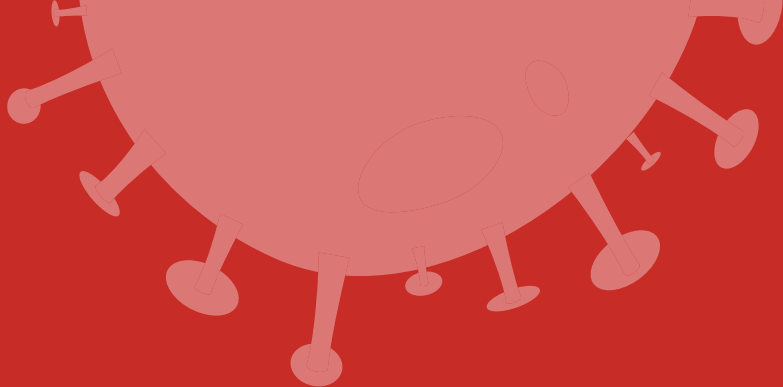


Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19



**Budgétisation dans le contexte de
la COVID-19 : tendances et outils en
matière de réaffectation**

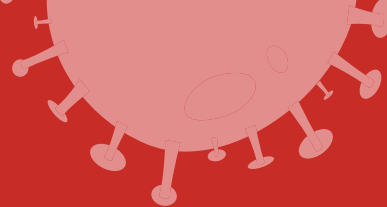
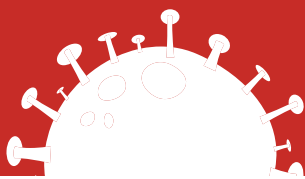


Tables des matières

<i>Remerciements</i>	2
<i>Encadrés, tableaux et figures</i>	3
<i>Listes d'abréviations et d'acronymes</i>	3
1 Introduction	5
2 Redéfinition des priorités : où, comment et par qui les fonds ont-ils été transférés au tout début de la riposte à la pandémie ?	6
a. Aperçu des outils budgétaires disponibles pour faire face à la COVID-19	6
b. Redéfinition des priorités : qui ont été les principaux gagnants ?.....	8
c. Coupes budgétaires : qui ont été les principaux perdants ?	11
d. Réaffectation : qui a pris les décisions ?	14
e. Surveillance : qui a approuvé les décisions budgétaires ?	16
f. Planification : les estimations et les prévisions produites étaient-elles exactes ?	16
g. Suivi : comment a-t-il été enregistré ?	17
h. Qualité de l'exécution	18
3 Risques associés et comment les atténuer	20
a. Redéfinition des priorités dans un contexte de crise : le risque de mauvaise affectation des ressources	20
b. Nombreux mouvements dans les budgets : l'importance d'assurer le suivi	22
4 Ajustements budgétaires : les perspectives d'avenir	24
a. Budget 2021 : quelles sont les principales tendances en matière de réaffectation ?	24
b. Principaux enseignements tirés de la réaffectation du budget de 2020 en réponse à la COVID-19	25
5 Conclusions	27
<i>6 Références</i>	29

Remerciements

Le présent rapport fait partie d'une série de publications qui s'appuient sur les informations recueillies dans le cadre du Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 de CABRI. Les rapports aident les décideurs à répondre aux situations de crise en leur permettant de mieux comprendre la gestion et l'atténuation des crises, les éléments des systèmes de GFP qui doivent être renforcés et la manière dont ces systèmes peuvent, à l'avenir, devenir plus résilients et réduire les coûts associés aux crises exogènes. Ce rapport a été rédigé par Claire Potdevin avec le soutien de Danielle Serebro et Philipp Krause du Secrétariat de CABRI.



Encadrés, tableaux et figures

Encadré 1 : Les Seychelles et l'utilisation d'un prêt différé du fonds pour éventualités	8
Encadré 2 : L'investissement du Maroc dans les CAPEX, un compromis entre investissements et dépenses récurrentes	12
Encadré 3 : Enseignements du Sénégal sur la gestion de la pandémie d'Ebola	15
Encadré 4 : Le budget révisé du Nigeria a été étayé par une importante documentation contextuelle	17
Encadré 5 : Les examens budgétaires du gouvernement ougandais révèlent un manque de hiérarchisation des priorités et de financement pour la riposte aux chocs en 2020	19
Encadré 6 : Utilisation des budgets supplémentaires par l'Ouganda pour faire adopter des programmes non liés à la COVID-19 avec une transparence limitée	21
Encadré 7 : Les enseignements tirés par le Sénégal et intégrés dans la préparation du budget 2021	25
Figure 1 : Crédits 2020 affectés au ministère de la Santé en pourcentage du PIB, avant et après le budget supplémentaire de 2020	9
Figure 2 : Pourcentage d'augmentation au profit du ministère de la Santé dans le budget supplémentaire de 2020	9
Figure 3 : Pourcentage de variation des dépenses d'investissement dans le budget supplémentaire de 2020	12
Figure 4 : Crédits 2020 affectés au ministère de l'Éducation en pourcentage du PIB, avant et après le budget supplémentaire de 2020	13
Figure 5 : Pourcentage de variation des crédits affectés au ministère de l'Éducation, avant et après le budget supplémentaire de 2020	14
Tableau 1 : Liste et échelle des budgets de rectification adoptés en réponse à la COVID-19	7

Listes d'abréviations et d'acronymes

ASS	Afrique subsaharienne	ONG	Organisation non gouvernementale
B&S	Biens & Services	PBB	Budgétisation par programme
CAPEX	Dépenses d'investissement	PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme	PIB	Produit intérieur brut
COVID-19	Coronavirus SARS-Cov-2	RCA	République centrafricaine
CVE	Escudo capverdien	RDC	République démocratique du Congo
DH	Dirham marocain	SGIF	Systèmes de gestion de l'information financière
ETB	Birr éthiopien	SR	Roupie seychelloise
FMI	Fonds monétaire international	T&S	Traitements et salaires
FY	Exercice financier	UGX	Shilling ougandais
GFP	Gestion des finances publiques	USD	Dollar américain
LFC	Loi de finances complémentaire	WASH	Eau, assainissement et hygiène
MDA	Ministères, départements et agences	XOF	Franc CFA ouest-africain
NGN	Naira nigérian	ZAR	Rand sud-africain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques		





Introduction



En 2020, la pandémie de coronavirus (COVID-19) a entraîné à la fois une crise sanitaire et une crise économique à l'échelle mondiale. Dès lors, les autorités budgétaires ont été confrontées à une augmentation de la pression budgétaire causée par une chute soudaine des recettes liée au ralentissement économique mondial et local, et à une forte augmentation des dépenses résultant des nouveaux besoins sanitaires et économiques. Cette situation sans précédent à si grande échelle a forcé les gouvernements à réorganiser leurs budgets pour s'adapter à l'évolution rapide du contexte.

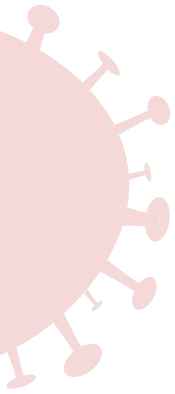
Les pays ont réagi en augmentant les crédits budgétaires dans des secteurs clés comme la santé et l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) ; en élargissant les programmes d'aide sociale ; en introduisant des réductions d'impôts ; et en mettant à disposition des liquidités au moyen de garanties de crédit et de crédit en vue d'atténuer la pression sur les ménages et les entreprises. De nombreux pays africains sont entrés dans la pandémie avec un espace budgétaire limité et souvent un fardeau de la dette préexistant. Pour limiter l'aggravation de leur déficit budgétaire et le risque d'une augmentation incontrôlée de la dette, ils ont eu recours à des restrictions budgétaires et à des transferts de fonds entre les programmes et les lignes budgétaires, en adoptant souvent un budget révisé.

La réaffectation budgétaire est un outil standard de gestion des finances publiques (GFP). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit la réaffectation comme « le rajustement des dépenses par rapport aux estimations budgétaires actuelles ou à moyen terme » (OCDE, 2004). Les systèmes financiers et les cadres juridiques comprennent des règles et des mécanismes qui permettent, dans certaines limites, de préserver la crédibilité du budget. Un grand nombre de mouvements de fonds en cours d'exercice est souvent synonyme d'une mauvaise capacité de planification et de budgétisation et peut nuire à la transparence et à l'obligation de rendre de compte du gouvernement en matière de gestion du budget. Cependant, les réaffectations peuvent s'avérer essentielles face à un événement inattendu comme la pandémie de 2020.

Cette pratique qui consiste à réaffecter des crédits pour faire face à un changement de contexte est courante, mais l'ampleur exceptionnelle des circonstances actuelles

nous permet de comparer les pratiques de réaffectation à un tout autre niveau. L'étude des réaffectations dans le contexte de la pandémie peut apporter un nouvel éclairage sur l'utilisation des réaffectations comme outil budgétaire. Premièrement, elle nous permet d'étudier et de comparer le mécanisme budgétaire utilisé à travers le continent pour réagir à un événement soudain, inattendu et très perturbateur qui a provoqué une augmentation de la pression budgétaire. Deuxièmement, la comparaison des tendances en matière de réaffectation entre les pays permet de déterminer s'il existe des pratiques communes. Elle peut également permettre d'identifier les principaux facteurs conduisant à une réponse budgétaire spécifique par rapport à une autre, tels que les cadres institutionnels spécifiques, les programmes politiques ou les rigidités budgétaires existantes. Enfin, l'évaluation de la capacité des pays à réagir à un changement soudain des estimations et prévisions budgétaires peut mettre en évidence la facilité avec laquelle les systèmes de GFP existants peuvent s'adapter à ces changements budgétaires importants, en termes de prise de décision, d'obligation de rendre compte, de traçabilité et d'efficacité des réaffectations.

À l'aide des données budgétaires disponibles, et notamment la base de données du Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 de CABRI, le présent document analyse les changements budgétaires enregistrés en 2020 afin de mieux comprendre les mécanismes, les forces motrices et l'impact des révisions budgétaires d'urgence qui ont eu lieu en réponse à la pandémie de COVID-19. Nous sommes conscients que les tendances en matière de réaffectation budgétaire dépendent d'un grand nombre de facteurs, notamment les spécificités et la qualité du système de GFP en place, le contexte politique, les fluctuations des recettes, et les changements survenus dans le financement extérieur, tels que les flux d'aide des donateurs ou l'allègement de la dette. Ce document se concentre sur les budgets des États et ne tient pas compte des mouvements de financement hors budget, y compris le financement bilatéral et multilatéral, sauf mention contraire. La section qui suit donne un aperçu des outils budgétaires disponibles pour réaffecter les fonds et résume les tendances en matière de redéfinition des priorités budgétaires. Le document décrit enfin de façon détaillée les risques associés aux réaffectations budgétaires en cours d'exercice et les enseignements tirés.



Redéfinition des priorités : où, comment et par qui les fonds ont-ils été transférés au tout début de la riposte à la pandémie ?



a. Aperçu des outils budgétaires disponibles pour faire face à la COVID-19

En 2020, tous les pays ont été confrontés à une pression budgétaire inattendue liée à l'augmentation des besoins en dépenses résultant de la pandémie et à la baisse des recettes qui en a découlé, ce qui a limité leur capacité budgétaire à financer la riposte. En outre, la plupart des pays africains ont débuté l'année 2020 avec un espace budgétaire restreint, ce qui a limité leur capacité à augmenter les dépenses pour financer la riposte d'urgence. Les niveaux élevés de pauvreté limitent la taille de l'assiette fiscale, et les États souffrent souvent de niveaux élevés d'évasion fiscale. (OECD, 2019). En 2019, 9 des 35 pays d'Afrique subsaharienne (ASS) présentaient un risque élevé de surendettement et 7 étaient déjà surendettés, les exposant ainsi à des coûts d'emprunt potentiellement plus élevés que d'autres pays.

Ce contexte rend la nécessité d'une réaffectation prudente et efficace d'autant plus importante. Bien qu'en temps normal la rebudgétisation soit un processus relativement régulier et fasse même parfois partie intégrante du cycle budgétaire annuel, la portée et l'ampleur des modifications budgétaires nécessaires pour faire face à la pandémie de COVID-19 ont atteint des niveaux jamais connus. Les pays ont dû réviser leur budget dans des délais très serrés, ne disposant que de renseignements limités sur les besoins et les conséquences de la pandémie, et devant souvent composer avec le défi supplémentaire de la distanciation sociale. Pour certains pays, la pandémie est survenue dans un contexte politique complexe, parfois juste après les élections nationales, comme par exemple au Togo, en Guinée et au Mali (UNODC, 2020).

Différents mécanismes d'intervention d'urgence sont disponibles, mais leurs modalités et exigences légales varient d'un pays à l'autre. Les règlements définissant l'utilisation des fonds pour éventualités, les redéfinitions des priorités au moyen de virements ou de dépenses anticipées diffèrent selon la législation et le cadre institutionnel de la GFP de chaque pays. Les ministères chargés du budget ont dû déterminer quels mécanismes étaient à leur disposition et dans quelles limites. Le manque de clarté ou d'expériences passées dans l'utilisation de ces outils s'est parfois avéré problématique.

Aux Seychelles, bien que la Constitution stipule clairement la légalité et les modalités des budgets supplémentaires, elle ne mentionne pas les règles relatives aux budgets rectificatifs, ce qui a conduit dans un premier temps à un débat au Parlement sur la légalité du budget rectifié proposé par le gouvernement (Lepathy, 2020). Au Maroc, le dernier processus de rectification du budget remonte à 30 ans.

Différents outils permettant un ajustement en cours d'exercice dans les limites de certaines règles prédéfinies ont été utilisés pour une réponse à court terme pendant la préparation d'un nouveau budget. Ces outils comprennent les virements, le financement rétroactif et les transferts. Ils permettent de faire face aux incertitudes et aux imprévus, ainsi qu'aux inexactitudes des prévisions budgétaires initiales, souvent sans nécessiter l'approbation du Parlement. Les virements sont abondamment utilisés dans les pays dotés de systèmes de GFP plus faibles en réponse à la capacité limitée de planification et de budgétisation, et peuvent parfois atteindre plusieurs milliers par an. Un document mensuel d'exécution du budget publié par le ministère du Budget du Cap-Vert a permis de mettre en évidence la réaffectation de 63 millions d'escudos (676 000 USD), initialement alloués au ministère de la Planification, au profit du ministère de la Santé (CABRI, 2021). La Guinée, qui a voté une loi de finances complémentaire (LFC) pour l'exercice (FY) 2020 en novembre, s'est appuyée sur les mouvements internes de fonds et d'avances pour la majeure partie de l'année pour financer les activités liées à la COVID-19, et ce, sans passer par le Parlement. La Gambie, le Lesotho et les Seychelles ont tous déclaré avoir utilisé les virements comme moyen de financement dans les premiers jours de la pandémie (CABRI, 2021).

Les budgets supplémentaires et de rectification ont été les principaux instruments de riposte, la plupart des pays disposant du recours juridique de solliciter le Parlement pour faire face à des événements imprévus ou à un changement de la situation budgétaire. Une LFC constitue généralement le seul moyen de modifier de façon significative les estimations des dépenses et des recettes. L'ampleur de la crise et les règles de limitation applicables aux virements et aux avances ont fait que presque tous les pays ont décidé de préparer au moins un nouveau budget, voire plusieurs dans certains cas.

Sur 50 pays, 36 ont produit un budget supplémentaire en réponse à la crise (voir Tableau 1).

Bien qu'en théorie un processus de rectification budgétaire devrait suivre les mêmes règles de transparence que le budget initial, en pratique, les procédures relatives aux budgets supplémentaires sont souvent simplifiées. La loi kényane de 2012 sur la GFP ne prévoit aucune publication du budget supplémentaire et n'exige pas que le gouvernement explique les raisons pour lesquelles les crédits demandés n'ont pas été prévus dans

le budget initial (Lakin, 2012). Au Maroc, le Parlement n'a disposé que de 15 jours pour réviser et adopter la loi de finances révisée, au lieu de 58 jours pour un budget régulier (Abou El Farah, 2020). Dans certains cas, le rôle de surveillance assuré par le Parlement a été entièrement esquivé, comme au Cameroun, un système présidentiel doté d'un système budgétaire hautement centralisé, où le budget 2020 a été révisé par décret présidentiel (*Ordonnance N°2020/001*).

Tableau 1 : Liste et échelle des budgets de rectification adoptés en réponse à la COVID-19

Ont adopté une loi de finances complémentaire 36 pays		N'ont pas adopté de LFC	
Ont augmenté la LFC (% de changement)	Ont diminué la LFC (% de changement)		
25 pays Augmentation moyenne : +10 %	11 pays Diminution moyenne : -13 %	13 pays	
Bénin 15 %	Algérie -31 %	Botswana*	
République centrafricaine 15 %	Angola -11 %	Burundi*	
Côte d'Ivoire 4 %	Cap-Vert -16 %	Comores	
Djibouti 8 %	Cameroun -11 %	Égypte*	
Gambie 13 %	Congo -9 %	Guinée Bissau	
Ghana 14 %	Tchad -6 %	Guinée équatoriale	
Guinée 0,4 %	RDC -43 %	Libye*	
Lesotho* 2 %	Gabon -7 %	Mozambique*	
Madagascar 4 %	Kenya* -4 %	Namibie*	
Malawi* 6 %	Liberia* -3 %	Rwanda*	
Mali 9 %	Sao Tomé-et-Principe -7 %	Soudan du Sud*	
Mauritanie 16 %		Tanzanie	
Île Maurice* 24 %		Zimbabwe	
Maroc 1 %			
Niger 11 %			
Nigeria 5 %			
Sénégal 8 %			
Seychelles 14 %			
Sierra Leone 12 %			
Somalie 44 %			
Afrique du Sud* 2 %			
Togo 4 %			
Tunisie 5 %			
Ouganda* 14 %			
Zambie 6 %			

* Pays pour lesquels l'exercice diffère du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Notes: eSwatini a adopté une LFC non expansionniste assortie d'importantes réaffectations à la riposte à la COVID-19, mais aucun changement dans les estimations totales ; le tableau enregistre la première LFC adoptée après mars 2020, et exclut la LFC adoptée avant le 1^{er} mars et après décembre 2020. Certains pays ont procédé à un examen à mi-parcours du budget ayant débouché sur des réaffectations sans modifier les estimations budgétaires (p. ex., la Namibie), tandis que d'autres ont adopté une LFC supplémentaire plus tard dans l'année (p. ex., le Niger).

De nombreux systèmes juridiques de GFP prévoient des fonds pour éventualités et des fonds d'urgence accessibles dans des circonstances particulières. Les fonds pour éventualités visent à garantir un accès rapide aux liquidités en cas d'imprévu, la loi définissant le contexte dans lequel le fonds peut être utilisé (OECD, 2004). Par exemple, la loi sur la GFP de 2009 du Liberia limite les crédits pour éventualités à 5 % du total des recettes intérieures annuelles (*Public Financial Management Act of 2009*, 2009). Certains pays ont utilisé leur fonds pour éventualités pour faire face à la COVID-19. La Tanzanie a eu accès à une réserve pour éventualités de 3,2 millions de dollars pour financer une partie des dépenses de santé. De même, en Ouganda, le fonds pour éventualités a permis de financer environ un cinquième du plan de préparation et de riposte du ministère de la Santé de janvier à juin 2020 (OECD, 2020). Les Seychelles avaient signé un accord établissant l'accès à un financement en cas de catastrophe sous forme de crédit de secours disponible en cas de catastrophe (Voir Encadré 1).

Encadré 1 : Les Seychelles et l'utilisation d'un prêt différé du fonds pour éventualités

Le budget 2020 des Seychelles disposait de réserves financières limitées pour la gestion des risques, le montant du poste budgétaire pour éventualités étant à la fois limité et réservé. Au cours des années précédentes, les Seychelles avaient signé avec la Banque mondiale un prêt de politique de développement assorti d'une option de prélèvement différé en cas de catastrophe (CatDDO) de 7 millions de dollars, qui pouvait être utilisé pour accéder rapidement à des liquidités et à un financement relais en cas de dépenses d'urgence pour des catastrophes, en attendant que d'autres sources de financement soient mobilisées (FMI, 2017). L'accord concernait les catastrophes sanitaires, ce qui a permis aux Seychelles de débloquent le financement et de devenir le premier pays africain à utiliser ce mécanisme. Dans un contexte de coûts d'emprunt élevés, cet accord garantit également un accès à la dette à des prix inférieurs.

b. Redéfinition des priorités : qui ont été les principaux gagnants ?

Plusieurs budgets supplémentaires ont été réduits dans le budget final, reflétant ainsi la baisse des recettes et entraînant d'importantes réductions et réaffectations dans l'ensemble des programmes et des entités. Environ un tiers des budgets supplémentaires ont affiché une tendance à la baisse de 13 % en moyenne par rapport

aux budgets initiaux. Parmi eux, le Bénin, l'Algérie et l'Angola ont réduit leurs budgets initiaux de 13, 6 et 9% respectivement. La République du Congo a procédé à une réduction encore plus drastique de 50 % (CABRI, 2021).

Une majorité des pays ayant adopté des budgets rectifiés ont augmenté le montant total de leurs affectations. Malgré les contraintes accrues liées aux recettes et à l'espace budgétaire limité, un grand nombre de pays ont néanmoins décidé d'augmenter leurs estimations de dépenses. Les disparités étaient importantes, avec une forte augmentation dans certains pays comme la Somalie, qui a augmenté son budget de près de moitié, et une augmentation très faible pour des pays comme la Guinée ou le Maroc.

La réaffectation vers le secteur de la santé a été la décision la plus immédiate pour tous les pays. Les pays d'Afrique subsaharienne ne consacrent en moyenne que 5,1 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la santé, contre 9,9 % pour le reste du monde (OMS, 2018). Pour combler ce déficit, la plupart des pays ont effectué d'importants transferts vers secteur de la santé (voir Figure 1). Cette réponse immédiate fut similaire pendant la crise d'Ebola, pour laquelle le Liberia avait augmenté ses dépenses de santé de 111 % (jusqu'à 60 % du budget). Pour la COVID-19, d'importants investissements ont été annoncés pour répondre aux besoins en matière de prévention et de traitement, tels que les équipements de protection individuelle, les kits de tests, les ventilateurs et les installations d'isolement ou de quarantaine. Les dépenses de santé en proportion des crédits budgétaires ont été impactées de manière positive, atteignant 12,1 % pour le Mozambique, contre une moyenne de 8,9 % au cours de la dernière décennie (UNICEF, 2020a). Même les Seychelles, qui affichaient déjà le niveau de dépenses de santé par habitant le plus élevé du continent, avec 792 USD par habitant avant la COVID-19, ont augmenté la part des dépenses récurrentes allouées à la santé de 16,8 à 17,3 %, alors que celle-ci a diminué pour la plupart des autres lignes budgétaires (WHO, 2021; Ministry of Finance, Trade, Investment and Economic Planning of Seychelles, 2020).

La réaffectation vers le secteur de la santé a été utilisée pour les biens et services, les recrutements et parfois l'infrastructure, mais toujours en mettant l'accent sur les activités liées à la COVID-19. L'Éthiopie a augmenté son budget de la santé de 46 % en 2020 pour atteindre 18,7 milliards d'ETB (450 millions d'USD, soit 0,53 % du PIB) au cours de l'exercice 2020/2021, contre 12,64 milliards d'ETB (34 millions d'USD) pour l'exercice 2019/2020 (voir Figure 2). Le Kenya a réaffecté 9,4 millions d'USD à l'embauche de nouveaux agents de santé. Une grande partie a également été allouée au personnel de santé, soit pour des suppléments de salaire ou pour l'embauche de personnel supplémentaire, par exemple au Kenya, au Malawi, en Afrique du Sud et en Zambie (UNICEF, 2020a).

À la fin mars, le Ghana avait déjà affecté 56 millions d'USD de son programme d'atténuation du coronavirus aux agents de santé et à l'industrie pharmaceutique. Les autorités capverdiennes ont annoncé 76 millions de CVE

(0,8 million d'USD) pour un plan d'urgence visant à couvrir les dépenses supplémentaires de personnel, de formation et d'équipement médical (CABRI, 2021).

Figure 1 : Crédits 2020 affectés au ministère de la Santé en pourcentage du PIB, avant et après le budget supplémentaire de 2020

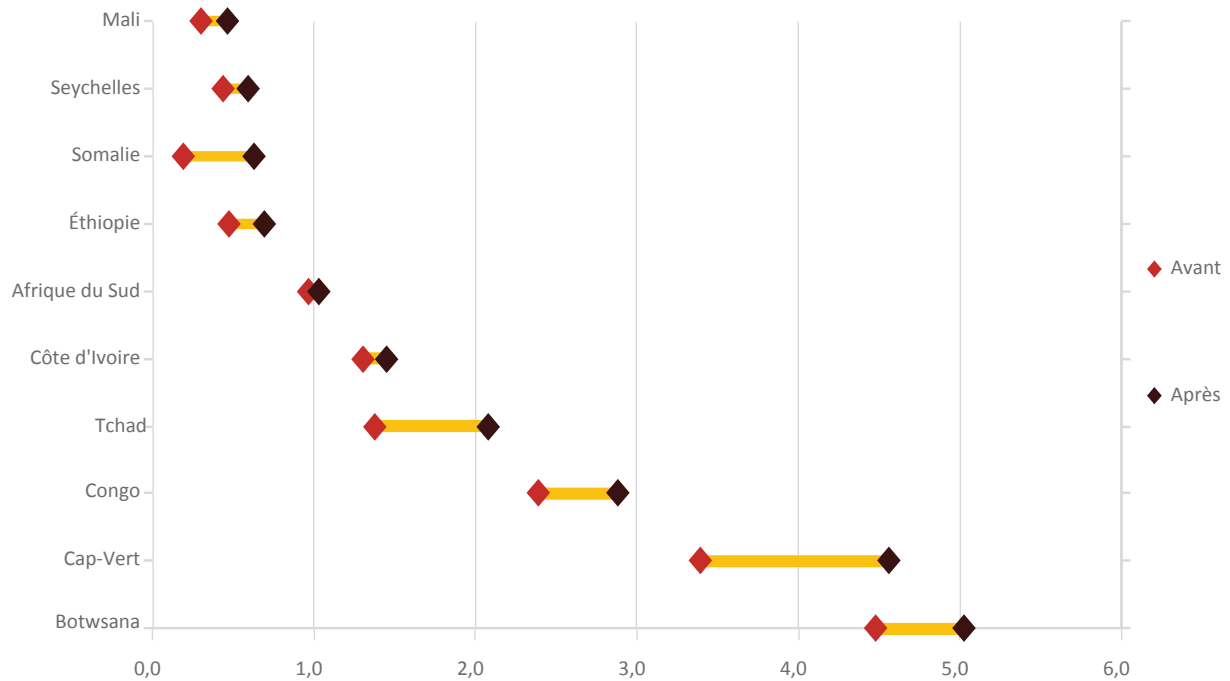
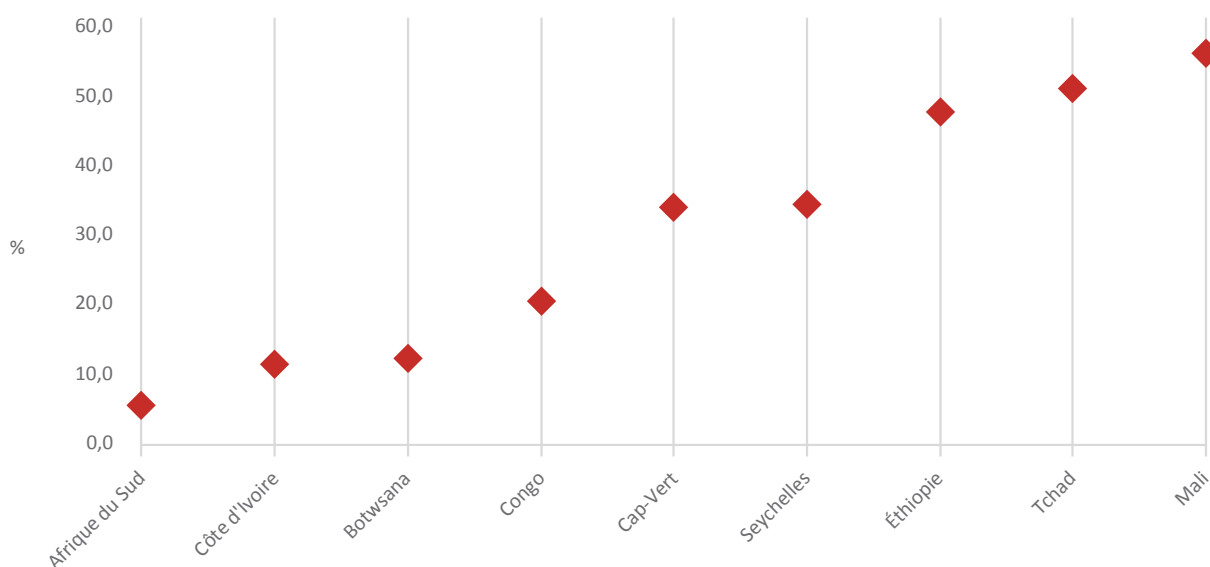


Figure 2 : Pourcentage d'augmentation au profit du ministère de la Santé dans le budget supplémentaire de 2020



Source: Lois de finances et lois de finances complémentaire de 2020 ; Indicateurs du développement dans le monde
 Note: PIB = Produit intérieur brut de 2019 (actuel)

La pandémie a également mis en évidence le manque d'investissements dans le secteur WASH. Dans un continent où plus de 750 millions de personnes n'ont pas accès à des services d'assainissement améliorés, la pratique des gestes barrières est un défi (AfDB, 2020). De nombreux pays ont investi dans des installations d'assainissement dans des lieux publics. Dans leurs budgets opérationnels, les ministères de la Santé ont inclus des produits comme les désinfectants et le savon, classés comme produits essentiels, en ont réduit les droits d'importation (Burkina Faso, Comores) ou les ont distribués à la population (Mali, Madagascar, Sénégal) (CABRI, 2021).

Certains États ont renforcé le rôle joué par les collectivités locales en augmentant les transferts. Les collectivités locales et régionales peuvent jouer un rôle important en première ligne, en assurant la qualité et le suivi de la prestation des services à l'échelle infranationale (Sharif & Saiz, 2020). Alors que les gouvernements ont en général plébiscité une réponse centralisée, quelques pays ont opté pour une délégation partielle aux collectivités locales. Les municipalités sud-africaines ont reçu un financement supplémentaire pour améliorer les infrastructures d'approvisionnement en eau, l'assainissement et organiser l'approvisionnement alimentaire et la mise à disposition de logements pour les sans-abri. En Ouganda, les fonds affectés à la surveillance, à la collecte d'échantillons et à la recherche de cas contacts pour les districts ont été distribués par l'entremise des collectivités locales (CABRI, 2021). Environ 13 % des dépenses supplémentaires consacrées à la riposte à la COVID-19 ont été affectées aux collectivités locales (Parliament of Uganda, 2020b).

Les conséquences sur l'emploi de la riposte ont également forcé les gouvernements à augmenter massivement les budgets de protection sociale par le biais de mesures de soutien économique et social. Une enquête menée dans 21 pays d'Afrique subsaharienne a révélé que les particuliers et les petites et moyennes entreprises étaient les principaux bénéficiaires des réaffectations budgétaires, avant les secteurs de la santé et de WASH, suivis des grandes entreprises et industries (UNODC, 2020). Sur l'ensemble du continent, les mesures de soutien socioéconomique annoncées en 2020 ont représenté des coûts allant d'environ 0,02 % du PIB au Soudan du Sud à 10,4 % du PIB en Afrique du Sud (Institut Milken, 2021). En avril 2020, l'Afrique du Sud a annoncé l'affectation de 40 milliards de ZAR au soutien de la rémunération, tandis que les Seychelles ont affecté 1,1 milliard de RS à la garantie des salaires. Un grand nombre de pays se sont efforcés d'assurer la sécurité alimentaire par le biais d'une aide en espèces, en nature et sous forme de coupons, comme le Liberia, qui a réaffecté 25 millions d'USD à la distribution des denrées alimentaires (CABRI, 2021).

Les transferts ont occupé une place centrale en tant qu'outil principal de protection sociale. Plusieurs pays, comme le Togo et le Mali ont organisé des transferts directs en espèces et en nature au profit des ménages vulnérables et des personnes ayant perdu leur source d'emploi. Le Nigeria, qui procédait déjà à des transferts avant la pandémie pour aider les ménages vulnérables, a étendu la couverture à 1 million de bénéficiaires supplémentaires (CABRI, 2021). Pour la plupart des pays, il s'agissait de nouvelles mesures ponctuelles à caractère temporaire. Les transferts en espèces peuvent représenter un fardeau important pour le budget que peu de pays sont en mesure de mettre en œuvre pendant une période prolongée. Les transferts en espèces en Gambie, au Kenya et au Congo ont varié entre 41 et 47 % du PIB mensuel par habitant (Gentilini et al., 2020). Le gouvernement des Seychelles a dû annuler un plan financier de maintien de l'emploi plus tôt que prévu pour limiter le creusement du déficit budgétaire en 2021 (Ministry of Finance, Economic Planning and Trade, 2021).

La redéfinition des priorités budgétaires a également concerné les recettes, avec notamment une série de mesures de relance budgétaire visant à alléger la pression sur les entreprises. L'annulation ou le report des paiements d'impôt peuvent réduire la pression sur les liquidités des petites et moyennes entreprises, dont beaucoup ont dû fermer temporairement ou ont constaté une baisse considérable de leur activité. Les gouvernements ont annoncé des mesures fiscales dès le début. À la mi-2020, l'Angola avait annoncé la réduction de la taxe industrielle, le Burkina Faso avait suspendu la taxe sur l'apprentissage en gestion pour les entreprises de transport et les hôtels, et le Congo avait annoncé une extension gratuite du paiement des pénalités. L'exemption de la TVA et des droits de douane a également été largement utilisée pour certains produits, comme l'aide humanitaire et l'aide alimentaire (Angola, Tchad), les secteurs touchés par la COVID-19 (Sénégal, Zambie) et les médicaments (République démocratique du Congo – RDC, Soudan, Tanzanie, Tunisie, Zambie) (CABRI, 2021). Certains pays ont également annoncé des mesures de relance budgétaire sous la forme de prêts concessionnels et de subventions, comme le Sénégal et l'Afrique du Sud, qui ont affecté, respectivement, 0,5 et 0,4 % du PIB à un système de garantie des prêts (CABRI, 2021). L'aide sous forme de prêts et de garanties de prêts a atteint près de 7,50 % du PIB au Nigeria (Gondwe, 2020).

c. Coupes budgétaires : qui ont été les principaux perdants ?

De nombreux pays ont procédé à d'importantes réductions de leurs dépenses récurrentes dans la rubrique biens et services (B&S), notamment concernant les postes considérés comme des « postes budgétaires non essentiels ». Les coupes budgétaires évidentes ont concerné les voyages, les sports et le divertissement (Ghana, Cap-Vert, Lesotho) devenus temporairement superflus dans un contexte de confinement et de fermeture des frontières (CABRI, 2021). En avril, le Cap-Vert a annoncé des coupes dans les crédits alloués aux voyages, à la formation, au recrutement, aux fournitures de bureau et aux promotions dans la fonction publique. Les Seychelles ont réduit à la fois les crédits affectés aux traitements et salaires (T&S) et aux biens et services (P&S) de 1,5 et 6,3 % respectivement, par le biais de coupes effectuées dans les événements culturels, les divertissements et les voyages. Une réduction de 50 % a été appliquée à tous les budgets des dépenses d'investissement secondaires, ce qui a permis de réaliser une économie de 27,1 millions de SR (1,8 million d'USD) (Ministry of Finance, Trade, Investment and Economic Planning of Seychelles, 2020). Le projet de loi de finances complémentaire de l'Algérie a considérablement réduit les dépenses récurrentes de 50 %. Certains pays ont temporairement reporté la décision finale, comme l'Angola, qui a temporairement gelé 30 % de son budget consacré aux biens et services, en attendant la fin d'un examen budgétaire (CABRI, 2021).

Les traitements et les salaires ont été visés dans certains cas. La nature des dépenses rend toute réduction drastique difficile, et la grosse masse salariale des fonctionnaires est souvent considérée comme une source de rigidité dans le budget d'un pays. Pour minimiser le poids des traitements et salaires, plusieurs gouvernements ont annoncé le gel des nouveaux recrutements et des promotions dans la fonction publique, comme en Tunisie et au Cap-Vert, ou des ajustements salariaux inférieurs à l'inflation comme en eSwatini. Certains pays sont même allés plus loin, comme les Seychelles qui ont imposé un gel sur le recrutement et la suppression du treizième mois de salaire. Compte tenu que ce dernier est prescrit par la loi dans les secteurs privé et public, le procureur général a préparé une modification législative pour permettre sa suspension temporaire, ce qui a permis au gouvernement d'économiser 541 millions de SR (36,6 millions d'USD), soit 5,8 % du budget initial (Pointe, 2020). Dans des pays comme le Botswana et le Malawi, les représentants du gouvernement ont dû promettre de transférer une partie de leurs salaires aux fonds de riposte à la COVID-19.

La décision sur les dépenses d'investissement (CAPEX) n'a pas été unanime, la tendance générale ayant été à la réduction des crédits affectés aux dépenses d'investissement, avec néanmoins de nombreuses exceptions. Les pays soumis à des pressions financières décident souvent d'annuler ou de reporter des projets d'investissement public, car ils représentent un accès facile à de grosses sommes forfaitaires (Tandberg & Allen, 2020). Le contexte de la pandémie a rendu ces coupes budgétaires plus attrayantes, car il était probable que les mesures de restriction des déplacements ralentissent les travaux publics, du moins à court terme. Des décisions similaires ont été prises pendant la crise d'Ebola, au cours de laquelle le Liberia et la Sierra Leone ont annoncé d'importantes baisses de leurs budgets d'investissement. De même, de nombreux pays ont annoncé des coupes budgétaires dans les CAPEX en 2020, notamment l'Angola, les Seychelles, le Ghana et Djibouti (CABRI, 2021). Celles-ci ciblaient habituellement des secteurs spécifiques, comme au Lesotho où l'équivalent de 0,35 % du PIB a été réaffecté de l'infrastructure de transport à la riposte sanitaire et sociale à la COVID-19. Cependant, d'autres pays ont décidé d'augmenter les crédits affectés aux CAPEX, comme le Tchad et le Maroc (voir Encadré 2) de 19 et 9,5 % respectivement (CABRI, 2021) (voir Figure 3).

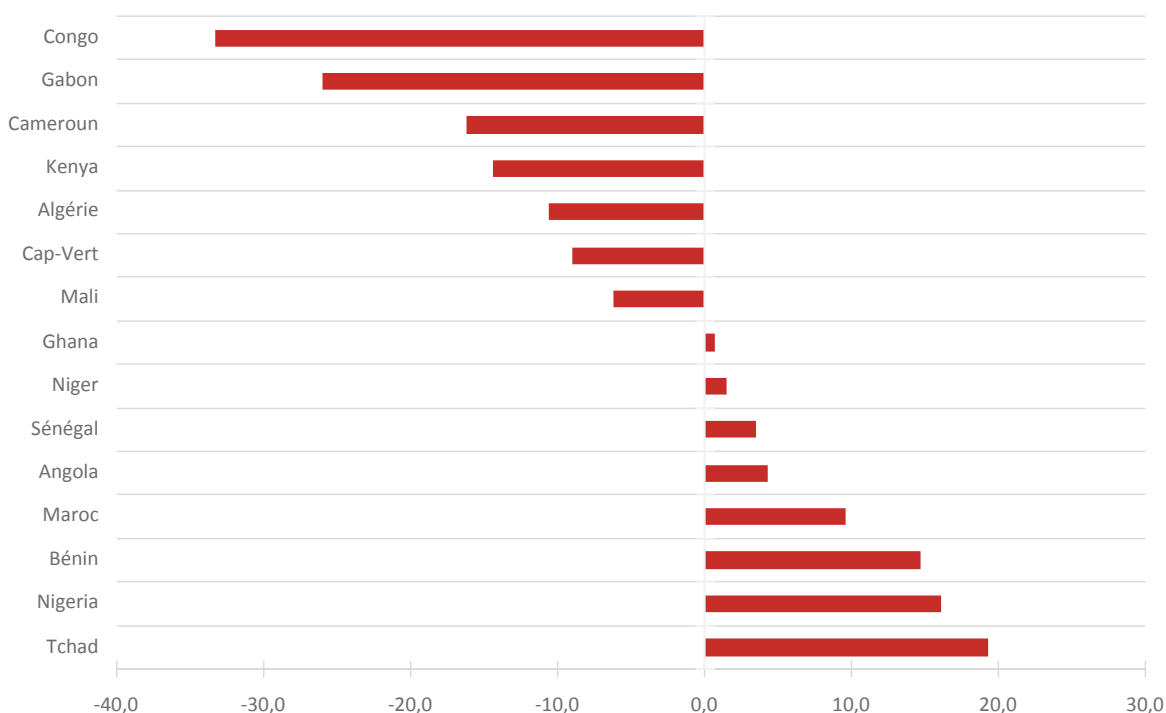
Encadré 2 : L'investissement du Maroc dans les CAPEX, un compromis entre investissements et dépenses récurrentes

Pour financer les mesures d'urgence et prendre en compte la baisse des recettes, le gouvernement a annoncé une « rationalisation » des finances publiques. Des coupes budgétaires ont été effectuées dans un certain nombre d'affectations ciblées qualifiées de « non essentielles », y compris les transports, les cérémonies et les événements internationaux, tout en maintenant d'autres comme les salaires des fonctionnaires et les dépenses sociales. Contrairement à de nombreux autres pays, le gouvernement a décidé de ne pas réduire les dépenses d'investissement, malgré d'importantes restrictions dans la plupart des lignes budgétaires, y compris un total de 5 milliards de DH (1,4 milliard d'USD) prélevés dans le secteur de l'éducation. Au lieu de cela, le budget révisé a prévu une augmentation des dépenses d'investissement public de 9,6 %, principalement dans le chapitre Charges Communes (un type de crédits ciblant principalement des mesures économiques et sociales qui ne relèvent pas d'une institution spécifique), pour lequel les crédits affectés aux CAPEX ont augmenté de 71 %. Compte tenu des contraintes rencontrées en 2020 (distanciation sociale, réduction des importations ayant une incidence sur l'offre), il s'agissait là d'une mesure ambitieuse qui visait à soutenir la reprise de l'activité économique. En fin de compte, l'exécution des dépenses d'investissement pour 2020 a atteint 104,9 %, contre 78 % en 2019 (Trésorerie Général du Royaume du Maroc, 2021).

Les experts attirent l'attention sur le fait que les coupes budgétaires dans les CAPEX doivent être bien ciblées et effectuées de manière transparente. Les projets à faible coût mais à haut rendement économique et social devraient de préférence être maintenus. Des pays comme eSwatini ont transféré les crédits affectés aux CAPEX pour des travaux moins urgents à la rénovation des hôpitaux et à la construction de nouveaux hôpitaux. Les experts

soulignent également l'importance d'éviter les coupes dans les opérations et l'entretien pour limiter l'impact à long terme (Tandberg & Allen, 2020). Certaines règles de base peuvent aider à éviter les coûts irrécupérables, par exemple en limitant les réductions des CAPEX aux projets qui n'ont pas encore démarré, comme cela a été le cas au Cap-Vert.

Figure 3 : Pourcentage de variation des dépenses d'investissement dans le budget supplémentaire de 2020

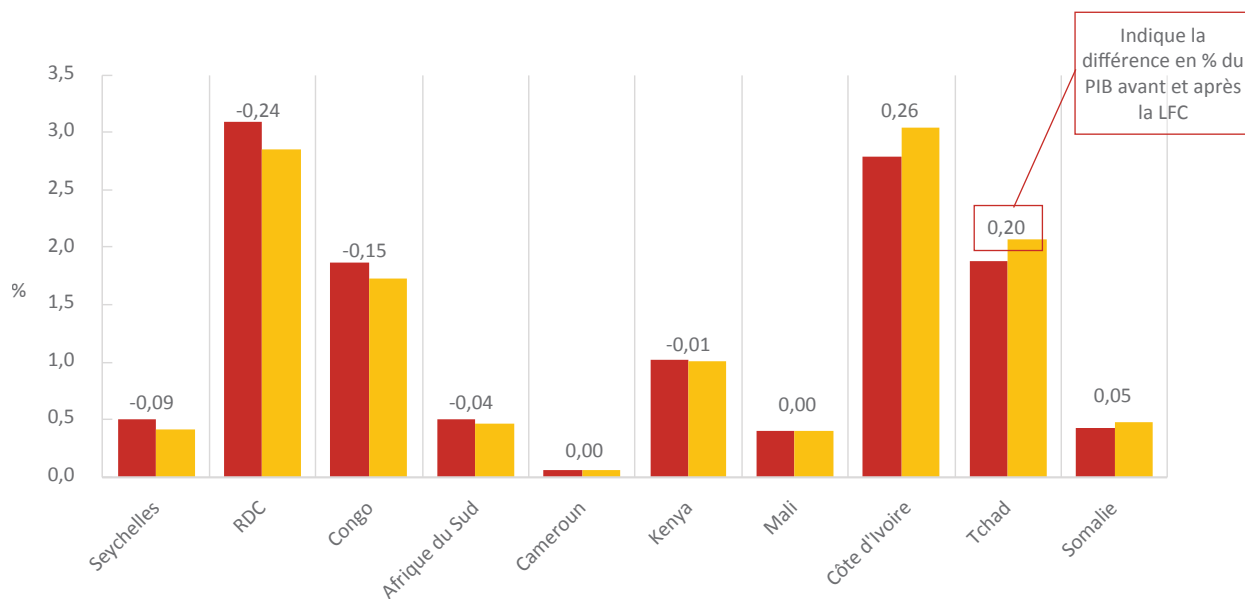


Source : Diverses lois budgétaires et lois de finances complémentaire

Les secteurs du capital social et humain ont aussi souvent été négativement impactés. La redéfinition des priorités au profit de la riposte à la COVID-19 a aussi parfois évincé les dépenses dans d'autres domaines clés non liés à la santé, comme l'éducation et la nutrition. L'éducation a souvent été un grand perdant, notamment dans un contexte nécessitant que les écoles ferment pendant plusieurs mois ou respectent les mesures de distanciation sociale, ce qui aurait entraîné des coûts supplémentaires pour assurer la continuité des services d'enseignement (Al-Samarrai, 2020). Des pays comme le Burundi, le Zimbabwe et la Zambie ont annoncé d'importantes baisses du budget de l'éducation, avec une réduction des dépenses par personne estimée à 33, 23 et 18 % respectivement (UNICEF, 2020a). Encore une fois, cette tendance n'a pas été suivie par tous les pays, certains ayant inclus des dépenses d'éducation supplémentaires dans leurs mesures de relance budgétaire, comme la

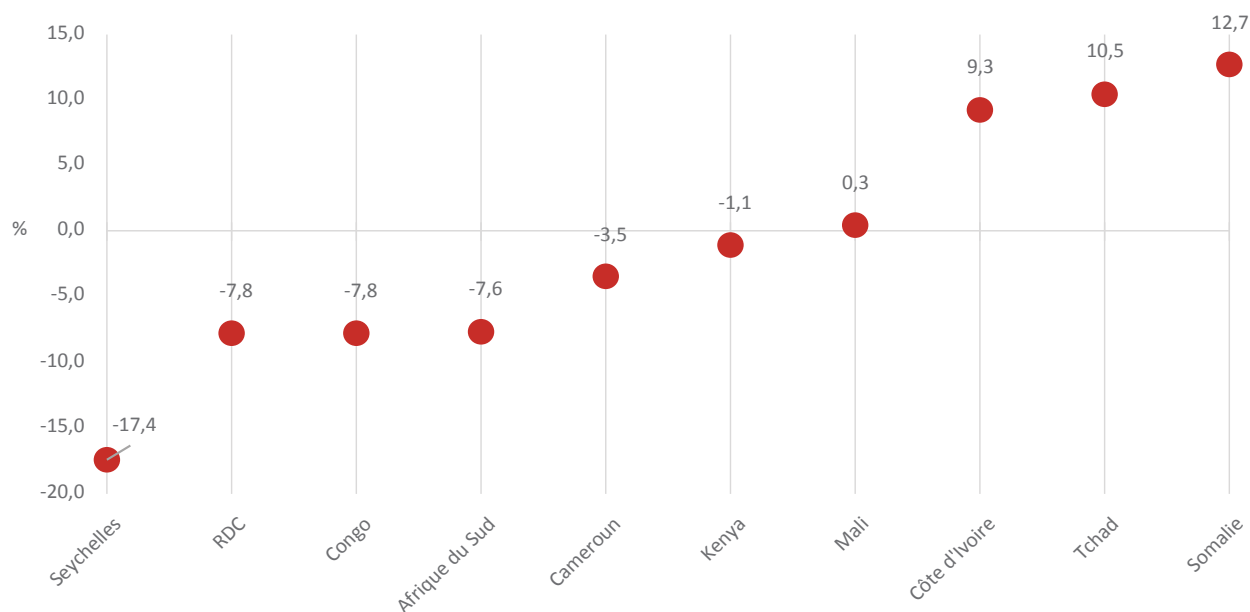
Guinée équatoriale et l'Éthiopie (IMF, 2020a). D'autres pays, comme l'Algérie, ont fait en sorte que les dépenses sociales restent inchangées, tandis que le Cameroun a procédé à une coupe budgétaire de 20 % toutes les administrations, à l'exclusion des celles chargées des affaires sociales (santé, éducation, promotion des femmes et de la famille, emploi et formation professionnelle, et enseignement supérieur) (Matock, 2020). La fermeture d'écoles a également eu des répercussions sur d'autres secteurs sociaux, notamment la santé et la nutrition, avec l'interruption des programmes vermifuges et des programmes d'alimentation scolaire. L'alimentation scolaire, qui est financée à hauteur de 30 % dans les pays à faible revenu et de 90 % dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, pourrait avoir été directement affectée par les coupes budgétaires (WFP, 2020).

Figure 4 : Crédits 2020 affectés au ministère de l'Éducation en pourcentage du PIB, avant et après le budget supplémentaire de 2020



Notes : PIB = Produit intérieur brut de 2019 (actuel) ; les données ne sont pas toujours comparables d'un pays à l'autre, car elles indiquent des crédits alloués au secteur de l'éducation ou uniquement au ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, selon les données budgétaires disponibles.

Figure 5 : Pourcentage de variation des crédits affectés au ministère de l'Éducation, avant et après le budget supplémentaire de 2020



Source : Diverses lois budgétaires et lois de finances complémentaire ; Indicateurs du développement dans le monde
 Note: PIB = Produit intérieur brut de 2019 (actuel)

La redéfinition des priorités au profit de la réponse sanitaire ne s'est généralement pas traduite par une augmentation pour d'autres programmes de santé non liés à la COVID. Au contraire, l'accent mis sur la riposte à la COVID-19 s'est parfois traduit par une négligence à l'égard d'autres maladies. En dépit de la dynamique de transfert de fonds vers le secteur de la santé, d'autres programmes ont parfois été négativement impactés. Au Zimbabwe, des ressources ont été réaffectées des programmes de lutte contre le VIH/sida à la préparation à la COVID-19 (UNICEF, 2020a). Les recherches ont également mis en lumière l'impact de la réaffectation budgétaire sur les programmes de prévention et de traitement du paludisme. Des pays fortement touchés par le paludisme, comme la Côte d'Ivoire, les Comores et le Ghana, ont tous reporté leurs campagnes de distribution de moustiquaires et d'aspersion intra-domiciliaire pendant la pandémie de COVID-19 (Guerra et al., 2020; Rogerson et al., 2020).

Le manque de détails dans de nombreux budgets ne fournit des renseignements limités sur le contenu réel des coupes budgétaires. L'opacité des réaffectations de crédits a été particulièrement perceptible dans les systèmes de budgétisation par poste, dans lesquels les rapports sur les coupes ou les mouvements effectués au niveau des postes ne contenaient que peu ou pas d'informations sur la nature de l'activité impactée. Pour faire face à la baisse des recettes et au financement gratuit de la riposte à la COVID-19, le Liberia a réduit son budget de 23 % en procédant à des réductions draconiennes des dépenses récurrentes dans toutes les institutions, ne

rendant compte des changements qu'au niveau de la ligne budgétaire/de la catégorie des crédits. Le budget montre que les crédits alloués au ministère de l'Éducation ont été réduits de 8 %, y compris une baisse de 50 % des biens et services destinés à l'« administration », sans plus de détails sur les services impactés. Une telle pratique augmente les risques de coupes budgétaires appliquées aux services essentiels et souligne l'absence de hiérarchisation des priorités dans le processus budgétaire.

d. Réaffectation : qui a pris les décisions ?

En réponse à la nécessité d'une action rapide, de nombreux pays ont introduit de nouveaux règlements et cadres pour gérer la crise, y compris sur le plan budgétaire. Certains ont déclaré l'état d'urgence, ce qui a permis de débloquer des fonds supplémentaires et de créer des comités de haut niveau dotés de pouvoirs spéciaux pour diriger et surveiller la riposte à la COVID-19 et prendre des décisions concernant l'affectation des ressources. Le Bénin, les Comores, eSwatini, la Guinée, le Mozambique, le Nigeria, les Seychelles, le Tchad et le Togo ont tous créé ce genre de comités (Nabyonga-Orem et al., 2020). La mise en place d'un ou de plusieurs organes décideurs fonctionnels capables d'organiser une coordination efficace avec les ministères, les départements et les agences (MDA) et les entités infranationales a été essentielle pour veiller à la bonne affectation des fonds destinés aux activités d'urgence liées à la COVID-19 (Saxena & Stone, 2020).

Les modalités du cadre décisionnel ont différé d'un pays à l'autre, avec divers niveaux de centralisation et d'inclusion des parties prenantes. Alors que le ministère des Finances a toujours pris part à la décision budgétaire, un nombre variable d'autres acteurs y ont également participé. Des organes hautement centralisés, comme le Groupe de travail présidentiel contre la COVID-19 au Nigeria et le Comité de crise dirigé par le président de la République centrafricaine (RCA) ont été chargés de la plupart des activités liées à la COVID-19, y compris la mise en œuvre du plan de riposte et la réaffectation du budget. Le Sénégal a mis sur pied deux comités de haut niveau, l'un chargé de surveiller la mise en œuvre du plan de riposte à la COVID-19 et l'autre chargé de la prise de décisions stratégiques. Ces deux comités comprenaient des membres du gouvernement (p. ex., les ministres des Finances et du Budget, de la Santé, du Développement local), des membres du Parlement national et des représentants de la société civile (*Décret N° 2020-965*). Certains gouvernements ont créé des sous-comités supplémentaires, plus opérationnels, pour aborder des dimensions spécifiques du défi. Le Cameroun a mis en place un cadre de consultation entre le ministère des Finances et le ministère de l'Économie et de la Planification, auquel ont participé les principaux acteurs économiques qui étaient spécifiquement chargés d'atténuer les effets de la crise et d'encourager la reprise économique. L'Angola a choisi de réduire le nombre de ministères de 28 à 21, de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité du gouvernement (Kunicova, 2020).

Les pays ont pris des initiatives pour remédier aux difficultés liées à la communication descendante. Dans certains pays, les décisions concernant la réaffectation des ressources et l'utilisation des fonds d'urgence ont été prises par des hauts fonctionnaires des ministères des Finances, après une consultation limitée de toutes les parties concernées (Tobert et al., 2020). Pour éviter ce problème, plusieurs pays ont mis en place des mécanismes de coordination. En Gambie, des comités ont été formés pour améliorer la coordination entre le Service du budget et les MDA compétents aux niveaux infranational et central, réunissant ainsi les chefs des départements concernés, l'un au niveau technique et l'autre au niveau du Cabinet. Le Zimbabwe a assoupli les règles de délégation et a permis aux MDA d'utiliser les fonds de façon plus souple en les réaffectant aux services de santé liés à la COVID-19 sous forme de paiements anticipés (CABRI, 2021). L'Algérie a directement envoyé des fonds provenant du fonds central aux niveaux infranationaux, tandis que les Comores ont créé des comités infranationaux dotés du pouvoir d'affecter des ressources. Au Bénin, des plateformes consultatives ont été mises en place pour discuter des décisions relatives à la mobilisation et à l'affectation des ressources de manière participative et transparente (Nabyonga-Orem et al., 2020).

Certains enseignements peuvent être tirés de l'expérience des mécanismes de coordination au cours des crises de santé publique précédentes, comme la flambée épidémique d'Ebola en 2014-2015. La crise d'Ebola a souligné la difficulté d'intégrer et d'organiser correctement un cadre de coordination et de prise de décision. Au Liberia, la distance géographique entre les différents organes de réponse, le manque d'accès à Internet et le nombre et la taille limités des espaces de réunion ont nui à une bonne communication et ont créé des goulots d'étranglement dans la prise de décisions (Schreiber, 2017). Pour améliorer la communication entre les équipes de la santé et des finances, le ministère des Finances a transféré une partie de son personnel au ministère de la Santé. (Bedasso & Cole, 2020). Le gouvernement a ensuite organisé des réunions hebdomadaires entre les agences gouvernementales, les bailleurs de fonds et les organisations non gouvernementales (ONG) en vue de partager et de coordonner l'information, ce qui s'est avéré un succès (Kunicova, 2020). Pendant la pandémie de 2020, le Sénégal a pu appliquer les enseignements tirés de la dernière crise d'Ebola (voir Encadré 3).

Encadré 3 : Enseignements du Sénégal sur la gestion de la pandémie d'Ebola

Le Sénégal a tiré d'importants enseignements de la crise d'Ebola qui se sont manifestés dans sa gestion de la pandémie de COVID-19. En 2014, le Sénégal a mis sur pied le Centre des opérations d'urgence sanitaire pour répondre à l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest – et est ensuite devenu un modèle en Afrique de l'Ouest – (CDC, 2016). Au début 2020, après d'autres investissements, le Centre comptait 23 employés, dont cinq médecins, et assurait depuis maintenant six ans la coordination avec le ministère de la Santé et des organisations internationales, ce qui a permis de faciliter la communication et la coordination des activités de riposte sanitaire lors de l'apparition de la nouvelle pandémie. En outre, en avril, le gouvernement a créé un comité directeur chargé du suivi de la mise en œuvre du Plan de résilience économique et sociale préparé en réponse à la crise. Le comité est composé de membres du gouvernement, notamment des ministères de la Santé et de l'Économie, mais aussi de représentants des principaux groupes d'opposition parlementaire et de membres de la société civile. L'objectif était de donner des orientations politiques claires, basées sur un consensus entre tous les acteurs, ce qui a contribué à la réussite de la riposte sanitaire.

e. Surveillance : qui a approuvé les décisions budgétaires ?

De nombreux pays ont déclaré l'état d'urgence ou l'urgence de santé publique, ce qui a conféré beaucoup plus de pouvoir de décision à l'exécutif. Alors qu'au Sénégal et au Botswana les parlements ont voté l'activation de l'état d'urgence, au Gabon et en Afrique du Sud, l'état d'urgence a été déclaré par le président. Une enquête menée dans 21 pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre a révélé que 62 % avaient adopté des mesures d'aide d'urgence par des décrets exécutifs approuvés par le pouvoir exécutif. Les 38 % restants ont fait solliciter leurs parlements nationaux pour adopter des mesures d'aide d'urgence dans le cadre de la COVID-19, qui comprenaient entre autres des abattements fiscaux et des aides en espèces ou en nature (UNODC, 2020).

Les parlements nationaux ont dû adapter leur rôle de surveillance. Dans l'urgence du contexte, les gouvernements ont parfois demandé aux législateurs de raccourcir les processus budgétaires. Les crises précédentes telles que la crise financière mondiale de 2007 ont montré que des situations d'urgence peuvent conduire à la création de procédures budgétaires « improvisées » (Schick, 2010). Néanmoins, les parlements ont souvent réussi à conserver au moins une partie de leur pouvoir. Le gouvernement tunisien a retiré le projet de loi de finances complémentaire après que le Parlement a critiqué son coût trop élevé (Reuters, 2020). Le gouvernement des Seychelles a demandé l'annulation des sept jours accordés au Parlement pour examiner le budget supplémentaire, mais le Parlement a refusé cette demande (Pillay, 2020). Le Parlement ougandais a augmenté de plus de 20 milliards UGX (5,6 millions USD) le montant initial des crédits alloués à la santé proposé par le gouvernement de 82,5 milliards d'UGX (23,2 millions d'USD), considérant que le montant était insuffisant (CABRI, 2021).

Certains gouvernements ont contourné le pouvoir législatif en utilisant les règles exceptionnelles de l'état d'urgence. Par exemple, le budget révisé de 2020 au Sénégal n'a jamais été approuvé par le Parlement, car la loi 20/13 sur l'état d'urgence, votée par le Parlement, a considérablement augmenté le pouvoir du président. Cela a permis au chef de l'État d'approuver le budget révisé par décision, même si, dans des circonstances normales, l'ampleur des révisions budgétaires aurait nécessité l'approbation du Parlement.

f. Planification : les estimations et les prévisions produites étaient-elles exactes ?

Certains pays ont révisé leurs estimations à moyen terme lors de la révision de leur budget, mais la plupart ne l'ont pas fait. La redéfinition des priorités relatives aux affectations budgétaires s'est avérée une tâche extrêmement complexe, dans un contexte souvent caractérisé par une capacité de planification et de budgétisation limitée. La réaffectation des fonds aux services de santé et aux services essentiels a nécessité de produire des estimations des besoins en ressources pour la riposte sanitaire et économique, d'une part, et de déterminer les dépenses peu prioritaires, d'autre part. En théorie, l'exercice de réaffectation des ressources doit tenir compte de l'impact sur le cadre budgétaire à moyen terme. Les pays dotés de systèmes de GFP plus robustes comme le Maroc, l'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Ouganda ont joint un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ajusté au budget supplémentaire soumis au Parlement (voir Encadré 4). Toutefois, pour la majorité des pays, les budgets présentés au Parlement ne contenaient aucune estimation ni prévisions révisées.

Plusieurs pays ont procédé à d'importantes coupes budgétaires dans tous les secteurs et postes qui avaient parfois un lien limité avec les priorités politiques. Les dépenses hautement prioritaires, y compris celles visant à aider les personnes vulnérables et à répondre aux besoins essentiels, telles que le service de la dette, ne devraient pas être négativement impactées. De plus, théoriquement, les coupes limiteraient les répercussions sur les secteurs déjà largement impactés par la COVID-19, comme le tourisme et les petites entreprises. Plusieurs pays, comme le Liberia, la République centrafricaine et le Congo, ont eu recours à d'importantes coupes dans l'ensemble des secteurs, courant ainsi le risque de nuire à la prestation de services essentiels. Le Liberia, par exemple, a réduit l'affectation budgétaire B&S de toutes les lignes budgétaires, à quelques exceptions près, comme les ministères de la Santé et des Finances et l'Agence nationale de l'alimentation.

La planification de mesures d'urgence est rendue plus difficile par les rigidités à long terme du budget. Les masses salariales élevées ou les grandes proportions de recettes réservées rendent les réaffectations budgétaires plus difficiles. Par exemple, le Ghana dispose de plus de 11 dispositifs d'affectation des recettes (Boakye, 2016). De plus, la rémunération des employés, le paiement des intérêts et les subventions versées aux autres unités gouvernementales représentaient, respectivement, 31, 23 et 18 % de l'affectation des ressources pour 2020 (Amankwah-Poku, 2020), ne laissant que peu de marge de manœuvre pour la redéfinition des priorités.

Encadré 4 : Le budget révisé du Nigeria a été étayé par une importante documentation contextuelle

Dès que la pandémie a frappé, un budget rectifié réduisant le plafond des dépenses de 10,6 billions de NGN (27,3 milliards d'USD) à 10,5 billions de NGN (27,1 milliards d'USD) a été rapidement préparé et soumis à l'Assemblée nationale le 28 mai 2020. Il a été présenté en même temps qu'un cadre budgétaire à moyen terme (CDMT) révisé pour 2020-2022, qui tenait compte de la baisse du prix de référence du baril de pétrole et de la baisse associée des revenus minéraux, de la dépréciation de la monnaie nationale et de la réduction relative des prévisions des recettes non pétrolières. Après examen par l'Assemblée nationale, il a été promulgué le 10 juillet 2020 (Federal Government of Nigeria, 2020a). Le budget rectifié de 2020 comprenait un programme d'intervention lié à la COVID-19 qui facilitait le suivi des affectations budgétaires pour les interventions liées à la COVID-19. Soixante-sept programmes d'intervention totalisant une affectation de 500 milliards de NGN ont été créés pour des activités liées notamment à l'investissement dans l'achat de laboratoires de systèmes de santé pour les tests et des mesures économiques d'aide aux micro, petites et moyennes entreprises, chaque programme étant placé sous la responsabilité d'une institution spécifique (Federal Government of Nigeria, 2020b). Un Fonds d'intervention en cas de crise COVID-19 a été créé et ajouté comme ligne dans le budget (présenté dans la classification économique et divisé entre une affectation aux dépenses récurrentes). Le Fonds a pour objectif, entre autres, de financer des établissements de soins de santé, des interventions de soutien des collectivités territoriales, des projets de travaux publics et des interventions sociales (Ejiogu et al., 2021)

Le manque de détails dans les documents budgétaires complique également le processus de réaffectation. Les budgets fournissent généralement des informations sur l'ensemble des budgets sectoriels, mais donnent souvent peu ou pas de détails sur les programmes ou les activités sectorielles, ce qui complique la tâche des décideurs pour identifier les dépenses prioritaires. Les budgets organisés en programmes peuvent faciliter cet exercice, mais en général, le lien entre les stratégies, les plans annuels, les politiques sectorielles et les budgets est faible. Une enquête menée auprès de 28 pays a permis de déterminer

que 21 pays avaient adopté une structure de budgétisation par programme (PBB), mais que moins de la moitié avaient décrit la façon dont le budget se rattache à la réalisation des objectifs politiques et dont il y contribue (International Budget Partnership, 2020). En Ouganda, les budgets supplémentaires comportaient quelques informations sur la source du financement et la justification des dépenses supplémentaires, mais avec des détails limités. Le ministère des Finances a indiqué qu'il utiliserait un prêt de 600 millions d'EUR (716 millions d'USD) préalablement voté par le Parlement ainsi que l'espace budgétaire créé par l'annulation de certaines activités non essentielles au cours du dernier trimestre de l'exercice 2019/2020. Aucun détail n'a été fourni quant au nombre, à la nature et aux coûts de ces activités (Parliament of Uganda, 2020a).

g. Suivi : comment a-t-il été enregistré ?

L'analyse détaillée de la réaffectation budgétaire est rendue difficile par l'absence de désagrégation dans certains budgets supplémentaires. L'absence d'affectation détaillée associée aux fonds spéciaux, ou l'absence de données désagrégées dans les budgets supplémentaires, rend le suivi des fonds assez flou. Un problème similaire avait été constaté après la crise d'Ebola en raison d'un manque de clarté sur la façon dont les fonds avaient été utilisés. En Sierra Leone, les données officielles ont montré que le budget alloué à l'unité administrative des « Services divers » a été largement dépassé pendant la crise. Aucuns détails ni aucunes explications n'ont été fournis sur la façon dont les fonds ont été dépensés (Tobert et al., 2020).

Théoriquement, les pays utilisant un système PBB enregistrent les dépenses liées à la COVID-19 dans la classification par programme. L'option recommandée par les experts en GFP était d'intégrer les dépenses liées à la COVID-19 dans la structure de programme existante ou, à défaut, de créer des sous-programmes spécifiques liés à la COVID-19 sous l'égide des ministères concernés par la riposte à la COVID-19, par exemple en ajoutant un sous-programme COVID-19 à un programme du ministère de la Santé axé sur les maladies infectieuses et la prévention des pandémies (Hélis et al., 2020). C'est ce qu'a fait l'Afrique du Sud qui a augmenté de 12 et 21 % respectivement les programmes sur les maladies transmissibles et non transmissibles et le programme de soins de santé primaires (UNICEF, 2020b). La création de programmes spécifiques liés à la COVID-19 dans différents ministères était également possible si un plan d'intervention avait déjà été élaboré, avec, pour chaque action, une entité référente. Enfin, la création d'un seul programme interministériel sur la COVID-19 était une autre solution, dans le cas où le gouvernement n'avait pas encore de plan chiffré clair. L'Afrique du Sud, dont la

PBB est bien établie, a utilisé les programmes existants et a permis aux provinces de réaffecter près de 1 milliard de ZAR (70,7 millions d'USD) dans les enveloppes de programmes existantes aux dépenses liées à la COVID-19. Le Mali a créé un programme de « riposte à la COVID-19 » sous l'égide du ministère de la Santé par l'entremise de sa LFC. De même, l'Angola a créé une commission interministérielle pour gérer la riposte à la COVID-19 et a introduit un programme spécifique à la COVID-19 dans la classification budgétaire.

Le suivi des dépenses liées à la COVID-19 au moyen des classifications administratives a constitué une autre option, parfois plus simple. De nombreux pays n'ont pas encore commencé à opérer une transition adéquate vers la PBB. Les gouvernements ont modifié la classification administrative en créant une ligne budgétaire pour la COVID-19 sous les ministères concernés. En Guinée, des sous-sections ont été créées dans les classifications administratives qui permettent de coder toutes les dépenses liées à la COVID-19 selon la classification administrative, fonctionnelle et économique (CABRI, 2021).

Les pays ont souvent inclus les dépenses liées à la COVID-19 dans une nouvelle ligne dans les classifications économiques. La classification (dette, T&S, B&S, etc.) devrait pouvoir absorber toute nouvelle affectation budgétaire, à condition que le plan de compte soit modifié pour les réaligner avec les autres classifications modifiées, comme l'ont fait les Seychelles en modifiant leurs règles et processus de GFP pour permettre l'utilisation des lignes budgétaires existantes pour les dépenses liées à la COVID-19 (CABRI, 2021). Cependant, plusieurs pays ont choisi de créer une nouvelle ligne budgétaire pour la COVID-19. Le Nigeria a introduit deux lignes budgétaires sous les CAPEX liées à un Fonds d'intervention en cas de crise COVID-19, tandis que les activités T&S et B&S ont été déclarées sous « Autres crédits à l'échelle du gouvernement » dans les dépenses récurrentes. De même, le Kenya a créé une nouvelle catégorie de classification économique intitulée « Relance économique ».

Certains gouvernements ont utilisé leur système d'information de gestion financière (SIGF) de façon novatrice pour assurer le suivi des crédits réaffectés. Au Bénin, le SIGF a été modifié et combiné à d'autres mécanismes pour assurer le suivi des dons en nature faits au profit du Fonds de lutte contre la COVID-19. Le SIGF du Sénégal surveille quotidiennement les dépenses liées à la COVID-19, tandis que le Togo assure le suivi des transferts en espèces effectués aux bénéficiaires, ce qui réduit le risque de fraude ou les retards (Imbert et al., 2021).

De nombreux pays ont eu recours à des fonds extrabudgétaires spéciaux, ce qui peut créer des difficultés supplémentaires dans le suivi des recettes et des dépenses liées à la COVID-19. Les fonds extrabudgétaires ont été utilisés pour accueillir les fonds provenant de nombreuses sources, y compris les fonds publics, les fonds des partenaires de développement et les dons privés, dont certains ont été affectés à des dépenses spécifiques, ce qui peut compliquer le suivi des recettes et des dépenses (Boukezia & Wendling, 2020). Ces fonds, souvent nouvellement créés, ne relevaient pas toujours non plus des mécanismes de suivi habituels et du SIGF.

h. Qualité de l'exécution

Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'impact des réaffectations budgétaires d'urgence sur la prestation de services, l'évaluation de la qualité des dépenses sera essentielle pour tirer les enseignements de l'intervention de crise. Le contexte d'une pression budgétaire accrue renforce l'importance de l'efficacité des dépenses budgétaires, y compris celle des réaffectations. L'analyse est rendue plus difficile par le manque de données sur la prestation de services, souvent absentes des documents budgétaires africains (PEFA, 2020). Cela est dû, entre autres, aux progrès limités des réformes de PBB, qui, lorsqu'elles sont correctement mises en œuvre, peuvent faciliter l'évaluation de la qualité des dépenses consacrées à des activités spécifiques. Le contexte d'urgence et la mauvaise qualité de l'enregistrement des dépenses liées à la COVID-19 constituent un défi supplémentaire.

Un nombre limité de pays ont publié des rapports sur les réaffectations et les dépenses liées à la COVID-19. De grandes disparités entre les annonces de politiques et la mise en œuvre effective des mesures de protection sociale ont été signalées par les donateurs et les ONG (UNICEF, 2020a). Le suivi de l'état d'avancement des décaissements des fonds alloués à des programmes spécifiques peut éclairer le niveau de mise en œuvre, même si à ce jour, peu de pays ont assuré le suivi et publié des rapports d'exécution du budget spécifiques à la COVID-19. Quelques gouvernements ont fourni des mises à jour régulières sur les progrès réalisés par rapport à leurs dépenses liées à la COVID-19. La Mauritanie a publié régulièrement des rapports d'étape sur les activités de riposte à la COVID-19, classées par intervention et accompagnées du détail de chaque mesure, comme les bons d'électricité, les distributions en nature et les transferts en espèces, et le nombre de bénéficiaires (Ministry of Finance of Mauritania, 2021). Certains pays, comme le Mali, ont inclus le suivi du programme COVID-19 dans les rapports trimestriels réguliers en cours d'exercice (Ministère de l'Économie et des Finances du Mali, 2021).

Les taux d'exécution semblent suivre les tendances précédentes caractérisées par une certaine contre-performance des dépenses d'investissement. Le cas du virus Ebola a montré que les pays ont tendance à suivre les tendances passées dans l'exécution du budget lorsqu'ils sont confrontés à une crise. Une analyse du score PEFA en Sierra Leone et au Liberia réalisée durant l'année de riposte à l'Ebola a montré que bien que ces pays aient adapté leurs budgets au nouveau contexte, de manière similaire à ce que nous constatons maintenant pour la COVID-19, les pratiques d'exécution du budget ont suivi des tendances semblables à celles des années précédentes. Les écarts dans certains secteurs (dépassement des dépenses ou sous-utilisation de fonds) sont restés les mêmes après la redéfinition des priorités (Tobert et al., 2020). Les pays qui rencontraient déjà des problèmes d'exécution de projets, comme le Botswana, ont vu ce problème exacerbé par les restrictions liées à la COVID-19 (RSM Botswana, 2021). Certains pays ont déclaré des dépenses supérieures à leurs affectations initiales dans le cadre de la COVID-19, comme la Mauritanie, ce qui pourrait être un signe de sous-budgétisation initiale. Les rapports sur l'affectation liée à la COVID-19 ont révélé que les fonds CAPEX étaient généralement les plus sous-utilisés, en raison de problèmes liés à la conception des projets, à la passation de marchés et au suivi des projets.

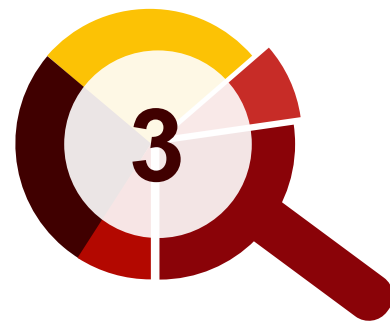
Lorsque les données disponibles le permettent, une évaluation plus approfondie des ressources et du suivi des dépenses permettra de tirer des enseignements utiles en matière de GFP. Par exemple, une étude de cas portant sur l'Ouganda a montré que les budgets supplémentaires alloués aux hôpitaux de référence nationaux et régionaux l'étaient selon une approche relativement normative basée sur les activités, ce qui a limité la flexibilité de la réponse du personnel de santé, et a rendu difficile les réaffectations lorsque celles-ci étaient nécessaires (Margini et al., 2020). Un rapport du Service du budget a également souligné l'absence de définition de priorités (voir encadré 5). Au Burkina Faso, le gouvernement a reconnu que la fragmentation des dispositifs de financement de la santé et le manque de coordination entre les organes sectoriels étaient un défi majeur dans le financement de la riposte sanitaire dans ce pays, dont le taux de mortalité lié à la COVID-19 était l'un des plus élevés en Afrique en 2020. Le transfert limité de fonds du ministère de la Santé aux établissements de santé a été identifié comme l'un des problèmes (Think Well Global, 2020).

Encadré 5 : Les examens budgétaires du gouvernement ougandais révèlent un manque de hiérarchisation des priorités et de financement pour la riposte aux chocs en 2020

Un rapport du Service du budget a souligné la réponse limitée à la COVID-19, mais aussi à des événements comme les invasions de criquets en 2019-2020 (Ministry of Finance, Planning and Economic Development, 2020). Une autre analyse a révélé que le budget de 2020/2021 n'a pas alloué suffisamment de crédits aux postes budgétaires critiques dans le secteur de la santé, comme l'équipement médical clé, tandis que d'autres postes comme les ateliers et les séminaires, les voyages à l'étranger et le mobilier ont reçu d'importants crédits qui ont, dans certains cas, été augmentés (Budget Monitoring and Accountability Unit, 2020). Ces rapports mettent en évidence une planification prospective limitée des dépenses imprévues et non-différentielles, et la difficulté d'élaborer des budgets crédibles dans des circonstances qui évoluent rapidement. En outre, l'approbation d'un budget supplémentaire, seulement trois mois après le vote du budget initial, comprenant la ratification d'une dépense supplémentaire de 1 357 trillions d'UGX, et des crédits supplémentaires de 1 982 trillions d'UGX pour des dépenses classifiées et des dépenses d'investissement, soulève également la question de l'utilisation des budgets de ratification comme moyen d'imposer des dépenses soumises à un examen parlementaire plus limité (The Independent, 2020).



Risques associés et comment les atténuer



a. Redéfinition des priorités dans un contexte de crise : le risque de mauvaise affectation des ressources

Les situations d'urgence comme la COVID-19 peuvent conduire à des discussions plus limitées et à un examen moins rigoureux des réaffectations budgétaires. Les gouvernements peuvent aussi profiter de l'occasion pour faire adopter des programmes parallèles dans leur processus de réaffectation budgétaire, soit en ne sollicitant pas l'approbation parlementaire d'importantes réaffectations budgétaires en cours d'exercice, soit en faisant valoir l'urgence de la situation pour accélérer l'adoption de nouveaux projets de loi de finances sans un examen rigoureux. En Ouganda, l'opposition parlementaire et les organisations de la société civile (OSC) ont dénoncé le budget supplémentaire adopté entre mars et juin 2020 qui avait alloué la plus grande part des crédits aux secteurs de la défense et de la sécurité (voir Encadré 6). Un rapport de l'ombudsman du Malawi a révélé que le Comité de coordination de la COVID-19, chargé de coordonner la riposte à la COVID-19, avait affecté près de 80 % de ses fonds aux indemnités et aux avantages sociaux du personnel (Office of the Ombudsman, 2020). Au Cameroun, malgré l'engagement pris par le gouvernement d'utiliser les fonds de façon transparente afin de pouvoir prétendre à un financement du Fonds monétaire international (FMI), aucune information concernant l'affectation des fonds déposés dans deux fonds COVID-19 n'a été publiée avant le début des dépenses (Transparency International, 2021).

Certains États ont profité de la crise pour faire adopter des programmes politiques lors de la révision de leurs budgets. L'adoption de budgets supplémentaires d'urgence, qui font souvent l'objet d'un examen moins rigoureux et sont présentés comme une réponse à une situation présentant un défi à l'échelle nationale, a donné aux gouvernements l'occasion de faire adopter des réformes non liées à la COVID. L'Ouganda et le Kenya ont inclus dans leur LFC de fortes augmentations de leurs budgets de défense et de sécurité. Le Nigeria a profité de l'occasion pour faire adopter une réforme budgétaire difficile, à savoir la suppression des subventions sur le pétrole, qui pourrait avoir des répercussions sociales importantes et avait déjà fait l'objet de vastes manifestations, obligeant le gouvernement à reporter la mesure (Ejiogu et al., 2021)

Le processus de réaffectation peut aussi dériver en raison d'erreurs de politique. En situation de crise, les décideurs et les agents budgétaires doivent prendre des décisions rapides concernant les nouvelles priorités des fonds, souvent avec un manque de données et d'informations, ce qui peut entraîner des coupes budgétaires qui finissent par avoir des répercussions sur la prestation des services essentiels. Les réaffectations budgétaires entraînent souvent une réduction des crédits alloués à la prestation des services essentiels, notamment en matière de santé, d'éducation et d'autres services de base. Les analyses budgétaires ont révélé que des fonds destinés à des services de santé essentiels ont été réaffectés au financement de la riposte à la COVID-19 au Tchad, au Niger et en RDC (Global Financing Facility, 2021). Dans le premier budget supplémentaire du Kenya pour 2020/2021, les crédits alloués à la protection sociale et le nombre de bénéficiaires ont été réduits (Ochieng & Kinuthia, 2021). Des organisations ont également mis en garde contre l'incidence fiscale sur les collectivités locales et les municipalités, qui sont souvent responsables de la prestation des services essentiels aux citoyens au niveau local. Selon certaines estimations, les collectivités locales en Afrique pourraient perdre jusqu'à deux tiers de leurs ressources financières (Oumar et al., 2020).

L'absence générale de consultation publique pendant le processus de révision du budget doit être soulignée. Celle-ci s'explique en partie par les mesures de confinement et de distanciation sociale qui ont réduit les possibilités de consultation ; cependant, certains exemples de bonnes pratiques montrent que des solutions existent. Alors que la participation publique aux budgets initiaux est déjà faible, avec un score moyen de 10,7 dans l'Open Budget Survey de 2019 en Afrique subsaharienne contre 13,8 pour la moyenne mondiale, les possibilités offertes à la population de prendre part aux décisions budgétaires en cours d'exercice sont devenues presque inexistantes (Open Budget Survey- Data Explorer, 2019). Bon nombre des LFC de 2020 ne contenaient aucune information sur les objectifs budgétaires ou stratégiques révisés. Des informations ont été fournies à l'occasion dans le discours de l'exécutif à la Chambre du Parlement, mais dans l'ensemble, peu d'efforts ont été déployés pour expliquer les changements aux citoyens et les faire participer à une série de questions qui les concernaient directement.

Encadré 6 : Utilisation des budgets supplémentaires par l'Ouganda pour faire adopter des programmes non liés à la COVID-19 avec une transparence limitée

La Constitution ougandaise (art. 156) prévoit la préparation d'un budget supplémentaire lorsqu'une dotation définie par la loi portant octroi de crédits est insuffisante, ou lorsqu'un nouveau besoin de dépenses qui n'était pas prévu apparaît. Le gouvernement a présenté au total quatre addenda successifs au budget entre mars et juin 2020 ; toutefois, le montant le plus important du budget supplémentaire voté par le Parlement n'était pas lié à la riposte à la COVID-19. Une grande partie des budgets de rectification concernait les sous-estimations des salaires (201 milliards) et les dépenses d'investissement liées à la défense destinées à l'achat d'équipement de défense classifié (400 milliards). Comparativement, la rectification liée à la COVID-19 s'élevait à 284 milliards. Certains députés ont également souligné l'utilisation par le gouvernement de révisions budgétaires dans le plafond supplémentaire de 3 % pour les dépenses non essentielles, puis son recours plus tard au budget supplémentaire pour les dépenses essentielles, telles que le déficit de crédits affectés aux salaires et la riposte à la COVID-19, ce qui a restreint la surveillance par le Parlement des affectations budgétaires (Parliament of Uganda, 2020a). D'autres mouvements inférieurs au plafond de 3 % qui nécessitaient l'approbation du Parlement et ne concernaient pas les activités liées à la COVID-19 ont été présentés à la Chambre.

Dans l'affectation budgétaire supplémentaire pour la COVID-19 adoptée par l'addenda 2 du budget supplémentaire, le secteur de la sécurité a reçu la plus grande part avec 29 %, contre 22 % pour la santé. Le gouvernement a initialement demandé un montant supplémentaire de 22,6 milliards d'UGX pour le secteur de la santé (23,2 millions d'USD, soit 3,2 % du budget initial du ministère de la Santé), bien en deçà de la demande initiale du ministère d'élevant à 464 milliards d'UGX (30 millions d'USD), qui a été révisé à la hausse à 104,2 milliards d'UGX (29,3 millions de dollars EU) par le Parlement. Les ONG et les députés de l'opposition ont critiqué l'absence de hiérarchisation des priorités, la plus grande part de la riposte à la COVID-19 ayant été attribuée au secteur de la sécurité, et ont souligné qu'une grande partie des activités de sécurité devraient soit être financées par le budget initial, comme les patrouilles et la surveillance, soit relever des activités du ministère de la Santé, comme la recherche des contacts (Africa Freedom of Information Centre, 2020).

Le manque de détails dans les réaffectations budgétaires, l'utilisation intensive de budgets classifiés et l'absence de rapports sur l'exécution du budget nuisent à la transparence et à la crédibilité du budget et augmentent les risques d'utilisation abusive des fonds. Alors que les détails et les coûts de toutes les activités ont été fournis pour le secteur de la santé, les estimations budgétaires pour le secteur de la sécurité ont été limitées aux institutions (Police ougandaise, Services pénitentiaires, etc.) et à une classification économique générale (dépenses récurrentes ou d'investissement), sans détail par activité (Parliament of Uganda, 2020a). Une analyse du portail d'approvisionnement du gouvernement a également révélé que seulement environ 6 % du budget alloué à la réponse à la COVID-19 a été publié sur le portail, dont 95 % ont été attribués directement aux fournisseurs. Le Parlement ougandais aurait également été impliqué dans le transfert irrégulier de 10 milliards de shillings sur des comptes bancaires personnels de députés, qui, par la suite, ont dû être retournés sur décision du tribunal au Groupe de travail national sur la COVID-19, aux groupes de travail de district ou à la Commission parlementaire qui avait distribué l'argent (Africa Freedom of Information Centre, 2020).

Les pays doivent mettre en place un cadre approprié en renforçant l'examen et les discussions sur la réaffectation et les mouvements budgétaires. Tenir les parlements informés des mouvements budgétaires, même lorsque l'obligation juridique est levée en cas d'état d'urgence, est un moyen important de maintenir un contrôle législatif sur le budget. La publication de documents sur les crédits affectés aux dépenses liées à la COVID-19 et leur utilisation permet également aux citoyens et aux OSC de jouer un rôle de contrôle. Plusieurs pays ont pris une initiative allant dans ce sens. Le Gabon et la Côte d'Ivoire ont annoncé qu'ils organiseraient un audit indépendant de toutes les dépenses liées à la COVID-19, tandis que

le comité spécial du Sénat du Kenya sur la COVID-19 a demandé au vérificateur général et au contrôleur du budget de mener des audits spéciaux sur l'utilisation des fonds destinés à la riposte à la COVID-19 par les autorités locales, suite à des allégations d'affectation de fonds COVID-19 à des interventions non liées à la COVID-19 (CABRI, 2021; Mueni, 2020). Les exemples des autorités infranationales du Nigeria – un budget citoyen modifié de 2020 par les États nigériens d'Ondo et de Kwara et des réunions de participation citoyenne sur la COVID-19 dans l'État d'Adamawa – méritent d'être cités comme rares exemples de pratiques exemplaires. (Adamawa State, 2020; Kwara State Government, 2020; Ondo State, 2020).

b. Nombreux mouvements dans les budgets : l'importance d'assurer le suivi

Le suivi des mouvements de fonds peut s'avérer difficile.

Dans un contexte de procédures d'urgence nécessitant une préparation et une approbation budgétaires accélérées, l'ouverture d'avances de crédit et d'importants volumes de virements, cette flexibilité accrue doit être renforcée par une augmentation des contrôles ex post, notamment des audits. Les crises comme la COVID-19 ou le virus Ebola nécessitent la mise à disposition d'importants flux de trésorerie et d'une aide en nature dans des délais serrés pour atténuer la pression sur la population (Boukezia & Wendling, 2020). Les pays dotés de systèmes de GFP plus faibles peuvent éprouver des difficultés pour assurer le suivi d'un grand nombre de mouvements de fonds. Comme on l'a vu pendant la crise du virus Ebola, les interventions d'urgence et la réponse financière qui s'ensuit peuvent entraîner des risques d'utilisation abusive (Torbert et al., 2020).

La mise en place d'un processus budgétaire transparent, documenté et vérifiable est essentiel pour limiter les risques d'utilisation abusive des fonds pendant et après le processus de redéfinition des priorités.

Plusieurs pays, dont eSwatini, la République centrafricaine et le Nigeria, ont indiqué, lorsqu'ils ont sollicité une aide auprès du FMI, qu'ils utiliseraient des lignes budgétaires spécifiques pour faciliter le suivi et la déclaration des fonds débloqués pour toutes les dépenses d'atténuation de la crise (CABRI, 2021). Si l'on prend le cas du virus Ebola, l'évaluation de l'Open Budget Survey (OBS) couvrant cette période au Libéria et en Sierra Leone a révélé que les scores de transparence des deux pays ont diminué par rapport à l'évaluation précédente, certains documents budgétaires de base n'ayant pas été publiés ou publiés en retard, et souvent avec un manque d'informations. Par exemple, les rapports en cours d'exercice de la Sierra Leone ont révélé des incohérences entre les dépenses et les budgets initiaux et ont été présentés selon différentes classifications (fonctionnelle et économique, tandis que le budget initial a été approuvé selon les classifications administratives), rendant ainsi la comparabilité impossible. Les institutions supérieures de vérification des deux pays ont publié des audits des fonds d'urgence et ont souligné la mauvaise gestion des fonds, mais aucun des deux rapports n'a pu expliquer tous les changements apportés aux budgets en raison du manque d'informations communiquées par le gouvernement (Tobert et al., 2020).

Le problème de l'absence de documents budgétaires permettant d'assurer le suivi et de justifier les mouvements des fonds doit être résolu.

À mesure que la pandémie et son impact ont augmenté, de nombreux gouvernements ont annoncé de nouvelles politiques, mais sans mentionner la source de financement ni le montant. Très peu de pays ont fourni un plan d'action détaillé et chiffré avec leur proposition de rectification budgétaire pour justifier son augmentation ou sa baisse, la source de financement pour les nouvelles dépenses ou l'incidence budgétaire estimée. Les budgets supplémentaires d'eSwatini contenaient des données sur les mouvements entre les lignes budgétaires, y compris les coupes budgétaires imposées à tous les ministères à des fins de réaffectation à la santé, à l'éducation et au Cabinet du vice-premier ministre, mais sans justification ni description des activités. L'absence de documentation budgétaire s'applique également aux mouvements entre les fonds. Ce problème a déjà été observé pendant la crise du virus Ebola, au cours de laquelle la documentation budgétaire nécessaire au suivi de base n'était souvent pas disponible. Aucun des rapports semestriels publiés en 2020 par le Cameroun, la RDC ou la Tunisie ne contenait de sections désagrégées précises permettant de contrôler les dépenses liées à la COVID-19¹. Quelques pays ont publié certaines informations, mais souvent de manière incomplète. Le Kenya a publié des rapports mensuels pour mai et décembre, mais avec plusieurs lacunes entre les deux. Certains pays publient des données qui, dans une certaine mesure, permettent le suivi des fonds. Le rapport de fin d'exercice du Mali comprend en annexe un rapport sur l'affectation et l'exécution des mesures liées à la COVID-19 au niveau des programmes, et le pays a publié des rapports mensuels sur l'activité du Fonds spécial de solidarité².

1 Cameroun (Exécution Budgétaire à Fin Septembre); RDC (DG des Politiques et Programmation Budgétaire, Commentaires sur les Etats de Suivi Budgétaire à Fin Octobre 2020) ; Tunisie (Résultats provisoires de l'Exécution du Budget de l'Etat, Août 2020).

2 Rapport d'Activités du Fond Spécial de Solidarité et de Soutien.

L'absence de suivi des mouvements budgétaires peut entraîner d'autres problèmes au-delà de la transparence, tels que les difficultés de gestion de la trésorerie et l'accumulation des arriérés. Une crise peut souvent constituer un point de non-retour au-delà duquel les finances publiques sont déstabilisées. Le suivi des sources potentielles de risques financiers fait partie de la préparation du budget et celles-ci doivent être évaluées de façon continue (CABRI, 2017). Un nombre élevé de virements de crédits, et des arriérés qui en résultent, peut entraîner un décalage entre le budget alloué et les dépenses. Il peut, par exemple, accroître le risque de manque d'information sur la dette et les nouveaux passifs, notamment dans un contexte où les gouvernements augmentent leurs dettes pour répondre au besoin de financement accru provoqué par la pandémie. Plusieurs pays ont déclaré avoir mis en place des mesures pour résorber les arriérés et en prévenir l'accumulation (CABRI, 2021). Au Bénin, par exemple, le ministère des Finances a le pouvoir d'ouvrir des régies d'avance qui sont placées sous le contrôle de certains administrateurs, pour des dépenses urgentes³. Les règles relatives à la déclaration de ces comptes d'avance semblent être peu respectées, ce qui entraîne d'importants arriérés non comptabilisés (PEFA, 2014).

La mise en place d'un processus budgétaire transparent, documenté et vérifiable est essentiel pour limiter les risques d'utilisation abusive des fonds pendant et après le processus de redéfinition des priorités.

3 Décret n°2003-657 du 14 août 2003 relatif aux Régies de Recettes et aux Régies d'avances de l'Etat.



Ajustements budgétaires : les perspectives d'avenir



a. Budget 2021 : quelles sont les principales tendances en matière de réaffectation ?

Une fois de plus, les budgets du nouvel exercice ont dû être préparés dans une situation de grande incertitude quant à l'avenir et sous la pression de déficits croissants.

Mais maintenant, au-delà de la première intervention d'urgence mise en œuvre dans les domaines de la santé, de la protection sociale et de l'aide au secteur privé, les pays doivent également planifier une reprise à moyen terme tout en se recentrant sur leurs objectifs budgétaires. C'est aussi l'occasion de communiquer avec les MDA sur les besoins et les priorités. Les budgets révisés ont été préparés à la hâte en 2020 et n'ont peut-être pas permis suffisamment de discussions et de stratégies. En revanche, le budget de 2021 (et les budgets de 2021/2022) a dû réévaluer la nécessité d'établir un ordre de priorité des politiques dans un contexte de réduction continue de l'espace budgétaire, préparer la reprise à moyen terme et faire face à une situation budgétaire largement dégradée (IMF, 2020b). L'exercice 2021 représente également l'occasion d'améliorer l'obligation de rendre compte des mesures liées à la COVID-19, ainsi que la traçabilité de la riposte, en fonction des enseignements tirés de l'exercice précédent.

La contrainte budgétaire va demeurer problématique et faire de l'ordre de priorité des secteurs un enjeu récurrent. Alors que les pays sortent du mode d'urgence, il est important de planifier minutieusement la réévaluation des priorités dans un contexte de déficits considérables et le retour à la normale dans la budgétisation. Les dépenses d'urgence devraient se poursuivre dans de nombreux pays pendant au moins une autre année. Il sera essentiel de rétablir les procédures régulières de gestion et de contrôle et d'intégrer progressivement les dépenses liées à la COVID-19 dans le budget. Les pays doivent réviser les CDMT et les plans à moyen terme, revoir l'ordre de priorité des grandes dépenses d'investissement, et réévaluer les rigidités et la pertinence des grosses dépenses. Au Botswana, afin de renforcer l'efficacité des dépenses publiques à la lumière de la COVID-19, le ministère des Finances a introduit une approche de budgétisation à base zéro lors de la préparation du budget 2021/2022 pour

les MDA, assortie d'un soutien pour les aider à évaluer leurs dépenses de base sans recourir à une approche différentielle.

Malgré un déficit plus élevé dans presque tous les pays, plusieurs gouvernements ont fait adopter une augmentation budgétaire en 2021 pour financer la reprise économique.

Les augmentations budgétaires se sont élevées à 3,1 % pour le Maroc, 11,2 % pour le Cameroun et à près de 30,2 % pour le Nigeria. Les gouvernements ont dû revoir leurs priorités en conséquence pour trouver l'espace budgétaire nécessaire, confirmant souvent les tendances enregistrées en 2020. Dans l'ensemble, la plupart des budgets de 2021 ont enregistré une augmentation dans les secteurs de la santé (par rapport au budget initial de 2020) et le secteur social en général, les prévisions à moyen terme indiquant une légère baisse au cours des années suivantes. Le secteur de la santé a bénéficié d'une augmentation de 3,6 % au Cameroun (d'une année à l'autre), de 6 % au Maroc et de 46 % en Égypte. Dans certains cas, l'augmentation des budgets reflète le problème de la perte de valeur de la monnaie nationale rencontré par de nombreuses économies africaines en 2020, ce qui a une incidence sur le prix des importations et le service de la dette. Aux Seychelles, l'augmentation enregistrée pour le budget 2021 est due en grande partie au fait que la roupie a perdu 50 % de sa valeur en 2020 (Ministry of Finance, Economic Planning and Trade, 2021). Au Lesotho, le budget 2020/2021 a enregistré une augmentation nominale de près de 14 %, ramenée à 8 % en tenant compte de l'inflation (UNICEF Lesotho, 2020).

Les dépenses d'investissement sont de retour dans la plupart des budgets. La nécessité de relancer l'économie a amené les gouvernements à renforcer les budgets d'investissement public. Les crédits affectés aux CAPEX par rapport aux lois de finances initiales de 2020 ont augmenté de 8 % au Cameroun, de 16 % au Maroc, de 23 % au Bénin et de 68 % au Nigeria. Comme en 2020, il y a eu des exceptions, comme le Maroc, qui a de nouveau pris le contre-pied de la tendance générale en réduisant les crédits affectés aux CAPEX de 10 %, malgré une augmentation globale du budget de 3 %.

À l'inverse des tendances de 2020, les secteurs sociaux non liés à la santé ont bénéficié d'importantes augmentations dans le budget de 2021. Après avoir fait l'objet des coupes budgétaires dans de nombreux pays en 2020, le secteur de l'éducation a connu un rebond des crédits budgétaires qui, de manière générale, étaient supérieurs au budget initial de 2020. Les gouvernements ont décidé d'augmenter les dépenses dans les secteurs sociaux. Aux Seychelles, le ministère de l'Éducation a reçu l'une des plus importantes parts du budget de 2021, avec 25,8 % du budget total, soit une augmentation de 9,0 % d'une année à l'autre. En Tunisie, le budget de l'éducation a augmenté de 31,4 % alors que celui des affaires sociales a augmenté de 19,9 %. Au Togo, le budget de l'éducation a enregistré une hausse de 10 %, celui du secteur de l'eau de 66 % et celui de l'agriculture de 21,9 %. Des mouvements similaires peuvent être observés dans d'autres pays qui, malgré des déficits de financement accrus, rattrapent partiellement la réduction des dépenses de 2020 causée par la pandémie en augmentant les investissements dans les secteurs du capital humain.

b. Principaux enseignements tirés de la réaffectation du budget de 2020 en réponse à la COVID-19

Le rôle du budget en tant qu'outil permettant de faire face aux événements imprévus peut être davantage renforcé.

Il existe des mécanismes pour faire face aux événements imprévus, mais la façon dont ils sont utilisés peut encore être améliorée. Le développement de la pandémie demeure incertain, et la capacité d'anticiper les chocs et d'y réagir sera probablement de nouveau mise à l'épreuve. L'expérience de la pandémie a montré qu'il est possible d'améliorer l'utilisation des mécanismes de réaffectation. Par exemple, les fonds pour éventualités étaient en grande partie inexistantes. Même si un fonds pour éventualités n'aurait pas été en mesure de fournir une réserve suffisante compte tenu de l'ampleur de la crise, il peut néanmoins constituer une réserve facilement accessible en cas de besoin, laissant ainsi plus de temps pour redéfinir les priorités des affectations budgétaires. De manière générale, il est probable que les États devront

faire face à un contexte d'incertitude financière prolongé à mesure que la pandémie évolue. Les décideurs doivent rester vigilants quant à l'utilisation des ressources, et des modifications budgétaires réactives pourraient s'avérer nécessaires dans les années à venir suivant l'évolution de la pandémie et ses conséquences. Au début 2021, le Nigeria a dû préparer une LFC d'urgence après avoir négligé de planifier et de budgétiser de manière appropriée l'approvisionnement en vaccins (Onuah, 2021). En revanche, certains pays ont déjà intégré les enseignements tirés des précédentes crises sanitaires (voir Encadré 7).

Encadré 7 : Les enseignements tirés par le Sénégal et intégrés dans la préparation du budget 2021

Le budget de 2021 du Sénégal reflète les enseignements tirés sur la nécessité de préparer des budgets souples et d'identifier de manière préventive les réaffectations potentielles de fonds. Cela s'est traduit par la création de crédits de réserve supplémentaires, et donc le gel prédéterminé de certains postes non prioritaires, pour lesquels les crédits ne sont débloqués que lorsque les recettes perçues atteignent un certain niveau ou lorsque des mesures prédéterminées ont été prises. Cette approche nécessite une collaboration étroite entre le ministère des Finances et les ministères et agences responsables afin d'identifier les postes budgétaires spécifiques qui doivent être suspendus, ainsi que les conditions permettant de rendre les fonds disponibles pour les dépenses. Le budget révisé de 2020 comprend également des crédits pour éventualités, pour faire face à l'incertitude élevée concernant l'évolution de la pandémie au cours du deuxième semestre de l'année.

De nouveaux outils facilitant les réaffectations stratégiques et la redéfinition des priorités budgétaires doivent être élaborés.

Des mécanismes visant à faciliter une rebudgétisation plus stratégique doivent être introduits. Les gestionnaires de budget continueront à être confrontés à des circonstances changeantes et à des pressions budgétaires variables. Rendre les budgets plus sensibles aux crises permettrait aux États africains de disposer d'outils de réaffectation budgétaire d'urgence et adaptables pour répondre aux catastrophes futures, dont le risque augmente. Les enseignements tirés des réussites et des échecs en matière de réaffectations budgétaires d'urgence dans le cadre de la COVID-19 doivent faire l'objet d'une étude plus approfondie. L'établissement

d'un budget précis pour les mesures d'urgence nécessite des compétences et des données pour permettre une redéfinition appropriée et ciblée des priorités budgétaires d'urgence. Certains réclament une refonte des règles de budgétisation d'urgence, par exemple en développant des mécanismes qui rendraient les crédits budgétaires subordonnés à des scénarios économiques ou d'urgence spécifiques (Anessi-Pessina et al., 2020). De plus, une différenciation entre les affectations budgétaires « fondamentales » liées aux « services non essentiels » pendant la phase de préparation du budget, plutôt que pendant une crise nécessitant une redéfinition rapide des priorités budgétaires, pourrait conduire à une prise de décision plus efficace et plus rapide. La mise en œuvre de mécanismes de prêts d'urgence en cas de catastrophe pourrait être examinée de manière plus approfondie.

La coordination entre les organismes est essentielle. En raison de l'ampleur et de la complexité de la crise, la plupart des décisions ont été prises de manière très centralisée, souvent sous la direction du chef de l'État ou du ministère du Budget ou des Finances. Bien que la participation des ministres de la Santé ait été essentielle, la participation des ministères de l'Éducation, des Affaires sociales et des Travaux publics aurait également dû être envisagée, compte tenu du rôle qu'ils jouent dans la prestation des

services de base et la protection sociale. Ce point soulève également des questions sur l'autonomie financière des organismes et des entités infranationales.

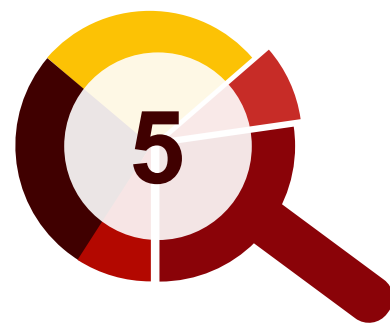
La traçabilité et la transparence doivent être renforcées lors de la réaffectation des fonds.

La traçabilité des réaffectations budgétaires a été insuffisante jusqu'à présent, peu de données ayant été publiées sur les mouvements budgétaires, y compris avant la publication des budgets révisés. Des méthodes adaptées aux systèmes de GFP doivent être élaborées à un stade précoce de développement. En théorie, un gouvernement devrait être en mesure de suivre les mouvements de fonds au sein des programmes existants ; cependant, de nombreux pays africains ne disposent pas encore de la capacité nécessaire en matière de GFP pour le faire. L'élaboration de solutions plus simples, telles que la création d'un fonds assorti d'un contrôle rigoureux et d'un suivi dans le cadre du SIGF, ou l'ouverture d'une nouvelle ligne budgétaire dans les classifications administratives, peut constituer une bonne solution de rechange pour éviter que l'argent ne « disparaisse des radars ». Pour ce faire, une définition claire de ce qui constitue des affectations liées à la COVID-19 doit être élaborée.

À l'inverse des tendances de 2020, les secteurs sociaux non liés à la santé ont bénéficié d'importantes augmentations dans le budget de 2021.



Conclusions



La pandémie de COVID-19 a exercé une pression inégalée sur les budgets des États dans le monde entier, mais les pays africains ont dû relever des défis supplémentaires. Ils sont souvent entrés dans la crise dans un contexte d'espace budgétaire limité, de systèmes de protection sociale plus faibles et d'un historique de sous-investissements dans les systèmes de santé par rapport aux pays plus riches. Les ministères des finances ont dû réagir immédiatement pour faire face à la double pression exercée par les dépenses d'urgence et la chute des recettes, ce qui a nécessité de faire des choix radicaux pour redéfinir les priorités des crédits budgétaires existants et essayer ainsi de minimiser une hausse inévitable des déficits budgétaires et des niveaux d'endettement.

Les transferts et les virements, ainsi que les fonds pour éventualités dans certains cas, ont constitué des réserves initiales, mais n'ont pu empêcher le recours à des budgets supplémentaires. Une grande majorité de pays ont adopté des budgets supplémentaires, la plupart des lois sur la GFP limitant le volume et l'orientation des virements à un certain plafond, au-delà duquel les changements doivent être présentés au Parlement et/ou nécessitent la révision des estimations budgétaires lorsqu'il existe des écarts importants dans les prévisions de recettes et de dépenses.

Les pays, pour la majorité, ont augmenté leur budget initial par l'intermédiaire d'une LFC, malgré la baisse des recettes, ce qui a entraîné des déficits budgétaires plus importants. Les tendances en matière de réaffectation étaient globalement similaires d'un pays à l'autre, avec d'importantes réaffectations de fonds vers le secteur de la santé, les régimes de protection sociale pour les particuliers et les entreprises, ainsi que les allègements fiscaux pour les particuliers et les employeurs. La plupart des autres secteurs ont subi des coupes budgétaires, notamment les biens et services et les dépenses d'investissement secondaires, ainsi que les secteurs sociaux comme l'éducation, la nutrition et les services de santé non liés à la COVID. Les postes des traitements et salaires ont été généralement protégés, bien que des économies aient néanmoins été réalisées grâce au gel des nouveaux recrutements et des promotions.

La plupart des pays ont procédé à des coupes budgétaires dans les « services non essentiels », bien que la définition de ce qui entre dans cette catégorie varie. Les dépenses liées aux événements et aux déplacements ont été les premières à être réduites dans un contexte de confinement général et de distanciation sociale. La redéfinition des priorités en matière de dépenses d'investissements a varié d'un pays à l'autre, certains gouvernements ayant procédé à d'importantes coupes au profit de la riposte à la COVID-19 à court terme, tandis que d'autres ont augmenté les crédits alloués aux CAPEX pour soutenir l'emploi et l'infrastructure de santé si nécessaire. Les réaffectations au profit des CAPEX ont principalement visé les secteurs de la santé, WASH et des transports. Quelques pays ont procédé à des coupes dans tous les secteurs malgré un faible degré de hiérarchisation des priorités ou de planification, au risque d'impacter la prestation des services essentiels.

Les budgets supplémentaires et les virements manquent souvent de transparence en raison de l'absence de publication des documents budgétaires de base. La plupart des budgets de la LFC ont été publiés avec une documentation de base limitée (p. ex., CDMT révisé, budget citoyen). Peu de pays ont publié un rapport exhaustif sur les mouvements de fonds effectués dans le cadre des coupes et réaffectations budgétaires liées à la COVID-19. La LFC adoptée ne permettait pas systématiquement une comparaison aisée des crédits entre les budgets initiaux et révisés.

La surveillance parlementaire et les consultations publiques ont été négligeables et en deçà des niveaux pour un budget normal. Les parlements ont souvent été contraints d'accélérer leur examen et, dans certains cas, n'ont pas été consultés du tout, les gouvernements utilisant le pouvoir de décision supplémentaire conféré par l'état d'urgence pour recourir à des décrets et adopter de nouveaux budgets. Les consultations publiques ont été pratiquement inexistantes. Bien que le contexte pandémique entraîne des défis supplémentaires comme la distanciation sociale, qui rend plus difficile le rôle de contrôle exercé par le Parlement et la société civile, quelques exemples de bonnes pratiques démontrent qu'il existe des solutions de rechange.

Les réaffectations d'urgence comportent des risques de mauvaise affectation des ressources et de décalage avec les objectifs stratégiques qui peuvent néanmoins être atténués par la mise en place de systèmes de suivi rigoureux. La publication d'une liste exhaustive et désagrégée des révisions budgétaires permet une analyse et un examen ex post, tant par les organes d'audit pour évaluer la transparence des mouvements budgétaires, que par le ministère des Finances et les ministères compétents pour évaluer l'efficacité de la réaffectation en termes de qualité de la prestation de services.

Des enseignements peuvent être tirés de cette expérience pour renforcer le rôle du budget en tant qu'outil permettant de faire face à des événements imprévus. Pour ce faire, les mesures suivantes doivent être prises au cours du processus initial de préparation du budget: 1) anticiper les risques liés aux réserves d'urgence, aux fonds pour éventualités flexibles et aux « dépenses essentielles » prédéfinies ; et 2) en cas de réaffectation d'urgence, mettre en place des cadres permettant une prise de décision transparente et une bonne coordination entre les agents, maintenir une forme de contrôle public et législatif et produire suffisamment d'informations pour permettre un suivi efficace des fonds tout en offrant une flexibilité suffisante pour permettre une intervention rapide.

Les réaffectations d'urgence comportent des risques de mauvaise affectation des ressources et de décalage avec les objectifs stratégiques qui peuvent néanmoins être atténués par la mise en place de systèmes de suivi rigoureux.

Références

- Abou El Farah, T. (2020, July 6). Loi de finances rectificative: Un exercice peu commun pour nos parlementaires. *La Vie Eco*. <https://www.lavieeco.com/politique/loi-de-finances-rectificative-un-exercice-peu-commun-pour-nos-parlementaires/>
- Adamawa State. (2020). Minutes of Meeting of Citizens Engagement on the Effect of COVID-19 Pandemic for Inclusion Into the 2020 Revised Budget held in 3 Senatorial Zones on the 14th–15th July 2020. <https://mof.ad.gov.ng/download/adamawa-state-citizen-engagement-meetings-for-covid-19/?wpdmdl=668&refresh=60d7f1f5783eb1624764917>
- AfDB. (2020). For 20 million Africans first-time access to clean water is proving crucial amid COVID-19. <https://www.afdb.org/en/news-and-events/20-million-africans-first-time-access-clean-water-proving-crucial-amid-covid-19-37092>
- Africa Freedom of Information Centre. (2020). Local Governments' Response in the Fight Against COVID-19. A Case of Selected Districts in Uganda. Democratic Governance Facility. <https://www.dgf.ug/sites/default/files/resrcr/Covid%2019%20Report.pdf>
- Al-Samarrai, S. (2020). The Impact of the COVID-19 Pandemic on Education Financing. World Bank, Washington, DC. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/734541589314089887-0090022020/original/CovidandEdFinancefinal.pdf>
- Amankwah-Poku, A. (2020, October 8). COVID – 19 Budgetary Response & Mitigating Against Future Budgetary Pressures in Ghana. CABRI/OECD Webinar. COVID-19 response to resilience: Managing extraordinary budgetary pressures in African and OECD countries. <https://www.cabri-sbo.org/en/events/cabri-oecd-webinar-covid-19-response-to-resilience-managing-extraordinary-budgetary-p pressures-in-african-and-oecd-countries>
- Anessi-Pessina, E., Barbera, C., Manes-Rossi, F., Sancino, A., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2020). Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: Key lessons and future challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 32(No. 5), 957–965. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>
- Bedasso, B., & Cole, N. (2020, April 17). L'Afrique face aux contractions budgétaires et au Covid-19. <https://www.cabri-sbo.org/fr/blog/2020/africas-covid-19-budget-crunch>
- Boakye, S. (2016). Revenue Earmarking in Ghana: Management and Performance Issues. Institute for Fiscal Studies. https://www.researchgate.net/publication/315670753_Revenue_Earmarking_in_Ghana_Management_and_Performance_Issues#read
- Boukezia, R., & Wendling, C. (2020). Fiche Technique: Les outils de reporting dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19. IMF. <https://www.africacouest.org/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3h000004iIEMEA2>
- Budget Monitoring and Accountability Unit. (2020). COVID-19 Interventions Report—Financial Year 2019/20. Ministry of Finance, Planning and Economic Development of Uganda. https://covid19.gou.go.ug/uploads/document_repository/authors/ministry_of_finance_planning_and_economic_development/document/COVID-19_Interventions_Report.pdf
- CABRI. (2017). 2017 CABRI Conference Report: Managing Budgetary Pressures. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/2017-cabri-conference-report-managing-budgetary-pressures>
- CABRI. (2021). Public Finance Response Monitor. <https://www.cabri-sbo.org/en/pages/covid-19-public-finance-monitor>
- CDC. (2016). Senegal: Emergency Operations Center Becomes a Model in West Africa. https://www.cdc.gov/globalhealth/security/stories/senegal_eoc_west_africa.html
- Décret N° 2020-965 Du 17 Avril 2020 Portant Création et Fixant Les Règles d'organisation et de Fonctionnement Du «Comité de Suivi de La Mise En Œuvre Des Opérations Du FORCE COVID 19», (2020) (testimony of Presidency of Senegal).
- Ejiogu, A., Okechukwu, O., & Ejiogu, C. (2021). Nigerian budgetary response to the COVID-19 pandemic and its shrinking fiscal space: Financial sustainability, employment, social inequality and business implications. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(5), 919–928. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0101>
- Federal Government of Nigeria. (2020a). 2020 Appropriation (Amendment) Bill. <https://www.budgetoffice.gov.ng/index.php/2020-revised-amendment-bill/2020-revised-amendment-bill/download>
- Federal Government of Nigeria. (2020b). Appropriation Bill (Repeal and Enactment) Act, 2020. <https://www.budgetoffice.gov.ng/index.php/appropriation-repeal-and-enactment-act-2020?task=document.viewdoc&id=818>
- Gentilini, U., Almenfi, M., Dale, P., Palacios, R., Natarajan, H., Rabadan, G. A. G., Okamura, Y., Blomquist, J., Abels, M., Demarco, G., & Santos, I. (2020). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures (“Living paper” version 13 (September 18, 2020)). World Bank, Washington, DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/295321600473897712/pdf/Social-Protection-and-Jobs-Responses-to-COVID-19-A-Real-Time-Review-of-Country-Measures-September-18-2020.pdf>
- Global Financing Facility. (2021). One Year into the Pandemic: Using Data to Protect and Promote Essential Health Services as Part of COVID-19 Response and Recover. https://www.globalfinancingfacility.org/sites/gff_new/files/documents/GFF-IG12-3-Protecting-Essential-Health-Services.pdf
- Gondwe, G. (2020). Assessing the Impact of COVID-19 on Africa's Economic Development. UNCTAD. https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3_en.pdf
- Guerra, C. A., Tresor Donfack, O., Motobe Vaz, L., Mba Nlang, J. A., Nze Nchama, L. O., Mba Eyono, J. N., Riloha Rivas, M., Phiri, W. P., Schwabe, C., Aldrich, E., Ratsirarson, J., Fuseini, G., & García, G. A. (2020). Malaria vector control in sub-Saharan Africa in the time of COVID-19: No room for complacency. *BMJ Global Health*, 5(9), e003880. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-003880>
- Hélis, J.-L., Nguenang, J.-P., Bambara, A., Dagues, J.-F., Touré, A., & Roumegas, P. (2020). Fiche Technique: Assurer une meilleure traçabilité des opérations budgétaires, comptables et financières dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID19 (Technical Notes and Manuals). International Monetary Fund. <https://www.africacouest.org/servlet/servlet.FileDownload?file=00P3h000004iIFFEA2>
- Imbert, B., Ramangalahy, S., Schouten, C., & Kreko, A. (2021, January 19). Improving Fiscal Transparency in Francophone Africa. IMF PFM Blog. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/01/improving-fiscal-transparency-in-francophone-africa-.html>
- IMF. (2017). Seychelles Climate Change Policy Assessment. (IMF Country Report No. 17/162). IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/20/Seychelles-Climate-Change-Policy-Assessment-44997>

- IMF. (2020a). IMF Policy Tracker. Policy Responses to COVID-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>
- IMF. (2020b). Special Series on COVID-19. Budgeting in a Crisis: Guidance on Preparing the Budget 2021. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-on-preparing-the-2021-budget.ashx>
- International Budget Partnership. (2020). Health and education spending: More transparent budget data is essential for equitable outcomes. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/sector-transparency-one-pager-september-2020.pdf>
- Kunicova, J. (2020). Driving the COVID-19 response from the center. Institutional Mechanisms to Ensure Whole-of-Government Coordination. World Bank Group, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34786/Driving-the-COVID-19-Response-from-the-Center-Institutional-Mechanisms-to-Ensure-Whole-of-Government-Coordination.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kwara State Government. (2020). Amended Citizens' Budget 2020. Budget of Reconstruction & Reformation. Ministry of Finance & Planning. <https://kwarastate.gov.ng/wp-content/uploads/2020-Citizens-Budget-Amended.pdf>
- Lakin, J. (2012). Budget Brief No.15 – Drafting Regulations for Kenya's Public Financial Management Act 2012: Key Concerns Related to Transparency. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/brief15.pdf>
- Lepathy, M.-A. (2020). In the National Assembly: Amended 2020 budget: LDS questions legality of procedure. Nation. <https://www.nation.sc/articles/4153/in-the-national-assembly-amended-2020-budget>
- Margini, F., Pattnaik, A., Tapley, J., Angellah, N., & Byakika, S. (2020). Case Study: The Initial COVID-19 Response in Uganda. ThinkWell and Ministry of Health Uganda.
- Matock, J. (2020, juin). Budget 2020: Ce qui va changer. News Du Camer. <http://www.newsducamer.com/budget-2020-ce-qui-va-changer/>
- Milken Institute. (2021). Africa Policy Monitor. COVID-19 Africa Watch. <https://covid19africawatch.org/africa-policy-monitor/>
- Ministère de l'Économie et des Finances du Mali. (2021). Rapport sur la situation d'exécution provisoire du Budget de l'État au 31 Décembre 2020. République du Mali. http://www.finances.gouv.ml/sites/default/files/Rapport_compil%C3%A9.pdf
- Ministry of Finance, Economic Planning and Trade. (2021). 2021 Budget—Budget Speech & Assumptions and Objectives of the 2021 Budget, Part 2. Republic of Seychelles. http://www.finance.gov.sc/uploads/national_budget/2021%20BUDGET%20BOOK%20PART%202-%20BUDGET%20SPEECH%20&%20ASSUMPTIONS%20AND%20OBJECTIVES%20OF%20THE%202021%20BUDGET.pdf
- Ministry of Finance of Mauritania. (2021). Rapport sur l'exécution du fonds 3SL2C. Décembre 2020. Trésor Public de la République Islamique de Mauritanie. <https://tresor.mr/fr/afficher.php?tb=lKesq5qj&id=amY=>
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development. (2020). COVID-19 Interventions Report, Financial Year 2019/20. https://www.google.com/l?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewj9mCln9OfyAhVSVhoKHY2FCQQQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fgov.go.ug%2Fuploads%2Fdocument_repository%2Fauthors%2Fministry_of_finance%2Cplanning_and_economic_development%2Fdocument%2FCOVID-19_interventions_Report.pdf&usg=AOvVaw30rmjThoyW2ufnT9jDWoxw
- Ministry of Finance Trade Investment and Economic Planning of Seychelles. (2020). 2020 Budget(Amendment)—Budget Speech & Assumptions and Objectives of the 2020 Budget (Amendments). Republic of Seychelles.
- Mueni, J. (2020, August 6). Senate orders audit probe on county COVID-19 budgets. Capital News. <https://www.capitalfm.co.ke/news/2020/08/senate-orders-audit-probe-on-county-covid-19-budgets/>
- Nabyonga-Orem, J., Kwesiga, B., Muhongerwa-Karenzi, D., Coulibaly, S., Bigeard, A., & Tumusiime, P. (2020, April 24). Financement national de la santé pour la réponse au COVID-19 en Afrique. Blog CSU2030. <https://www.uhc2030.org/fr/nouvelles-et-evenements/blog-csu2030/domestic-health-financing-for-covid-19-response-in-africa-555351/>
- Ochieng, A., & Kinuthia, J. (2021). Changes in Supplementary Budget I for FY 2020/2021: What they say about Kenya's priorities amidst the COVID-19 pandemic. International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/kenya-changes-in-supplementary-budget-2020_2021.pdf
- OECD. (2004). The Legal Framework for Budget Systems. An international Comparison. OECD Journal on Budgeting, 4(3).
- OECD. (2019). Tax Transparency in Africa: Africa Initiative Progress Report 2018. <https://www.oecd.org/tax/transparency/africa-initiative-report-2018.pdf>
- OECD Development Center. (2020). COVID-19 and Africa: Socio-economic implications and policy responses. OECD. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-africa-socio-economic-implications-and-policy-responses-96e1b282/>
- Office of the Ombudsman. (2020). Misplaced Priorities. A Report on an Investigation into Allegations Concerning Lack of Transparency and Accountability in the Implementation of Malawi's National COVID-19 Preparedness and Response Plan. (First Report). <http://www.ombudsmanmalawi.org/files/pdf/Misplaced%20Priorities%20Final.pdf>
- Ondo State. (2020). Ondo State 2020 Revised Citizens' Budget. https://ondobudget.org/citizen_budget/2020%20Revised%20Citizens%20Budget.pdf
- Onuah, F. (2021, February 25). Nigeria will need supplementary budget for COVID-19 vaccines. Reuters. <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-nigeria-vaccine-idUSL1N2KV18Y>
- Open Budget Survey- Data Explorer. (2019). Public Participation in the Budget Process. <http://survey.internationalbudget.org/#rankings>
- Oumar Sylla, Edlam Abera Yemeru, & Jean Pierre Elong Mbassi. (2020). COVID-19 in African cities. Impacts, Responses and Policies Recommendations. UN-HABITAT. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies_2.pdf
- Ordonnance N°2020/001 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'Exercice 2020, (2020) (testimony of Presidency of the Republic of Cameroon.). <https://www.prc.cm/fr/actualites/actes/ordonnances/4330-ordonnance-n-2020-001-du-03-juin-2020-modifiant-et-complétant-certaines-dispositions-de-la-loi-n-2019-023-du-24-decembre-2019-portant-loi-de-finances-de-la-republique-du-cameroun-pour-l-exercice-2020>
- Parliament of Uganda. (2020a). Report of the Budget Committee on the Supplementary Expenditure Schedule No.2: Addendum 1 ad 2 for FY 2019/20.
- Parliament of Uganda. (2020b). Press Release: Parliament boosts COVID-19 battle with Shs 284 billion in supplementary budget. <https://www.parliament.go.ug/news/4596/parliament-boosts-covid-19-battle-shs-284-billion-supplementary-budget>
- Parliament passes UGX 3.7 trillion supplementary budget. (2020, October 21). The Independent. <https://www.independent.co.ug/parliament-passes-ugx-3-7-trillion-supplementary-budget/>




SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Southdowns Ridge Office Park
Coin de la John Vorster & Nellmapius Drive
Centurion, 0062
Afrique du Sud

Téléphone : +27 (0)12 492 0022
Email : info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform