

Moniteur Africain des Mesures en Finances Publiques COVID-19



**Exposer les faiblesses systémiques de GPF :
La COVID-19, opportunités de réflexion et élan
pour une réforme fonctionnelle**

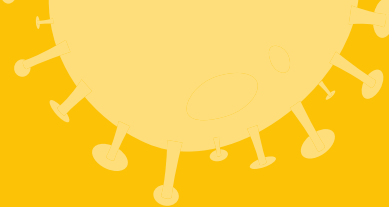


Table des matières

<i>Remerciements</i>	2
<i>Liste des tableaux et encadrés</i>	3
<i>Liste des acronymes</i>	3
1. Introduction	5
2. Systèmes de GFP : défis et réponses	6
2.1 Fondements juridiques et institutionnels	6
2.2 Formulation du budget et financement	8
2.3 Assurer l'exécution du budget.....	12
2.4 Contrôles de la gestion financière.....	17
3. Conclusion	21
<i>Annexe</i>	22
<i>Références</i>	23

Remerciements

Ce rapport fait partie d'une série de publications basées sur le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 de CABRI. Les rapports aident les décideurs politiques à répondre aux crises en proposant aux pays un meilleur aperçu de la gestion et de l'atténuation des crises, en identifiant les éléments de leurs systèmes de GFP qui doivent être renforcés, et en précisant la manière dont les systèmes peuvent gagner en résilience et réduire le coût associé aux crises exogènes à l'avenir. Ce rapport a été rédigé par Kerry Kopke et révisé par Philipp Krause, Danielle Serebro et Fréjus Lingue du Secrétariat de CABRI.



Liste des tableaux et encadrés

Tableau 1 : Utilisation des fonds COVID-19	10
Tableau 2 : Cadre de discussion de la réponse des systèmes de GFP à la COVID-19.....	22
Encadré 1 : La faiblesse des institutions de la Guinée-Bissau.....	6
Encadré 2 : La DMA d'eSwatini réaffectée à la COVID-19.....	7
Encadré 3 : Les problèmes du Libéria en matière de masse salariale	11
Encadré 4 : Les problèmes du Liberia en matière de gestion de trésorerie	15
Encadré 5 : La passation de marchés au Zimbabwe	16
Encadré 6 : Les rapports d'eSwatini sur la passation de marchés COVID-19	17
Encadré 7 : Les problèmes du Liberia en matière de contrôles financiers pendant Ebola et COVID-19	19
Encadré 8 : La faiblesse des mécanismes d'audit et de contrôle de la Guinée-Bissau	19

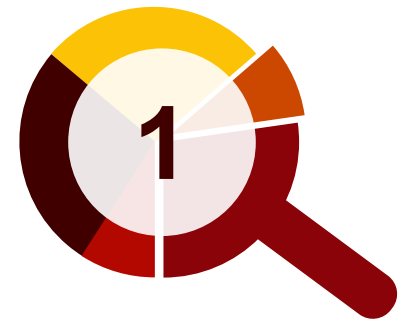
Liste des acronymes

Africa CDC	Centres africains de contrôle et de prévention des maladies
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CAPEX	Dépenses en capital/dépenses en immobilisations/dépenses d'investissement
CAT DDO	Option de prélèvement différé en cas de catastrophe
CUT	Compte unique de trésorerie
DMA	Agence de gestion des catastrophes
EBO	Enquête sur le budget ouvert
EPI	Equipement de protection individuelle
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Gestion des finances publiques
ISSD	Initiative de suspension du service de la dette
MDA	Ministères, départements et agences
MEPD	Ministère de la Planification économique et du Développement
NDMA	Autorité nationale de gestion des catastrophes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
PEFA	Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière »
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIGF	Système intégré de gestion financière
TI	Technologie(s) de l'information
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	Agence américaine pour le développement international





Introduction



La pandémie de COVID-19, tout comme la crise d’Ebola six ans plus tôt, a rappelé à quel point les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) sont essentiels pour répondre efficacement aux crises sanitaires i) en mobilisant des fonds à partir de sources de financement ex ante et nouvelles ; ii) en déboursant ces fonds en temps voulu pour les nouveaux programmes, les établissements de santé, les fonds extrabudgétaires et les populations vulnérables par le biais de transferts sociaux ; et iii) en assurant le suivi et l’audit de l’utilisation de ces fonds. La pandémie de COVID-19 a également constitué une sorte de test de résistance pour les systèmes de GFP et offre l’occasion de réfléchir aux défis sous-jacents aux systèmes de GFP dans les pays africains.

Avec l’émergence de la pandémie, les pays ont commencé à faire face à des pressions de déficit fiscal, à des inquiétudes quant à la réalisation des engagements conditionnels, à des réserves de change sous pression et à des manques de revenus, au moment même où ils devaient augmenter les dépenses de santé, créer des plans de relance budgétaire et soutenir les populations vulnérables. De nombreuses nations dépendantes du pétrole, comme le Cameroun et le Tchad, étaient déjà en proie à une crise d’emprunt et avaient sollicité le Fonds monétaire international (FMI) pour obtenir un financement avant la pandémie (Bauer & Mihalyi, 2020). Des crises antérieures comme les chocs pétroliers au Nigeria et au Tchad, la crise financière mondiale, et les cyclones à Madagascar (CABRI, 2018, p. 10) ont mis en évidence les faiblesses institutionnelles à plusieurs niveaux. La pandémie de COVID-19 est un autre point de contrôle pour comprendre quels problèmes persistent et quels progrès ont été réalisés à ce jour.

Le présent document examine les grands problèmes de GFP auxquels les pays sont confrontés, la manière dont ces problèmes ont été exposés par la crise et dont ils ont influencé les réponses des gouvernements. Dans de nombreux cas, les pays ont fait preuve de souplesse et ont réussi à surmonter des faiblesses traditionnelles. Dans

d’autres, ces faiblesses ont persisté et servent d’incitation à la réforme. Ce document a été produit à partir des données collectées pour le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 de l’Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI – *Collaborative Africa Budget Reform Initiative*), de recherches en ligne et d’entretiens primaires avec des praticiens de la GFP dans les pays africains. Le document se penche également sur différents coins du continent – Zimbabwe, Guinée-Bissau, eSwatini, Ghana et Liberia – afin de comprendre comment les États gèrent la crise. Des vignettes sont présentées tout au long du document.

Le document adapte le cadre d’évaluation de la revue de la GFP post-catastrophe (Banque mondiale, 2019) pour discuter des systèmes de GFP dans les pays africains. La pandémie de COVID-19 a mis à l’épreuve la résilience des systèmes de GFP d’une manière qui s’apparente à une catastrophe naturelle ; ce cadre sera donc adapté aux fins de ce document. L’annexe comprend plus d’informations sur ce cadre, qui est basé sur l’état de préparation du système, en d’autres termes, ce qui existait lorsqu’une crise a frappé. Le document évalue les pratiques, institutions et politiques existantes, les faiblesses sous-jacentes susceptibles d’avoir compromis leur fonctionnalité, et la mesure dans laquelle les pays ont pu s’adapter et les surmonter. Il examine également la voie à suivre sur la base des premiers éléments recueillis un an après le début de la pandémie.

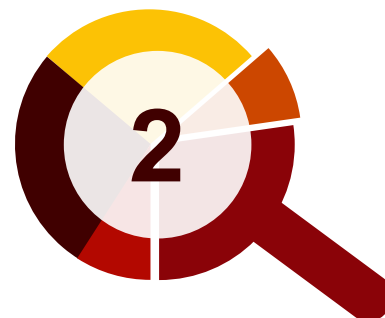
Le rapport s’articule comme suit : la section 2 examine les quatre principaux piliers de notre cadre : les fondements juridiques et institutionnels, la formulation du budget et le financement, la garantie de l’exécution du budget, et les contrôles de la gestion financière. Ces sous-sections examinent les problèmes sous-jacents, les mesures prises par les pays avec des études de cas illustratives et la voie à suivre. La section 3, la conclusion, résume les enseignements tirés de cet exercice. L’annexe comprend la méthodologie, suivie des références.

La pandémie de COVID-19, tout comme la crise d’Ebola six ans plus tôt, a rappelé à quel point les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) sont essentiels pour répondre efficacement aux crises sanitaires.





Systèmes de GFP : défis et réponses



Les pays africains ont connu une exacerbation des défis existants en matière de GFP et une vague de nouveaux défis pendant la pandémie de COVID-19. Les sections suivantes traitent des défis, des réponses des pays, de ce qui a fonctionné et des problèmes qui subsistent, ainsi que des options pour l'avenir.

2.1 Fondements juridiques et institutionnels

En situation de crise, les pays ont intérêt à disposer de bases juridiques et institutionnelles solides, adaptables et transparentes ; « des règles et des dispositions institutionnelles claires pour la planification, la mobilisation, l'appropriation et l'exécution des ressources financières » peuvent renforcer la réponse d'un gouvernement (Banque mondiale, 2019, p. 9).

2.1.1 Défis juridiques et institutionnels pour la réponse aux crises

La plupart des pays ne disposaient pas des éléments nécessaires pour répondre à une crise – GFP d'urgence, approvisionnement d'urgence ou architecture institutionnelle d'urgence. L'achat de fournitures, d'équipements et de fournitures médicales est devenu un besoin immédiat au début de la crise. Les réponses des ministères des Finances africains ont indiqué qu'ils n'avaient pas nécessairement mis en place des mesures préalables de passation des marchés d'urgence, mais que leurs lois et réglementations en matière de GFP existantes prévoyaient des dérogations (CABRI, 2021b). La plupart des pays ne disposaient pas d'institutions de gestion de crise ou de risque de catastrophe immédiatement disponibles et bien équipées pour faire face à la crise dès son apparition.

On constate également la persistance d'un faible pouvoir législatif dans les pays. Une étude de 2017 s'est appuyée sur les résultats d'Open Budget Survey (OBS) pour montrer que dans 74 % des 23 pays africains étudiés, « l'exécutif peut transférer des fonds entre les unités administratives sans l'approbation ou la contribution du législateur » (International Budget Partnership & UNICEF, 2017, p. 52). Les corps législatifs de 61 % des pays africains étudiés sont confrontés à de graves limitations de leur capacité à influencer et à superviser le budget (International Budget Partnership & UNICEF, 2017, p. 50). La crise politique nuit également à l'action législative en temps de crise, comme on le voit en Guinée-Bissau (encadré 1).

Encadré 1 : La faiblesse des institutions de la Guinée-Bissau

En raison des bouleversements politiques, la Guinée-Bissau ne dispose pas des fondements juridiques ou institutionnels nécessaires pour réagir efficacement à une crise sanitaire. Le dernier examen des dépenses publiques de la Banque mondiale a noté que l'Assemblée nationale n'avait pas fonctionné entre 2015 et la mi-avril 2018 avec un programme ou un budget gouvernemental approuvé (Banque mondiale, s.d.). Le ministère de l'Économie et des Finances a établi les budgets pour 2016/17 sur la base des estimations de 2015.

Le budget 2020 n'a été adopté qu'en septembre 2020 et a fait l'objet de critiques quant à des problèmes tels que la mauvaise estimation des salaires. Cela signifie que la plupart des dépenses liées à la COVID-19 ont été effectuées sur la base d'un budget non approuvé (entretien avec un praticien, Guinée-Bissau, 2021).

2.1.2 La réponse des pays : ce qui a fonctionné et les problèmes qui subsistent

Cette section décrit divers aspects de la réponse des pays, organisés par thème.

Dispositions légales pour répondre à la crise

Certains pays ont pu utiliser ou réorienter la législation existante pour faire preuve de souplesse dans la réponse aux besoins liés à la COVID-19. L'Afrique du Sud a assuré une mise en œuvre flexible des dépenses COVID-19 dans le cadre d'une loi préexistante sur la gestion des catastrophes. L'Ouganda a adopté deux règles fiscales basées sur une Charte de responsabilité fiscale existante qui permettait des écarts en fonction de chocs économiques imprévus ou d'événements imprévus (Bulime & Munyambonera, 2020). Le fonds d'intervention d'urgence COVID-19 du Kenya a été constitué à l'aide de directives réglementaires dans le cadre des réglementations GFP existantes. Les lois ghanéennes sur les marchés publics prévoient des processus de passation de marchés d'urgence tels que des contrats à fournisseur unique (CABRI, 2021c).

Cependant, les dispositions légales pour le financement des catastrophes ou des crises n'étaient pas vraies dans tous l'ensemble des cas. En l'absence de dispositions légales existantes ne favorisant pas une action rapide, certains pays ont eu recours à la prise de décision de l'exécutif pour répondre. L'état d'urgence sanitaire ou de catastrophe nationale a été déclaré dans au moins 30 pays africains, ce qui a donné plus de pouvoir à l'exécutif. Des décrets présidentiels ont été pris dans la plupart des pays francophones, établissant des fonds extrabudgétaires COVID-19 et rationalisant les procédures d'achat et de décaissement. Des pays comme le Togo ont également été autorisés par le pouvoir législatif à statuer par décret pour accélérer la prise de décision (CABRI, 2021c).

Prise de décision d'urgence

Bien que la prise de décision rapide ait été importante pour lutter contre la crise, il est à craindre que les dispositions exécutives d'urgence ne persistent en raison de la faiblesse des législatures et des institutions de contrôle. Cela a été souligné lors d'un webinaire de l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale (GIFT), au cours duquel les organisations de la société civile (OSC) ont exprimé leur inquiétude quant à l'institutionnalisation des changements intervenus au cours de la pandémie de COVID-19 (GIFT, 2020)

La prise de décision d'urgence de l'exécutif s'est heurtée dans certains cas à des contrôles du corps législatif. Les décisions rapides en matière de dépenses peuvent être remises en question ultérieurement par les Parlements. En cas de rejet, les ministères des Finances sont confrontés à des problèmes puisque l'argent a déjà été dépensé. Au Ghana, le Parlement a soulevé des questions à l'encontre de réaffectations budgétaires qui avaient été préalablement approuvées par l'exécutif (entretien avec un praticien, Ghana, 2021). Dans d'autres cas, les Parlements peuvent augmenter les dépenses s'ils ne sont pas d'accord avec les allocations budgétaires du ministère des Finances aux ministères de tutelle. En Ouganda, bien que le ministère de la Santé ait demandé 464 milliards d'UGX pour répondre à la pandémie, le ministre des Finances lui a alloué 82,5 milliards d'UGX dans sa demande au Parlement. Cependant, le Parlement a décidé que cela était insuffisant et a augmenté le montant de plus de 20 milliards d'UGX (Nambatya, 2020).

Structures institutionnelles pour répondre à la COVID-19

De nombreux pays qui avaient déjà été confrontés à des catastrophes sanitaires et naturelles ne disposaient pas de dispositions institutionnelles existantes permettant de s'attaquer immédiatement à la COVID-19. Il s'agit notamment des pays qui ont été confrontés à Ebola – Sierra Leone, Liberia et Guinée. Le Zimbabwe, qui avait déjà été confronté à des catastrophes naturelles telles que des cyclones dans le passé, ne disposait pas de dispositions institutionnelles solides pour les interventions d'urgence. Une grande partie de la réponse a été gérée par les partenaires de développement, comme par le passé, étant donné l'espace fiscal limité du pays (entretien avec un praticien, Zimbabwe, 2021).

Lorsqu'il n'existait pas de structures institutionnelles pour la réponse à la crise sanitaire, d'autres agences (par exemple les agences de gestion des catastrophes) ont été réaffectées pour travailler sur la réponse à la COVID-19. Des pays comme le Tchad et les Comores ont également créé de nouveaux comités dotés de pouvoirs spéciaux pour la réponse à la COVID-19. Au Lesotho, il a été proposé que l'Agence de gestion des catastrophes (DMA) qui mettrait en œuvre le soutien COVID-19 devienne une entité indépendante (CABRI, 2021c). L'un des problèmes est que les nouvelles agences ou les nouveaux comités formés pour les mesures d'urgence n'ont souvent pas de mécanismes de responsabilité appropriés en place. En Afrique du Sud, le public a remis en question le statut juridique et constitutionnel du National Coronavirus Command Council, un organe consultatif sur les catastrophes naturelles qui a coordonné la réponse COVID-19 (African School on Decentralisation, 2020).

Encadré 2 : La DMA d'eSwatini réaffectée à la COVID-19

La loi de 2006 sur la gestion des catastrophes de l'eSwatini habilite le Premier ministre à déclarer une urgence nationale en consultation avec le ministre compétent. Une urgence nationale a été déclarée en mars 2020, mais les dispositions d'urgence de la loi existante ne prévoient pas les freins et contrepoids qui seraient mis en œuvre dans le processus législatif ordinaire (Shongwe, 2020).

Les opérations COVID-19 sont actuellement gérées par le bureau du vice-Premier ministre par le biais de l'Agence nationale de gestion des catastrophes (NDMA) préexistante qui agit sous sa direction. Les fonds sont transférés par le ministère de la Planification économique et du Développement (MEPD) à la NDMA, qui les transfère ensuite aux ministères, départements et agences (MDA) conformément au plan budgétaire de la NDMA pour la réponse à la COVID-19. Tant que le Trésor public paie les recettes, le plan budgétaire réel et son exécution ne relèvent pas de sa compétence. La NDMA ne dispose ni du mécanisme de rapport ni de la capacité nécessaires pour suivre l'utilisation des fonds COVID-19. Le FMI a demandé au gouvernement d'être plus transparent (le score de l'OBS pour la transparence était de 3/100 en 2017). Le fait de ne pas utiliser les mécanismes de rapport réguliers (sous l'égide du MEPD/Trésor) va rendre encore plus difficile pour le MEPD, les partenaires de développement et les citoyens de suivre l'utilisation des fonds (entretien avec un praticien, eSwatini, 2021).

Règles régionales

Les unions régionales ont ajusté leurs règles afin de donner aux pays une certaine flexibilité pour leur réponse à la COVID-19. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a déclaré une suspension temporaire de ses critères de convergence, y compris la règle du déficit budgétaire de 3 du produit intérieur brut (PIB), afin d'aider les pays membres à faire face aux retombées de la pandémie de COVID-19 (CABRI, 2020c). Bien qu'il s'agisse d'un soulagement certain, les pays ne doivent pas s'en servir comme excuse pour revenir aux anciennes méthodes qui étaient à l'origine du besoin de ces contrôles. Le dernier rapport pays du FMI indique que les pays de l'UEMOA devraient revenir à l'objectif de 3 % d'ici 2023, mais étant donné que le déficit budgétaire régional était de près de 6 % en 2020, il faudra reconsidérer cet objectif en cours de route. L'assainissement budgétaire devra tenir compte des risques propres à chaque pays, de la viabilité de la dette et de la stabilisation des réserves, tout en améliorant les processus budgétaires et la transparence fiscale (FMI, 2021b).

Dispositions relatives aux marchés publics

En l'absence de lois spécifiques sur les marchés publics d'urgence, les pays ont dû demander des dérogations à leurs règles de GFP en vigueur pour les achats liés à la COVID-19. Toutefois, les mesures de passation de marchés d'urgence devaient aller au-delà de toute règle établie en la matière afin de répondre efficacement aux défis particuliers associés aux achats liés à la COVID-19 (CABRI, 2021b) (voir la section 2.3 sur la passation de marchés).

2.1.3 La voie à suivre

La plupart des pays ont fait preuve d'une grande souplesse et d'une grande rapidité dans leur réponse à la pandémie de COVID-19. À l'avenir, les pays devront vérifier l'adéquation de leur législation relative à la gestion des finances publiques, à la passation des marchés, à la transparence fiscale et à la gestion des crises pour les situations d'urgence. Cela signifie qu'ils devront garantir la flexibilité, tout en créant ou en maintenant des freins et contrepoids par le biais de mesures de crise prédéfinies ou de nouvelles mesures de réponse. L'expérience tirée de cette crise montre également la nécessité de créer et de financer des institutions liées à la gestion et à la réponse aux crises. L'unité régionale dans la lutte contre une crise est un atout indéniable, mais souvent, les organisations et les traités régionaux ne suffisent pas à effacer les problèmes persistants qui sont propres aux contextes nationaux, tels que des environnements politiques incertains susceptibles de provoquer des problèmes juridiques et institutionnels décrits ci-dessus.

2.2 Formulation du budget et financement

Une part importante de la riposte à la COVID-19 en Afrique a été financée par les budgets nationaux. Les budgets tentent de répartir les fonds entre des besoins concurrents. Des dispositions existantes appropriées peuvent atténuer l'impact de la contrainte budgétaire et assurer la continuité des activités (Banque mondiale, 2019).

Lorsque la pandémie a frappé, les pays africains ont été confrontés à un double problème : i) trouver des fonds pour financer la lutte contre la COVID-19 par le biais d'une réaffectation budgétaire ou de nouvelles sources de financement, et ii) s'assurer que les fonds sont exécutés en temps voulu pour répondre à la pandémie. Alors que ce dernier point sera jugé sur la base d'informations relatives aux dépenses auditées, nous disposons de suffisamment d'informations sur le premier point pour discuter des défis et des réponses.

2.2.1 La réponse COVID-19 face aux défis liés à la formulation du budget et au financement

L'effet de premier ordre de la crise a été son impact immédiat sur les environnements macroéconomiques des nations du continent. Les pays dépendant du pétrole, comme le Nigeria, ont été confrontés à une forte baisse des recettes prévues en raison de la chute des prix du pétrole, ce qui a eu des effets en cascade sur ses partenaires commerciaux plus petits sur le continent. Cela a entraîné une baisse des prévisions de recettes intérieures, suscitant des inquiétudes quant à la manière dont les pays financeraient leurs budgets prévus et les nouvelles exigences de la réponse COVID-19.

Si la baisse des revenus associée à la pandémie était inévitable, l'ampleur de cette baisse était naturellement difficile à prévoir. De nombreux pays africains ne disposent pas des capacités et des processus adéquats pour établir des prévisions de recettes fiables (CABRI et al., 2011). La prévision des recettes pendant les crises est un exercice intrinsèquement difficile, en particulier dans l'environnement actuel en raison de l'incertitude quant à l'évolution de la pandémie dans les pays et au niveau mondial. Il est donc probable que des prévisions de recettes inexacts dans les pays africains se traduisent par un obstacle au financement de la réponse à la crise conformément aux budgets des gouvernements.

Une fonction importante des ministères des Finances est d'estimer les besoins supplémentaires en ressources en cours d'année, ce qui est difficile à faire dans de nombreux pays. Cela implique le calcul du coût des intrants, le partage rapide d'informations de la part des ministères de tutelle ou des gouvernements infranationaux sur tout nouveau service qu'ils prévoient de fournir, et des prévisions de revenus fiables (Barroy et al., 2020 ; CABRI et al., 2011 ; Gurazada et al., 2020 ; Saxena & Stone, 2020). De nombreux pays

africains ne disposent toujours pas des outils nécessaires pour évaluer le coût des plans gouvernementaux, ce qui est plus évident en période de crise. C'est aussi ce que l'on a pu constater pendant Ebola ; les estimations de la réponse ont bondi de 4,8 millions de dollars US à 2 milliards de dollars US en quelques mois seulement, à mesure que de nouvelles informations arrivaient (Studzinski et al., 2019).

De nombreux pays africains ne prévoient pas de budget pour les situations d'urgence. Contrairement à certains pays du Pacifique, les pays africains, qui sont également sujets aux catastrophes naturelles et d'origine humaine, ne disposent pas de réserves pour imprévus, et lorsqu'elles existent, elles sont souvent sous-financées. Une réserve pour imprévus est un outil important permettant à un gouvernement d'intervenir en cas de crise en allouant rapidement des ressources supplémentaires pour augmenter les transferts sociaux et autres dépenses liées à la crise.

Les ministères des Finances supervisent la préparation du budget mais ne sont souvent pas engagés dans la fixation des objectifs nationaux ou sectoriels, ce qui devient une fonction supplémentaire pour eux en temps de crise (CABRI, 2011). Les ministères des Finances peuvent donc ne pas avoir une connaissance approfondie des priorités des ministères de tutelle, mais les crises de ce type font souvent peser sur le ministère des Finances ou du Budget la responsabilité d'une réponse rapide en matière de réaffectations et de coupes budgétaires, sans qu'il y ait suffisamment de temps pour des consultations appropriées avec les MDA sectoriels.

Dans de nombreux pays africains, le gouvernement aux niveaux central et infranational est chargé de fournir des services de santé essentiels, ce qui pose des problèmes de coordination. La réponse COVID-19 a nécessité plus de coordination que d'habitude, en particulier entre les ministères des Finances et les ministères de la Santé, ainsi qu'entre les gouvernements nationaux et infranationaux, afin d'identifier rapidement les besoins de financement, d'affecter les fonds sans heurts et d'assurer la prestation de services (Barroy et al., 2019 ; Gurazada et al., 2020).

De nombreux pays d'Afrique subsaharienne reçoivent d'importants financements des partenaires de développement qui sont souvent extrabudgétaires. Compte tenu de la complexité des systèmes nationaux, les partenaires du développement travaillent souvent avec des MDA individuels. Cela conduit à une « fragmentation des flux de financement externes », qui peut rendre la préparation du budget complexe pour les ministères des Finances qui, souvent, ne connaissent pas ces systèmes parallèles (CABRI, 2011). En période de crise, ce phénomène est encore plus prononcé, ce qui peut compromettre une bonne coordination et nuire aux contrôles de la gestion financière.

2.2.2 La réponse des pays : ce qui a fonctionné et les problèmes qui subsistent

Cette section décrit divers aspects de la réponse des pays, organisés par thème.

Estimer les besoins en ressources et les financer

La baisse des recettes et l'incertitude des projections futures ont constitué un problème majeur. Dans de nombreux cas, les ministères des Finances ont reçu une aide extérieure pour estimer les besoins en ressources supplémentaires. De nombreux partenaires du développement sont intervenus pour réaliser des enquêtes d'évaluation rapide afin d'estimer les besoins en matière de protection sociale, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en eSwatini (PNUD, 2020). Les estimations de financement COVID-19 ont été fréquemment révisées, comme le montrent les données recueillies pour le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 ; le Burundi, le Cameroun et le Niger ont approximativement doublé leurs besoins de financement estimés entre mars et mai 2020 (CABRI, 2020c).

De nombreux pays africains ont emprunté auprès d'organisations multilatérales, de banques régionales et de banques centrales. Les pays qui étaient éligibles à un financement d'urgence concessionnel ont emprunté auprès d'organisations multilatérales. Il s'agit notamment du FMI (Instrument de financement rapide, Catastrophe Containment and Relief Trust) et de la Banque mondiale (COVID-19 Strategic Preparedness and Response Program). En avril 2020, le FMI a mobilisé une capacité de prêt de 1 000 milliards de dollars US, estimant conjointement avec la Banque mondiale que l'Afrique aurait besoin de 114 milliards de dollars US pour lutter contre la COVID-19 (FMI, 2020d) (voir la section 2.3 sur la gestion de la trésorerie pour les emprunts des banques régionales et centrales).

Comme indiqué ci-dessus, la plupart des pays africains ne disposaient pas de réserves d'urgence suffisantes pour répondre à la crise. Si les pays ne sont pas en mesure de financer les fonds de réserve par le biais du budget, une alternative consiste à utiliser une option comme la Catastrophe Deferred Draw Down Option (CAT DDO) (option de prélèvement différé en cas de catastrophe) de la Banque mondiale, qui n'est pas sans rappeler un mécanisme d'assurance, mais qui constitue essentiellement une source de liquidités contingente. Le Kenya a retiré 130 millions de dollars US de sa CAT DDO de 200 millions de dollars US pour financer sa réponse à la pandémie de COVID-19. Les fonds ont été transférés sur le compte bancaire du gouvernement kenyan dans les 48 heures suivant la demande (Banque mondiale, 2020a). La possibilité de puiser rapidement dans ces fonds a contribué à la réponse largement saluée du gouvernement kenyan à la pandémie. Des CAT DDO ont également été utilisés par les Seychelles, les Maldives et le Maroc, entre autres (Wahba et al., 2020).

Les gouvernements ont été contraints d'examiner toutes les sources de financement possibles pour financer leur réponse à la crise. Dans certains cas, les caractéristiques anormales d'une économie ont permis une certaine souplesse dans la réponse du gouvernement. Bien que le Zimbabwe obtienne des scores faibles en matière de crédibilité budgétaire, le budget présente un degré élevé de fongibilité. En raison des niveaux d'inflation élevés, le Zimbabwe était dans une position unique pour déplacer les fonds entre les salaires et les traitements libellés en monnaie nationale et les dépenses d'investissement (CAPEX) libellées en devises selon les fluctuations du taux d'inflation (entretien avec un praticien, Zimbabwe, 2021). Le gouvernement a été en mesure de fournir un programme de relance économique qui représentait 9 % du PIB lorsqu'il a été annoncé (Ministry of Finance and Economic Development, Zimbabwe, 2020a) ; la valeur réelle de ce paquet a considérablement diminué depuis, en raison de l'inflation.

Financement extrabudgétaire

Des fonds dédiés à la COVID-19 ont été utilisés dans tous les pays – un mélange de financement budgétaire et extrabudgétaire/hors budget, avec des fonds provenant de sources publiques, privées et externes. Le Ghana a mis en place un Fonds fiduciaire national COVID-19 en sollicitant des dons privés et a puisé dans son Fonds du patrimoine. Les réaffectations du Fonds du patrimoine et des dons privés ont été inscrites au budget et enregistrées dans les systèmes gouvernementaux et feront partie de l'examen semestriel (entretien avec un praticien, Ghana, 2021). Plus de 40 pays à revenu faible ou intermédiaire (PRFM), y compris des pays d'Afrique, ont institué de tels fonds (FMI, 2020a) (voir tableau 1). Le financement des partenaires au développement était essentiellement extrabudgétaire et aucune estimation officielle n'est disponible quant au montant global du financement pour les pays africains (voir la section 2.4 sur les contrôles de gestion financière).

Coordination entre les ministères des Finances et les MDA

Les ministères des Finances ont été les pionniers de la lutte immédiate contre la COVID-19, même si d'autres MDA étaient alors responsables de la mise en œuvre des politiques liées à la COVID-19. De nombreux ministères des Finances opèrent dans des environnements où la consultation n'est pas un processus facile en raison du manque de capacité des ministères et de la lenteur des procédures (Saxena & Stone, 2020).

Dans certains cas, les MDA ont été invités à présenter des économies en introduisant eux-mêmes des coupes budgétaires, tandis que dans d'autres, les ministères des Finances ont adopté une position plus autoritaire et ont imposé des réductions ou ont demandé aux MDA d'exécuter certaines fonctions. La première approche a prévalu au Zimbabwe, où le gouvernement a créé différents fonds à administrer par les ministères de tutelle pour la réponse COVID-19 dans leur secteur (le Trésor a redirigé 1,8 milliard de dollars du budget national 2020 vers ces dépenses). Il a également été demandé aux MDA de réaffecter les fonds à l'interne. Lorsque certains postes budgétaires sont devenus disponibles – ceux liés aux voyages ou à la prestation de services – les MDA ont pu procéder à des coupes évidentes (entretien avec un praticien, Zimbabwe, 2021). Cette dernière approche est illustrée par l'exemple du Ghana où les réaffectations budgétaires ont été effectuées selon une approche descendante et où les ministères de tutelle n'ont pas été invités à soumettre des plans de trésorerie ou de dépenses révisés. Il est probable que cela entravera l'exécution efficace et effective des budgets supplémentaires (entretien avec un praticien, Ghana, 2021).

Tableau 1 : Utilisation des fonds COVID-19

Hors budget	Hors budget en utilisant les mécanismes habituels de GFP et de passation de marchés	Dans le budget	Principalement financé par des ressources publiques	Principalement financé par le secteur privé	Mélange de financement public, privé et externe
Afrique du Sud, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Kenya, Lesotho, Mali, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo (RDC), Serra Leone, Tunisie	Bénin, Botswana, Djibouti, Ghana, Guinée équatoriale, Liberia, Maurice, Togo, Zimbabwe	Maroc, Mauritanie, Nigeria, Sénégal, Tchad, Zambie	Liberia, Sierra Leone, Zambie	Afrique du Sud, Bénin, Cameroun, Gabon, Ghana, Mali, Maurice, Niger, Ouganda, Tunisie, Zimbabwe	Botswana, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Maroc, Mauritanie, Nigeria, République démocratique du Congo (RDC), Sénégal, Tchad, Togo

Source : Cole, 2020

Dans les pays qui avaient mis en œuvre une réforme de décentralisation, des problèmes de partage des responsabilités et de financement se sont posés lorsqu'il y avait un chevauchement des fonctions entre le centre et les organes gouvernementaux infranationaux. En Éthiopie, les États ont tardé à réagir en raison de la « tendance à la centralisation du gouvernement fédéral », bien que la fonction de santé soit partagée (African School on Decentralisation, 2020). En Ouganda, il y avait un chevauchement entre les fonds demandés par les gouvernements locaux pour les dépenses opérationnelles alors que ces éléments avaient été pris en compte dans la réponse du ministère de la Santé (Nambatya, 2020).

Décisions de réaffectation budgétaire

La première ligne de défense adoptée par les ministères des Finances de nombreux pays africains a été les budgets supplémentaires, suivis des réaffectations au secteur de la santé (par virements et transferts). En République centrafricaine, un plan de préparation et de réponse COVID-19 a été élaboré avec un budget indicatif dans le cadre de la loi GFP révisée. Au Gabon, le président de la République a chargé le gouvernement d'élaborer une loi de finances rectificative pour l'exercice 2020 et un plan d'accompagnement économique et social (CABRI, 2021c).

Plusieurs pays étaient en train de débattre de leurs nouveaux budgets pour l'exercice 2020/21 et ont pu les réviser et inclure des dispositions pour la COVID-19. Dans d'autres, le plan budgétaire de l'exercice 2019/20 a été révisé/reporté au moyen de budgets supplémentaires. Dans certains cas, les révisions ne sortaient pas de l'ordinaire, car historiquement, ces pays finissent par utiliser les budgets supplémentaires comme un outil pour lutter contre la mauvaise budgétisation et planification. Par exemple, eSwatini, qui avait adopté le budget de l'exercice 2020/21 au moment où la pandémie de COVID-19 a frappé, a créé un autre budget supplémentaire en avril 2020 avec un plafond similaire, mais en réaffectant les dépenses de santé. eSwatini a déclaré que les dépenses récurrentes à faible priorité et certaines dépenses d'investissement seraient réorientées vers les efforts de lutte contre la COVID-19 (CABRI, 2021c).

Il y a eu des réductions et des réaffectations générales dans les dépenses récurrentes (par exemple, les biens et services, en particulier les catégories telles que les voyages à l'étranger rendus superflus par les interdictions de voyager pendant la période COVID-19). Comme indiqué dans l'encadré 3, le Liberia a réduit la rémunération des employés du secteur public, détournant les économies réalisées vers les dépenses liées à la COVID-19. L'Afrique du Sud est revenue sur ses accords avec les syndicats pour détourner des fonds vers les dépenses liées à la COVID-19 (CABRI, 2020a).

Encadré 3 : Les problèmes du Liberia en matière de masse salariale

Le Liberia a été confronté au défi unique de réduire son importante masse salariale. Cette dernière avait augmenté de manière significative (plus de 50 % du budget), car les salaires n'étaient ni normalisés ni structurés. En outre, il y avait des cas de népotisme, de fantômes sur les factures salariales et de « double dippers » (personnes qui se font rémunérer par différentes agences gouvernementales). Après l'exercice d'harmonisation des salaires en 2019, le gouvernement a désormais des étapes et des rangs clairement définis dans la progression de carrière de la fonction publique. Les donateurs multilatéraux en ont également fait une condition pour obtenir d'autres prêts (entretien avec un praticien, Liberia, 2021).

Un manque de recettes intérieures, prévu à 119 millions de dollars US en juin 2020 (FMI, 2021a), a obligé le gouvernement à prendre des mesures extraordinaires pour financer ses besoins immédiats. Comme de nombreux autres pays en développement, le Liberia a imposé une partie des salaires du secteur public et du secteur privé pendant deux mois pour financer un fonds d'urgence COVID-19.

À l'avenir, il devra continuer à poursuivre son objectif à long terme de réduction de la masse salariale. Toutefois, dans les budgets suivants, il devra faire des compromis entre la réduction des déficits budgétaires et l'augmentation des allocations à la santé, à la protection sociale et à d'autres secteurs touchés par la COVID-19. En raison de ses problèmes structurels sous-jacents et de sa pénurie de financement, il lui est difficile de répondre à tous les besoins sectoriels.

Comme ce fut le cas lors de la crise Ebola, face à une marge de manœuvre budgétaire limitée, les pays ont procédé à des coupes dans les dépenses CAPEX. L'Angola a annoncé des dépenses de santé supplémentaires de 40 millions de dollars US qui seront financées, en partie, par le gel de 30 % de son budget de biens et services et la suspension des CAPEX jusqu'à la fin de la révision budgétaire (CABRI, 2020c). Au Zimbabwe, le Trésor a annoncé qu'il réorienterait la majeure partie du budget des dépenses d'investissement du pays pour 2020 vers des programmes de santé et d'approvisionnement en eau et d'assainissement (ministère des Finances et du Développement économique, Zimbabwe, 2020b). Bien que les dépenses CAPEX soient une coupe raisonnable pendant une pandémie avec des mesures de distanciation sociale, ces budgets sont traditionnellement sous-utilisés et cela affectera le déficit de financement des infrastructures du continent, qui est de 68–108 milliards de dollars US (CABRI, 2020c).

Les pays ont créé des paquets de dépenses hautement prioritaires, tels que des transferts pour soutenir les populations vulnérables, mais ne disposaient pas nécessairement de fonds suffisants pour les soutenir. Il s'agissait notamment de secteurs qui, selon le FMI, seraient fortement touchés, comme le tourisme et les affaires (FMI, 2020c). Dans de nombreux cas, les pays étaient déjà confrontés à des problèmes structurels et le choc supplémentaire les a mis encore plus à mal. Les pays devront trouver un équilibre entre la restructuration à long terme et la réaction aux chocs cycliques à court terme (CABRI, 2018). Cela continuera d'avoir un impact sur leur capacité à financer les dépenses hautement prioritaires.

De nombreux pays se sont engagés dans des réformes de la GFP autour de la planification des dépenses à moyen terme et de la budgétisation des programmes, qui ont connu des niveaux de réussite variables pendant la pandémie. Certains pays ont pu utiliser leurs programmes existants et ajouter des sous-programmes liés à la réponse à la COVID-19 (Barroy, 2020). Cependant, les témoignages anecdotiques des praticiens suggèrent que les ministères des Finances ont eu des difficultés à apporter des ajustements aux cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et aux informations sur les programmes (GIFT, 2020). Les processus de réforme en cours ou nouvellement introduits peuvent rendre la mise en œuvre difficile pour les ministères qui tentent d'agir rapidement tout en essayant de se conformer aux processus de réforme.

2.2.3 La voie à suivre

Si, en moyenne, les pays ont été en mesure de procéder à des coupes budgétaires et à des réaffectations pour les dépenses COVID-19, l'état de préparation n'a pas été uniforme dans l'ensemble des pays. Les gouvernements ont la possibilité de profiter de cette crise pour élaborer à l'avance des plans et des procédures opérationnelles standard pour les ministères des Finances et les MDA. Ces plans pourraient définir les responsabilités en matière d'intervention d'urgence, les stratégies de réaffectation et les mécanismes de consultation en cas d'urgence. Les pays auront peut-être intérêt à investir dans la capacité à modéliser les besoins en ressources pour les situations de crise.

La faiblesse des environnements macroéconomiques et les problèmes structurels sous-jacents continueront d'affecter la capacité des gouvernements à financer leurs budgets ou à lever des fonds par le biais de la dette extérieure. Il est communément admis que les pays ont dû faire ce qu'ils ont fait, compte tenu des contraintes de temps. Il sera important d'inspecter leurs rapports de fin d'année/leurs états financiers vérifiés pour obtenir suffisamment d'informations pour justifier les écarts par rapport aux budgets.

Les réponses des gouvernements aux crises telles qu'Ebola et la COVID-19 dépendent des allocations à la santé. Les pays d'Afrique subsaharienne allouent en moyenne 7 % de leur budget public général à la santé, contre 15 % pour les pays de

l'OCDE (CABRI, 2020a). La pandémie a démontré la nécessité d'augmenter les allocations pour la santé, en particulier la préparation aux pandémies et aux épidémies.

Les réaffectations budgétaires ont eu le plus grand impact sur les budgets de développement des immobilisations. Les partenaires de développement et les gouvernements devraient travailler ensemble pour préparer un plan permettant de combler ce manque à gagner dans les années à venir.

Malgré l'assouplissement des règles fiscales et autres exigences contraignantes en matière de GFP, les pays doivent agir avec prudence. Les financements extrabudgétaires par le biais de fonds nouvellement créés et de l'aide des partenaires de développement continueront de rester en dehors du système gouvernemental. Il faut relancer les discussions sur la comptabilisation de tous les flux de financement dans un pays afin de garantir la transparence et la responsabilité.

2.3 Assurer l'exécution du budget

Dans de nombreux pays africains, les budgets sont mieux élaborés qu'exécutés (Andrews, 2010). Il existe des tendances historiques à la sous-utilisation des fonds, qui peuvent être exacerbées en cas de crise, lorsque les dépenses de protection sociale sont les plus nécessaires. Dans la région de l'Afrique subsaharienne, de nombreux pays ne dépensent pas assez, notamment le Gabon, le Niger, la Guinée-Bissau, Madagascar, la Côte d'Ivoire, le Liberia, le Mali, le Kenya, le Mozambique et la Tanzanie. Les taux d'exécution budgétaire dans le domaine de la santé étaient en moyenne inférieurs à 80 % au cours de la période 2008–2016 (Centre for Global Development, 2020). Un autre rapport a montré que 30 % des 22 pays étudiés ont dépensé moins de 30 % de leurs budgets de vaccination (Ramkumar, 2020). Les raisons de la sous-exécution des budgets comprennent les retards dans le décaissement des fonds des agences centrales de financement, la capacité d'absorption limitée au sein des agences de mise en œuvre, les interférences politiques et les rigidités des systèmes de GFP.

Il existe une menace très réelle que, même avec les budgets limités alloués à la réponse, les ministères des Finances et les agences de mise en œuvre ne soient pas en mesure de décaisser et de dépenser les fonds destinés à la santé et à la protection sociale conformément à la réponse COVID-19 prévue. Une réponse rapide à la crise nécessite l'acquisition de biens et de services par des procédures accélérées et une bonne gestion de la trésorerie (Banque mondiale, 2019). Les trois piliers permettant de garantir l'exécution du budget en temps de crise sont la continuité des activités, la gestion de la trésorerie et les achats.

2.3.1 Continuité des activités

2.3.1.1 Défis de la continuité des activités dans le cadre de la réponse aux crises

La pandémie de COVID-19 a accru le besoin de coordination intergouvernementale, face à des mesures de confinement et de distanciation physique qui ont réduit le déploiement physique du personnel. Dans les situations où les principales fonctions d'exécution du budget, telles que l'approbation du paiement des salaires, les achats, les transferts de fonds ou les adjudications d'emprunts, sont effectuées manuellement, il était difficile d'assurer la continuité (Balibek, 2020 ; Saxena & Stone, 2020). L'absence d'infrastructure de technologie de l'information (TI) et des plans de continuité des activités inexistantes ou obsolètes ont entravé la continuité des activités.

2.3.1.2 La réponse des pays : ce qui a fonctionné et les problèmes qui subsistent

Les pays ayant mis en place des plans de gestion de crise pour assurer la continuité des activités ont eu plus de facilité à s'adapter, même s'ils n'avaient pas prévu l'ampleur de la pandémie. Toutefois, ces plans étaient généralement axés sur les perturbations des infrastructures (TI, électricité), plutôt que sur les crises naturelles ou d'origine humaine. L'Afrique du Sud avait mis en place un plan mais l'a jugé inadapté à la pandémie (CABRI, 2021a).

Les pays ont été jetés dans la lutte contre les problèmes de continuité des activités et ont trouvé des solutions adaptées au fur et à mesure que les situations se présentaient. Le Ghana a pu accélérer le décaissement des fonds en mettant en place des équipes spéciales chargées d'examiner et d'autoriser les dépenses. L'Éthiopie a versé des avances aux unités de prestation de services, en rationalisant les processus de gestion des paiements et en déboursant la petite caisse sur les comptes bancaires opérationnels des ministères de tutelle. Au Gabon, un comptable public a été désigné par le ministère des Finances pour faciliter le décaissement des fonds de santé liés à la COVID-19. La Gambie a adopté une procédure accélérée d'autorisation des dépenses, en faisant passer les contrôles des dépenses d'ex ante à ex post, et en rationalisant les processus de gestion des paiements (CABRI, 2021c).

De nombreux pays se sont adaptés rapidement pour assurer la disponibilité de processus de paiement critiques. Pour garantir la continuité des activités pendant la réponse, le Rwanda a numérisé les processus de paiement au moyen desquels les autorisations pouvaient être faites par voie électronique et envoyées au Trésor pour approbation et paiement à la Banque centrale. La Zambie a mis en place des mesures permettant à ses agents de travailler à distance, assurant ainsi la continuité de la trésorerie et des salaires (CABRI, 2020c). Cependant, le Rwanda est un cas particulier où les réformes de numérisation avaient progressé rapidement ces dernières années.

Les pays ont adopté des approches différentes en matière de mesures de distanciation sociale. Certains, comme le Rwanda, ont autorisé 30 à 50 % du personnel à venir travailler, tandis que le Liberia a suspendu le travail pendant quatre mois. Des paquets de données et des appareils électroniques étaient généralement remis à certains employés jugés essentiels pour les processus commerciaux importants. Des problèmes tels que l'alimentation électrique erratique et l'accès à Internet continuent de se poser dans les pays où le niveau de verrouillage varie. Le ralentissement de certains processus métiers a eu des répercussions sur le déblocage des budgets et la passation des marchés au moment même où la rapidité devenait prioritaire.

Les comités de haut niveau dotés de pouvoirs spéciaux pour diriger et superviser la réponse COVID-19 et pour prendre des décisions concernant l'allocation des ressources étaient très courants sur le continent. Par exemple, le Bénin, le Tchad, les Comores, l'eSwatini, le Mozambique, le Niger, le Soudan, les Seychelles et le Togo ont tous créé de tels comités. Le Nigeria, la Gambie et l'Éthiopie ont formé des comités pour assurer la coordination entre le ministère des Finances et les gouvernements infranationaux en particulier (CABRI, 2020c).

2.3.1.3 La voie à suivre

En l'absence de mécanismes et de plans de continuité d'activités existants, les pays ont réussi à créer rapidement des structures de gestion de crise. Le succès de ces nouvelles structures de coordination pourrait faire l'objet d'une enquête plus approfondie. Les pays ayant un niveau élevé de numérisation, comme le Rwanda, ont pu s'adapter rapidement, mais d'autres doivent réfléchir à la mise à niveau de leurs plans de continuité d'activités, à l'attribution des responsabilités et à la création de procédures opérationnelles standard afin de pouvoir s'appuyer sur des effectifs réduits en cas de crise (Balibek, 2020). On craint que les processus automatisés, dont beaucoup ont permis des gains d'efficacité, soient inversés après le confinement. La pandémie est l'occasion d'exploiter les gains de productivité liés à la numérisation, et les économies liées à la réduction des déplacements.

2.3.2 Gestion de la trésorerie

2.3.2.1 Défis de la gestion de trésorerie pour la réponse aux crises

La gestion de la trésorerie est importante pour permettre aux gouvernements de faire face à leurs obligations et d'assurer une bonne exécution du budget, mais c'est souvent un processus difficile dans tous les pays (Allen et al., 2020 ; Gardner & Olden, 2013). De nombreux pays ont déjà été confrontés à des problèmes tels que i) des capacités de prévision de trésorerie inadéquates ; ii) un désalignement avec les plans d'emprunt ; iii) des emprunts inutiles qui en résultent, des liquidités limitées et des retards connexes ; et iv) les retards et l'insuffisance des décaissements (Barroy et

al., 2019 ; CABRI, 2020b). La prévision des flux de trésorerie repose sur la capacité de prévoir les événements susceptibles d'avoir un impact sur les flux de trésorerie (Seeds, 2018). Le calcul de la probabilité des crises et de leur impact probable est difficile, et n'est pas souvent effectué dans les pays en développement (CABRI, 2020d). La faiblesse des environnements macroéconomiques et des capacités de recouvrement des recettes a également un impact sur la prévision des flux de trésorerie. Les fonctions de gestion de la dette et de trésorerie ne se chevauchent souvent pas, ce qui rend la gestion de trésorerie plus difficile (African Development Bank Group, 2020).

Les pays ont été confrontés au double défi de trouver des liquidités pour financer les dépenses imprévues liées à la COVID-19, et de prévoir l'évolution des besoins de trésorerie et de recalibrer la dette dans les mois qui ont suivi le début de la pandémie (FMI, 2020b).

2.3.2.2 La réponse des pays : ce qui a fonctionné et les problèmes qui subsistent

Cette section décrit les différents aspects de la réponse des pays, organisés par thème.

Gestion de trésorerie en cas de manque de recettes et de tensions liées à la dette

La gestion de trésorerie est devenue un défi majeur car les pays ont dû faire face à des pressions macro-budgétaires et d'endettement ainsi qu'à des projections de revenus soudainement à la baisse. Comme décrit dans la section 2.2, les prévisions pour la pandémie ont été difficiles et les pays figurant dans le Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 de CABRI ont continué à modifier leurs estimations, ce qui signifie que les plans de gestion de trésorerie évoluent également.

Les pays ayant de faibles réserves de liquidités se sont retrouvés dans des positions vulnérables car ils n'avaient pas suffisamment de revenus entrants pour financer les opérations commerciales régulières et les secours d'urgence COVID-19. Le FMI s'attend à ce que ces manques de recettes contribuent à des déficits importants, avec une moyenne de 7,6 % du PIB pour la région de l'Afrique subsaharienne (FMI, 2020c). Toutes ces questions continueront d'exacerber les problèmes de gestion de trésorerie à l'avenir, le recalibrage de la dette constituant le plus grand défi pour les pays.

L'allègement de la dette et les financements d'urgence accordés par des organisations telles que la Banque mondiale et le FMI ont compensé les problèmes de liquidité des pays à court terme, notamment pour financer la réponse sanitaire. Cependant, la dette avait augmenté avant la crise en Afrique subsaharienne, avec une évolution « des financements concessionnels et à long terme ... vers des échéances à court terme et des dettes liées au marché avec des créanciers non traditionnels », ce qui a entraîné un quasi-doublement des coûts du service de la dette entre 2011 et 2018 (Njoroge, 2020, p. 1). Des pays comme le Mozambique,

l'Angola, le Cabo Verde, le Congo, Djibouti et l'Égypte avaient tous des ratios dette extérieure/PIB supérieurs à 100 % (ONU, 2020). La crise a exposé ces pays à des « risques induits par le marché dans un contexte de resserrement de l'espace budgétaire » (ONU, 2020).

Les pays sont désormais confrontés au défi de recalibrer leur dette dans un contexte de coûts d'emprunt élevés, tout en gérant des déficits budgétaires croissants. La nouvelle crise de la dette est inquiétante, car en 2020, le FMI a estimé un déficit de financement d'environ « 290 milliards de dollars US pour assurer un rebond des économies d'Afrique subsaharienne, et 410 milliards de dollars US supplémentaires pour rembourser toutes les dettes étrangères d'ici 2023 » (Njoroge, 2020, p. 8). Le FMI et le Groupe de la Banque mondiale ont essayé de faire pression sur les créanciers du G20 pour qu'ils suspendent le remboursement de la dette bilatérale officielle par le biais de l'Initiative de suspension du service de la dette du G20 (ISSD). Cette initiative visait à libérer les flux de trésorerie des pays et à leur permettre de réorienter les fonds publics vers leur réponse à la pandémie de COVID-19 (Banque mondiale, 2020b).

L'initiative ISSD ne peut contraindre les créanciers privés et les créanciers hors club de Paris à suspendre le remboursement de la dette. Les gestionnaires de la dette dans les pays devront trouver un équilibre entre l'avantage à court terme de la suspension de la dette – une plus grande liquidité – et les implications potentielles à moyen et long terme, notamment en termes de solvabilité (CABRI, 2020f). Ces craintes sont réelles puisque Moody's a abaissé la note de l'Éthiopie après sa participation à la ISSD (Moody's, 2020).

Il y a eu quelques avancées positives dans la restructuration de la dette, avec l'adhésion potentielle de créanciers autre que ceux du club de Paris. Le Tchad a demandé une restructuration de sa dette à ses principaux créanciers publics, et d'autres pays comme la Zambie et l'Éthiopie pourraient suivre. Un cadre commun sur la dette convenu par les gouverneurs des banques centrales et les ministres des Finances lors d'une réunion du G20 en novembre pourrait signifier qu'il sera utilisé pour toutes les conversations sur la dette avec les pays, la Chine ayant également accepté de faire partie des conversations (Rouaud, 2021). À l'avenir, les pays seront confrontés à la tâche difficile de négocier les termes de l'allègement de la dette, de la restructuration et des reports de remboursement de la dette tout en s'assurant qu'ils disposent de fonds pour les dépenses essentielles de leur économie.

Les pays ont ajusté les emprunts existants pour améliorer les liquidités tout en utilisant des structures de gestion de trésorerie pour les superviser. L'Éthiopie et le Nigeria ont ajusté leurs plans d'emprunt afin de fournir un financement relais, ont recalibré les niveaux des réserves de liquidités, ont mis en place des mesures pour apurer et prévenir les arriérés, et ont introduit des réunions d'urgence pour les comités de gestion de trésorerie. Le Nigeria a formé deux

nouveaux comités pour améliorer la communication entre les ministères des Finances et les MDA. La Gambie et les Seychelles ont adopté des réunions d'urgence pour les comités de gestion de trésorerie afin de garantir la liquidité et l'efficacité (CABRI, 2021c).

Les pays étant confrontés à des problèmes liés à la dette, les banques centrales et régionales ont aidé les gouvernements à consolider leurs réserves de trésorerie.

Le Groupe de la Banque africaine de développement a mis en place une facilité de réponse COVID-19 à cet effet. Il a accordé un prêt de 188 millions d'euros à l'île Maurice pour financer un programme de soutien budgétaire. Les autres pays soutenus sont les Comores, le Soudan, le Zimbabwe, le Maroc, la Tanzanie et le Kenya (Groupe de la Banque africaine de développement, 2020). Les banques centrales ont contribué à financer la réponse à la crise au Ghana, à Maurice et en République démocratique du Congo (RDC), ce contre quoi le FMI met en garde comme dernier recours (FMI, 2020c).

La réforme de la gestion de trésorerie : questions anciennes et innovations

Dans certains pays, les gouvernements ont rencontré des problèmes pour recouvrer les recettes des MDA, soit parce qu'elles ne sont pas directement versées sur un compte unique de trésorerie (CUT), soit parce que les acteurs ne respectent pas les règles et réglementations.

Au Nigeria et au Ghana, le gouvernement a précédemment essayé d'amener les entreprises publiques et les MDA réticents dans le système intégré de gestion financière (SIGF). La recherche de CABRI a révélé que les entreprises publiques ayant des revenus propres au Nigeria étaient peu enclines à intégrer le SIGF du gouvernement. La Guinée-Bissau n'a pas de CUT, ce qui signifie que de nombreux MDA gèrent des comptes individuels, et le Trésor ne dispose pas d'informations complètes sur les revenus pour les prévisions de trésorerie, par exemple les recettes des licences de pêche sont souvent conservées par le ministère de la Pêche. De tels problèmes créent des informations incertaines sur les flux de revenus et entravent la capacité du gouvernement à les recouvrer ; il s'agit cependant d'informations essentielles pour financer une réponse à une crise.

Les pays ont des niveaux variables de réformes de la gestion de trésorerie, et certains pays ont vu dans la COVID-19 une opportunité pour les accélérer.

Des pays comme le Rwanda disposent de CUT et de capacités régulières de prévision des flux de trésorerie, mais c'est plus compliqué dans les pays qui appliquent la décentralisation fiscale, comme l'Éthiopie, l'Ouganda et le Liberia (voir encadré 4). Le Mali a demandé au FMI d'accélérer la mise en place d'un CUT au début de la pandémie, début 2020 (Djongue et al., 2021).

Encadré 4 : Les problèmes du Liberia en matière de gestion de trésorerie

La loi libérienne de 2009 sur la GFP contient des dispositions permettant à la législature d'approuver 5 % du total des recettes nationales annuelles à des fins de contingence (Gouvernement du Liberia, 2009). Cependant, le Liberia ne dispose pas de réserves importantes résultant des années précédentes. Bien que la loi sur la GFP contienne des dispositions importantes, les graves déséquilibres macroéconomiques du Liberia, ses faibles réserves budgétaires et l'épuisement de ses réserves de change ont limité les options du gouvernement pour faire face à la crise de la COVID-19. Le financement de la COVID-19 par le gouvernement a accru l'écart de la balance des paiements et il est prévu qu'il dépende des donateurs multilatéraux pour son financement en 2020 et 2021 (Banque mondiale, 2020c).

Le Liberia dispose d'un CUT, mais le système de trésorerie est fortement centralisé. Pendant la période COVID-19, le ministère des Finances a été débordé par le traitement des paiements, étant donné la faible capacité au niveau infranational, malgré la réforme de la décentralisation fiscale. Le SIGF saisit toutes les transactions financières, mais les retards dans le traitement des paiements pendant les crises ont un impact sur les transferts sociaux et la prestation des services de santé au niveau infranational (entretien avec un praticien, Liberia, 2021).

D'un point de vue opérationnel, les pays ont mis en place des procédures nouvelles et plus rapides pour améliorer la gestion de la trésorerie et assurer la liquidité.

En Éthiopie, le gouvernement a effectué des paiements anticipés et des avances de fonds aux unités de prestation de services et a déboursé de la petite caisse supplémentaire sur les comptes bancaires opérationnels des ministères concernés. Le Lesotho a apporté des ajustements aux exigences de facturation des bons de commande pour assurer une gestion plus efficace de la trésorerie (CABRI, 2021c).

2.3.2.3 La voie à suivre

L'allègement de la dette et le financement d'urgence ont été des solutions à court terme au problème de la gestion de la trésorerie. Les gestionnaires de la trésorerie et de la dette des ministères des Finances doivent travailler ensemble pour évaluer la viabilité de la dette, tout en tenant compte des implications de la résolution des graves contraintes de liquidité à court terme imposées par la pandémie. La réforme en cours de la gestion de la trésorerie doit se concentrer sur l'amélioration des capacités de prévision des flux de trésorerie ainsi que sur la création de comités de gestion de trésorerie bien informés et habilités à prendre des décisions critiques en cas de crise. Les problèmes sous-jacents de la

gestion de la trésorerie continueront d'entraver la réponse des gouvernements s'ils ne sont pas résolus au plus tôt. La crise de la dette dans les pays africains nécessitera un effort concerté de la part des banques centrales et régionales, des ministères des Finances, des créanciers publics et privés et des organisations multilatérales, afin de s'assurer que ces pays sont en mesure de financer les réponses à la crise sans compromettre leurs perspectives par une dégradation de leur solvabilité et des coûts élevés du service de la dette.

2.3.3 Passation de marchés

2.3.3.1 Défis de la passation de marchés dans le cadre de la réponse aux crises

Les systèmes de marchés publics sont souvent complexes, avec des problèmes de transparence, un manque d'uniformité des prix, des processus trop lourds et des dépenses inutiles. Les pays du monde entier ont été contraints d'accélérer l'approvisionnement en fournitures médicales. En théorie, des systèmes flexibles devraient permettre de s'adapter aux situations de crise, par exemple en utilisant des sources uniques d'approvisionnement ou des procédures d'approvisionnement rapides (Gurazada et al., 2020). Toutefois, en l'absence de mesures de redevabilité et de transparence, ces procédures peuvent laisser place à la corruption (CABRI et al., 2011 ; Marchessault, 2020).

Les gouvernements africains ne semblent pas avoir mis en place d'importants processus d'approvisionnement d'urgence. L'Union africaine (UA) avait élaboré des directives sur les marchés publics d'urgence en 2018, en tirant les leçons de l'épidémie d'Ebola. Toutefois, les pressions spécifiques en matière d'approvisionnement introduites lors de l'éruption de la pandémie de COVID-19, telles qu'une concurrence accrue, ont encore été compliquées par des niveaux élevés d'incertitude et un paysage en évolution rapide (OCDE, 2020). L'Union africaine a donc appelé à des processus d'approvisionnement d'urgence sans précédent (CABRI, 2021b).

2.3.3.2 La réponse des pays : ce qui a fonctionné et les problèmes qui subsistent

Les gouvernements africains ont utilisé les exceptions autorisées dans leurs législations préexistantes sur les marchés publics pour les appliquer à l'achat de travaux, de biens et de services COVID-19. Alors que certains pays comme le Ghana avaient des dispositions existantes pour les marchés publics d'urgence, d'autres comme le Zimbabwe et le Mozambique ont révisé leurs lois sur les marchés publics (CABRI, 2020c). Au Malawi, le programme de réforme de la gestion des finances publiques (Chuma Cha Dziko) a facilité la rédaction des procédures de passation de marchés d'urgence et à garantir que les contrôles a posteriori étaient pleinement intégrés pour orienter correctement les biens et services. L'Éthiopie a ajusté les règles et les processus de GFP pour établir des achats groupés au niveau central (CABRI, 2021c).

Les pays ont introduit de nouveaux processus d'approvisionnement d'urgence spécifiques pour les achats liés à la COVID-19. L'Afrique du Sud a utilisé des directives relatives à la passation de marchés pour fournir un crédit initial aux approvisionneurs pour les commandes en gros. La Gambie a assoupli certaines procédures et l'approbation de la passation de marchés pouvait être sollicitée via la Procurement Regulation par WhatsApp. Le Cap-Vert a introduit une procédure accélérée de passation de marchés pour les biens d'urgence, avec des délais d'appel d'offres plus courts, un financement rétroactif, l'absence de garantie de soumission, des paiements anticipés et des paiements directs au cas par cas.

De nombreux rapports de corruption ont accompagné les succès des marchés publics accélérés. Cela est vrai pour les pays dont les systèmes de GFP sont faibles ainsi que pour ceux qui en ont de solides sur papier (CABRI, 2020c). Il s'agit notamment de l'Afrique du Sud, du Kenya, du Lesotho, de Maurice, du Mozambique, de la Namibie, de l'Ouganda, de la RDC, du Sénégal et du Zimbabwe (voir l'encadré 5). L'Afrique du Sud s'est retrouvée sous le feu des projecteurs pour l'achat d'équipements de protection individuelle (EPI) pour des contrats de plus de 7,5 milliards de rands (CABRI, 2021c ; Phagane, 2020).

Encadré 5 : La passation de marchés au Zimbabwe

Le Zimbabwe a mis en place des mesures visant à accélérer la passation de marchés, telles que i) l'instruction donnée à l'agence de passation de marchés de réviser les règlements de passation de marchés afin de faciliter l'acquisition rapide de biens et de services essentiels, ii) l'autorisation donnée aux prestataires d'utiliser les fonds de manière plus flexible, et iii) la réorientation des fonds vers les services de santé COVID-19 sous forme d'avances (CABRI, 2021c).

Dans le même temps, le Zimbabwe a été secoué par des nouvelles de corruption dans l'achat de fournitures médicales, impliquant des fonctionnaires de haut niveau tels que le ministre de la Santé et le fils du président. Des organisations comme Transparency International Zimbabwe et la Zimbabwe Coalition on Debt and Development ont publié des recommandations pour que le gouvernement mette en place des mécanismes garantissant une utilisation transparente et responsable des fonds (CABRI, 2021c).

La publication des détails des contrats, y compris les bénéficiaires effectifs, a été proposée par la plupart des pays africains. D'autres mesures telles que la validation des biens et services, la publication des notes de frais et les audits spécifiques à la COVID-19 ont également été adoptées (CABRI, 2021b). Certaines de ces mesures répondent à des mandats reçus d'organismes de financement comme le FMI (voir section 2.4 et encadré 6).

Encadré 6 : Les rapports d'eSwatini sur la passation de marchés COVID-19

Après avoir reçu un financement du FMI, le gouvernement a engagé l'Agence de régulation des marchés publics d'eSwatini à entreprendre des audits distincts de conformité et d'optimisation des ressources de toutes les activités d'approvisionnement liées aux dépenses COVID-19, et à publier les résultats sur son site Internet. En février 2021, l'agence avait publié i) une liste de fournisseurs approuvés par la NDMA et le ministère de la Santé, et ii) les détails de la passation de marchés, ainsi que la valeur des contrats et les noms des entreprises ayant passé des contrats entre février et mai 2020 (ESPPRA, s.d.).

Les réponses des pays ont également été coordonnées au niveau régional. En 2020, l'UA s'est réunie pour faciliter la mobilisation des ressources, le transport, le soutien logistique et la réponse de santé publique en créant un comité directeur et des groupes de travail techniques pour traiter ces questions (CABRI, 2020g). Les États membres de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont également créé des centres nationaux d'opérations d'urgence et mis en commun les services d'approvisionnement en produits pharmaceutiques et en fournitures médicales.

L'UA a dû improviser pour relever les défis en matière d'approvisionnement. L'UA avait élaboré des directives internes d'approvisionnement en cas d'urgence en s'appuyant sur les enseignements tirés de la crise d'Ebola. Mais il était désormais difficile de trouver des fournisseurs appropriés en raison des problèmes d'approvisionnement. L'UA a alors fait appel aux systèmes des Nations unies – l'UNICEF pour l'achat d'EPI et d'autres articles liés à la COVID-19, et le programme alimentaire des Nations unies pour les services de distribution. Elle est revenue à ses processus d'approvisionnement traditionnels lorsque la période la plus urgente de la crise a pris fin.

L'achat de vaccins nécessite des contrôles plus récents. À mesure que les pays africains s'orientent vers l'approvisionnement en vaccins, souvent par le biais du mécanisme de marché avancé de GAVI COVAX, financé pour l'essentiel par l'aide des partenaires du développement, il sera impératif de mettre en place des contrôles de l'approvisionnement (Berkley, 2021). Les Centres africains de contrôle et de prévention des maladies (Africa CDC) ont conçu une stratégie de développement et d'accès aux vaccins COVID-19 qui traite de l'optimisation des processus réglementaires (Africa CDC, 2021).

Plusieurs pays ont numérisé leur processus d'approvisionnement après y avoir été contraints par la pandémie de COVID-19. Toutefois, ce n'est pas le cas de tous. À mesure que les pays s'orientent vers l'achat de vaccins, la coordination régionale et la numérisation accrue seront

importantes pour atténuer la corruption dans les mesures d'achat groupé (Africa CDC, 2020).

2.3.3.3 La voie à suivre

La pandémie de COVID-19 a présenté des défis uniques aux processus d'approvisionnement d'urgence, avec des pénuries du côté de l'offre et des niveaux de concurrence sans précédent pour des fournitures similaires. Il était justifié de s'écarter des processus habituels de passation de marchés publics, mais cela ne doit pas devenir la norme.

C'est l'occasion pour les pays de réviser leurs lois afin de faire de la place aux marchés publics d'urgence et d'élaborer des procédures opérationnelles standard pour la prochaine crise. L'UA a mis en place des directives d'achat d'urgence et est en voie de centraliser les achats par le biais de la Plateforme africaine des fournitures médicales. Il sera important d'affiner et d'actualiser ces processus et structures innovants afin de les réutiliser à l'avenir.

Les cas de corruption remettent en question l'efficacité des mesures de responsabilisation. La mise en place d'accords-cadres avec des fournisseurs pré-approuvés a été avancée comme une mesure optimale pour atténuer les risques de corruption liés aux achats d'urgence. D'autres mesures telles que la validation des biens et services, la publication des notes de frais et les audits spécifiques à la COVID-19 doivent continuer à être mises en œuvre jusqu'à la fin de la pandémie (CABRI, 2021b).

2.4 Contrôles de la gestion financière

La gestion des ressources publiques en réponse aux crises doit garantir que les parties prenantes sont tenues responsables de la manière dont elles utilisent les ressources publiques et exercent leur autorité (Banque mondiale, 2019).

2.4.1 Défis du contrôle de la gestion financière dans le cadre de la réponse aux crises

L'épidémie d'Ebola a démontré la faiblesse des structures de responsabilisation dans les pays africains (Studzinski et al., 2019), notamment : i) des fonds extrabudgétaires qui n'étaient pas soumis à des contrôles budgétaires, ii) des ressources fragmentées contrôlées par des agences de crise temporaires, iii) des achats détournés du contrôle centralisé vers de nombreux acteurs plus petits qui n'étaient pas en mesure de suivre toutes les réglementations de la GFP, et iv) l'absence de contrôles de vérification ex post et la faiblesse du suivi (Khasiani et al., 2020).

Le manque de transparence et d'audit fiscal reste une préoccupation dans de nombreux pays africains. L'UEMOA et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ont été le fer de lance des lois sur la transparence fiscale adoptées par presque tous les pays francophones. Mais l'adoption de réglementations de jure ne

se traduit pas immédiatement par une adoption un à un (1:1) (Lienert, 2018). Les pays qui se targuent d'« amples mentions de transparence dans leur législation budgétaire », comme le Liberia et la Sierra Leone, ont généralement de mauvais scores de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA) dans la pratique réelle (de Renzio & Kroth, 2011).

Le contrôle législatif et l'action exécutive en matière d'audit sont des pierres d'achoppement dans de nombreux pays africains, en particulier dans les pays francophones et arabes (Andrews, 2010 ; International Budget Partnership & INTOSAI, 2020). L'Enquête sur le Budget ouvert (EBO) 2019 a montré des résultats similaires où l'Afrique francophone a obtenu un score élevé pour le cadre institutionnel en raison de changements récents comme les réformes de transparence de l'UEMOA et de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale (UEMAC), mais un score très faible pour la réponse de l'exécutif aux résultats des audits (Partenariat budgétaire international, 2019). Le manque d'indépendance financière de l'organisation d'audit et les nominations à long terme des responsables de ces organisations sont quelques-uns des facteurs qui subvertissent le mandat institutionnel d'indépendance des auditeurs.

La crise Ebola a également mis en évidence la question de l'audit des financements ne transitant pas par les systèmes financiers des pays. De nombreux pays africains reçoivent des fonds de partenaires de développement qui sont acheminés par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales ou de partenaires de développement. Par exemple, dans le cas d'Ebola au Liberia, l'audit du gouvernement n'a pas couvert les dons des organisations internationales – y compris la Banque mondiale et l'Agence américaine pour le développement international (USAID) – qui n'ont pas transité par le Fonds fiduciaire national Ebola (Reuters Staff, 2015). De nombreux partenaires de développement se sont précipités pour lancer leurs propres audits lorsque des rapports sur la mauvaise gestion de leurs fonds ont été révélés. Dans certains cas, il était difficile de gérer de gros volumes de fonds pendant les crises sans capacité administrative préexistante (CMI, 2015 ; Freudenthal, 2020).

Le rôle des OSC est important face à la réticence de l'exécutif à publier ou à s'engager dans des audits. L'enquête EBO 2019 a montré que, quel que soit le niveau de revenu, le suivi des audits par l'exécutif est faible (International Budget Partnership & INTOSAI, 2020). De nombreux pays africains francophones ont « soit un parti dominant unique, soit un paysage électoral excessivement personnalisé et fractionné » (Lienert, 2018). Cela aggrave le problème car l'exécutif est engagé dans le maintien du pouvoir plutôt que d'être le fer de lance de la transparence.

2.4.2 Réponse des pays : ce qui a fonctionné et les problèmes qui subsistent

Après avoir reçu un financement extérieur d'urgence et les exigences d'audit qui l'accompagnent, certains gouvernements se sont engagés à effectuer un audit approprié des dépenses COVID-19. Les Comores, la Gambie, le Ghana, le Lesotho, Maurice et le Nigeria se sont engagés à réaliser des audits internes. Le Bénin, Djibouti, l'Éthiopie, le Gabon, la Gambie, le Kenya, le Liberia, le Mali, Maurice, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda et les Seychelles, entre autres, se sont engagés à réaliser un audit ex post de toutes leurs dépenses COVID-19 (CABRI, 2021c).

La Guinée-Bissau, en réponse au financement d'urgence du FMI pour la COVID-19, s'est engagée à mettre en place un plan d'assainissement budgétaire pour améliorer la viabilité de la dette et à publier les dépenses et les achats liés à la pandémie (Mirage News, 2021). Cependant, le point de départ est faible car l'instabilité politique entrave l'accès à l'information depuis 2015. Le dernier examen des dépenses publiques sur la Guinée-Bissau a signalé que le site Internet du gouvernement n'avait pas été mis à jour depuis 2015 et que d'autres comme celui du ministère de l'Économie et des Finances, de l'Assemblée nationale et de l'auditeur général ne fonctionnaient pas ou contenaient des informations limitées (Banque mondiale, s.d.).

Mais tous les pays n'ont pas fait preuve de cet engagement. Parmi les pays de la région qui ont bénéficié de l'aide financière et de l'allègement de la dette du FMI, le Sénégal, la Guinée-Bissau, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Tunisie n'ont toujours pas mis en place de mesures de lutte contre la corruption (Transparency International, s.d.). Les problèmes politiques et structurels internes de certains pays entravent leur capacité à s'engager pleinement dans ce suivi.

Le suivi du financement COVID-19 sera important à la fois pour la transparence et pour évaluer l'efficacité des efforts de réponse à l'avenir. De nombreux pays ont pu créer des codes ou des programmes liés à la COVID-19 pour suivre les dépenses. Les Seychelles ont ajusté les règles et processus de GFP pour permettre l'utilisation de lignes budgétaires pour les dépenses COVID-19. Le Malawi et la République centrafricaine ont ajusté leurs plans comptables pour suivre les dépenses COVID-19 et assurer une livraison rapide des biens et services liés à la COVID-19. Au Kenya, un montant d'environ 35 millions de dollars US a été alloué à une nouvelle ligne budgétaire pour la réponse COVID-19 (CABRI, 2021c).

Les problèmes de corruption apparus lors des crises précédentes refont surface (voir section 2.3). Dans certains cas, les pays montrent qu'ils ont tiré des leçons des crises précédentes – le fonds spécial de stabilisation économique et de réponse à la COVID-19 de la Guinée est conservé à la Banque centrale, contrairement au fonds Ebola auquel était affecté un budget spécial (CABRI, 2021c). Cependant, tous les pays qui ont été confrontés à des crises similaires ne parviennent pas à combattre les problèmes de gestion

financière dans cette pandémie. Le Liberia, par exemple, continue à rencontrer des difficultés en matière de contrôle financier (encadré 7).

Encadré 7 : Les problèmes du Liberia en matière de contrôles financiers pendant Ebola et COVID-19

La mauvaise gestion des fonds a atteint un degré inquiétant pendant la crise d’Ebola, ce qui n’est pas surprenant compte tenu de la faiblesse des systèmes de surveillance du Liberia. Il a obtenu un score très faible selon les indicateurs PEFA relatifs à la comptabilité, à l’enregistrement et à l’établissement de rapports, ainsi qu’au contrôle et à l’audit externes (Secrétariat PEFA, 2016). La Banque centrale et le ministère des Finances et de la Planification du Développement ont annoncé en avril 2020 leur intention de réaliser un audit post-crise des dépenses COVID-19 par un auditeur indépendant (CABRI, 2021c).

Cependant, il existe déjà des incohérences dans les dépenses COVID-19. Un rapport d’audit préliminaire de l’Agence d’audit interne note que le budget dépensé par l’Institut national de santé publique du Liberia et le ministère de la Santé n’a pas été approuvé par le corps législatif, conformément à la loi sur la GFP du Liberia (Turay, 2020).

Il existe également des exemples positifs de gouvernements qui rendent compte en temps voulu des dépenses liées à la COVID-19. Le bureau nigérian du comptable général publie quotidiennement tous les flux entrants et sortants des fonds. Un rapport mensuel sur l’exécution du budget doit être publié sur le portail Open Treasury au plus tard 14 jours après la fin du mois (CABRI, 2021c).

De nombreux gouvernements ont publié des données sur les marchés publics, qui sont souvent une source essentielle de mauvaise gestion financière. L’Afrique du Sud, Le Bénin, le Cameroun, Djibouti, l’eSwatini, l’Éthiopie, le Gabon, la Guinée, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nigeria, l’Ouganda, la RDC, le Rwanda et la Sierra Leone se sont engagés à publier les marchés publics COVID-19 dépassant une valeur donnée minimale (CABRI, 2020e).

Les fonds COVID-19 créés par les pays en réponse à la pandémie étaient souvent extrabudgétaires. Certains pays ont démontré qu’ils avaient tiré des enseignements des crises précédentes. L’auditeur général de la Sierra Leone s’est engagé à réaliser un audit intermédiaire de son fonds COVID-19. Il s’agit d’une amélioration, car il a été confronté à des irrégularités pendant la crise Ebola.

Les experts ont mis en garde contre l’utilisation de ces fonds.

S’ils sont créés en tant que fonds autonomes, ils échappent souvent à la compétence de l’audit interne du gouvernement et ne sont pas très transparents. Nombre d’entre eux ne sont pas assortis de « clauses de caducité », c’est-à-dire de dates de fin, ce qui signifie qu’ils pourraient être réaffectés à l’avenir sans aucune surveillance (FMI, 2020a).

De nombreux pays dépendent des fonds des partenaires de développement pour financer leurs dépenses extrabudgétaires.

Compte tenu des contraintes de liquidité et budgétaires, de nombreux partenaires sont intervenus en apportant un soutien en nature et financier. Le financement extrabudgétaire des partenaires de développement pose deux problèmes : i) il n’y a pas de rapport global sur l’aide reçue par un pays, et ii) comme ils ne relèvent pas de la compétence du Trésor, ces fonds peuvent faire l’objet d’une mauvaise gestion financière et passer inaperçus. Certains pays ont affiché de bonnes pratiques à cet égard ; par exemple, le Cameroun a créé un compte d’affectation spéciale pour gérer toutes les ressources mises à disposition par les bailleurs de fonds pour la réponse à la COVID-19 (CABRI, 2021c). Mais même dans ce cas, les premiers rapports indiquent que le secret entoure le montant total versé dans le fonds (Saadoun, 2020). Dans certains cas, l’environnement politique et la faible confiance dans les systèmes gouvernementaux ont obligé les partenaires du développement à travailler en dehors de ceux-ci (voir encadré 8).

Encadré 8 : La faiblesse des mécanismes d’audit et de contrôle de la Guinée-Bissau

L’absence de mécanismes d’audit et de contrôle a gravement érodé la confiance de la communauté internationale dans le gouvernement (Banque mondiale, 2014). Ce manque de confiance dans les systèmes gouvernementaux s’est poursuivi pendant la pandémie de COVID-19. Une grande partie du financement COVID-19 a été acheminée par l’Organisation mondiale de la santé (OMS) et d’autres organisations des Nations unies. Un prêt de 15 millions de dollars US de la Banque islamique de développement sera mis en œuvre par l’intermédiaire de l’OMS et d’autres organisations partenaires (entretien avec un praticien, Guinée-Bissau, 2021).

Le pays a obtenu par le passé de faibles scores PEFA pour les informations financières fournies par les donateurs pour la budgétisation et la soumission de rapports sur l’aide aux projets et programmes, ainsi que pour la proportion de l’aide gérée par l’utilisation de procédures nationales (Banque mondiale, 2014). Cela aggrave le problème de l’utilisation de fonds extrabudgétaires, qui ne sont souvent ni transparents ni traçables, comme cela s’est avéré lors de la crise Ebola.

Il existe des OSC qui parviennent à demander des comptes au gouvernement. Elles se trouvent généralement dans des pays dotés de meilleurs systèmes de gestion des finances publiques. GIFT a fait état de la Coalition pour la justice budgétaire, un groupe d'OSC, qui a demandé au gouvernement sud-africain d'établir des normes claires pour la divulgation d'informations (Guerrero, 2020). Le FMI a également fait état de mesures similaires au Nigeria – iFollowTheMoney, qui fournit des outils aux citoyens pour surveiller l'utilisation des fonds COVID-19 (Wendling & Guerrero, 2020). Le Nigeria et le Liberia ont également fait appel à des artistes de rap pour diffuser des informations sur la COVID-19 (Accountability Lab, 2020). Au Nigeria, l'OSC BudGIT a créé le CovidFundTracka (Banque africaine de développement, s.d.).

Il existe des preuves encourageantes que les gouvernements prennent des mesures pour engager le dialogue avec les OSC, ce qui crée une responsabilité informelle entre elles.

Par exemple, la Côte d'Ivoire, avant d'annoncer sa réponse politique à la pandémie fin mars 2020, a organisé des consultations entre le ministre des Finances et les banques et les syndicats d'employeurs (FMI, 2020a). Mais GIFT a indiqué que de nombreuses OSC ont signalé que les ministères des Finances ont évité de travailler avec elles pendant la pandémie. Cela peut s'expliquer par l'absence de procédures opérationnelles standard sur la manière de solliciter l'aide des OSC pendant les crises (entretien avec un praticien, GIFT, 2021).

Il existe un « écart d'efficacité de la transparence fiscale » entre les informations publiées par les gouvernements et les informations dont les OSC ont besoin pour faire du bon travail (International Budget Partnership, 2016). Il y a un plus grand besoin d'informations fiscales, tant pour la transparence que pour une meilleure prise de décision. GIFT a créé un guide de transparence fiscale COVID-19, avec des données sur la réponse politique d'urgence et la relance économique.

2.4.3 La voie à suivre

La pandémie de COVID-19 a obligé les praticiens de la GFP à se pencher à nouveau sur les systèmes de contrôle de la gestion financière en Afrique. Bien que la faiblesse des systèmes nationaux soit souvent citée par les partenaires de développement comme une raison de travailler en dehors d'eux, ils doivent travailler avec les gouvernements à l'avenir pour assurer une responsabilité à double sens. Dans l'intervalle, ils doivent appliquer des systèmes solides de gestion des fonds et d'atténuation de la mauvaise gestion, et rendre compte régulièrement.

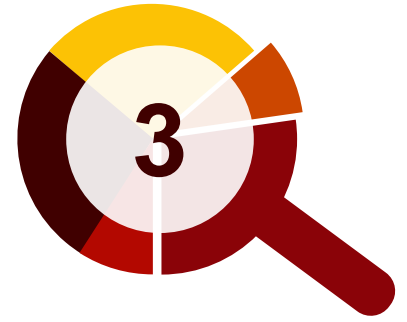
Comme on l'a vu lors de la crise d'Ebola, la transparence fiscale reste un problème, en particulier dans les pays où les systèmes d'audit et d'établissement de rapports sont faibles et où le suivi par les pouvoirs législatif et exécutif est lent, voire inexistant. Les gouvernements doivent rendre compte en temps utile des dépenses COVID-19 et les institutions d'audit doivent veiller à ce que les audits soient rigoureux et accessibles aux OSC et au public.

Les organisations qui fournissent un allègement de la dette ou un financement externe ont exigé que les pays s'engagent à rendre compte en temps voulu et à procéder à une réforme de l'audit ex post ou intermédiaire (African School on Decentralisation, 2020). Ces mesures de responsabilisation sont les bienvenues à condition d'être bien pensées et suivies. Sinon, la combinaison de la faiblesse des forces législatives et d'audit, et du faible engagement de l'exécutif, fera en sorte que ces mesures restent de jure et ne soient pas cimentées dans la pratique.

Le suivi du financement COVID-19 sera important à la fois pour la transparence et pour évaluer l'efficacité des réponses d'intervention à l'avenir.



Conclusion



La pandémie a mis à l'épreuve les systèmes de GFP sur l'ensemble du continent africain. Si les pays ont fait preuve de souplesse pour s'adapter au défi, les faiblesses sous-jacentes ont souvent persisté, ce qui devrait inciter les pays à entreprendre des réformes. Souvent, les pays ne disposaient pas des dispositions juridiques et institutionnelles adéquates pour s'attaquer de front à la pandémie. Dans ces cas, les décisions de l'exécutif ont été utilisées pour répondre à la crise, ce qui est révélateur des tendances historiques où l'exécutif a pu contourner le législatif. Si les pays ont pu réaffecter des agences existantes à la réponse COVID-19 ou en créer de nouvelles, ils doivent profiter de cette occasion pour vérifier l'adéquation de leurs lois de GFP aux situations de crise. Cela comprend les dispositions relatives à la réponse aux crises, les achats d'urgence et la transparence fiscale. Cependant, la faiblesse des environnements politiques et la capacité des acteurs à mettre en œuvre ces dispositions resteront des défis à l'avenir.

Si, en moyenne, les pays ont été en mesure de procéder à des coupes budgétaires et à des réaffectations pour les dépenses COVID-19, l'état de préparation n'a pas été uniforme dans tous les pays. Les gouvernements ont la possibilité de profiter de cette crise pour élaborer à l'avance des plans et des procédures opérationnelles standard pour les ministères des Finances et les MDA. Ces plans pourraient définir les responsabilités en matière d'intervention d'urgence, les stratégies de réaffectation et les mécanismes de consultation d'urgence. Les pays pourraient avoir intérêt à investir dans la capacité de modéliser les besoins en ressources pour les situations de crise.


La faiblesse des environnements macroéconomiques continuera d'affecter la capacité des gouvernements à financer leurs budgets ou à lever des fonds par le biais de la dette extérieure. Malgré l'assouplissement des règles budgétaires et d'autres exigences contraignantes en matière de GFP, les pays doivent agir avec prudence.

La continuité des activités dans les environnements manuels a constitué un défi. Les pays se sont adaptés en créant de petites équipes spéciales pour assurer les fonctions essentielles. Seuls quelques pays ont atteint un niveau avancé de numérisation pour assurer les fonctions gouvernementales essentielles à distance. On craint que les processus automatisés, dont beaucoup ont permis des gains d'efficacité, ne soient inversés après le confinement.

L'allègement de la dette et le financement d'urgence ont été des solutions à court terme aux problèmes de gestion de la trésorerie. Les responsables de la trésorerie et de la dette des ministères des Finances doivent travailler ensemble pour évaluer la viabilité de la dette, tout en tenant compte des implications de la résolution des graves contraintes de liquidité à court terme imposées par la pandémie.

Les cas de corruption remettent en question l'efficacité des mesures de responsabilisation. La mise en place d'accords-cadres avec des fournisseurs pré-approuvés, la validation des biens et services, la publication des notes de frais et l'audit spécifique à la COVID-19 doivent continuer à être mis en œuvre jusqu'à la fin de la pandémie.

Les problèmes omniprésents de la faiblesse du contrôle législatif et de l'action de l'exécutif en matière d'audit continueront à affaiblir la gestion financière. Les financements extrabudgétaires par le biais de fonds nouvellement créés et de l'aide des partenaires de développement continueront de rester en dehors du système gouvernemental. Il faut relancer les discussions sur la comptabilisation de tous les flux de financement dans un pays afin de garantir la transparence et la responsabilité. Dans de nombreux pays, les OSC ont demandé des comptes aux gouvernements sur des questions de corruption dans les marchés publics. Leur rôle sera crucial à l'avenir, notamment dans les pays où la fonction d'audit est faible.



La pandémie a testé les systèmes de GFP à travers le continent africain. Alors que les pays ont fait preuve de souplesse pour s'adapter au défi, des faiblesses sous-jacentes persistent.

Annexe

Cadre de travail

Ce document adapte le cadre d'évaluation de l'examen de la GFP après une catastrophe (Banque mondiale, 2019) pour examiner les systèmes de GFP dans les pays africains. Le tableau 2 décrit un aperçu des sous-thèmes qui ont été explorés dans le document.

Tableau 2 : Cadre de discussion de la réponse des systèmes de GFP à la COVID-19

Fondements juridiques et institutionnels	Formulation du budget et financement	Assurer l'exécution du budget	Contrôles de la gestion financière
<ul style="list-style-type: none">Existe-t-il une législation et des procédures relatives à des mesures budgétaires spécifiques dans le contexte de crises, indiquant quand ces mesures budgétaires doivent être prises et qui en est responsable ? Si non, quelles actions ont été prises ?Existait-il des mécanismes institutionnels pour exécuter le financement des crises conformément au cadre juridique et réglementaire ? Si non, quelles actions ont été prises ?	<ul style="list-style-type: none">Existait-il une planification prévisionnelle de la crise ?Quelles sources de financement les gouvernements ont-ils utilisées pour répondre à la crise ?Quels ont été les moyens de compléter et/ou de réaffecter les crédits approuvés à travers et au sein des budgets des MDA du gouvernement en réponse à la crise ?Les cadres budgétaires permettaient-ils une certaine flexibilité pour redéployer les dépenses entre les lignes budgétaires ?	<ul style="list-style-type: none">Comment les systèmes gouvernementaux se sont-ils adaptés pour assurer la continuité des activités ? Y avait-il déjà de la flexibilité dans le système ?Comment les achats d'urgence ont-ils été gérés ?Comment l'argent liquide a-t-il été géré par le gouvernement pour assurer la continuité des activités ?	<ul style="list-style-type: none">Les contrôles et la supervision des dépenses étaient-ils suffisants ? Si non, quelles actions ont été prises ?Des pratiques de suivi et de vérification (intermédiaire et ex post) des transactions financières ont-elles été instituées si elles n'existaient pas ?Les rapports et la comptabilité ont-ils été exécutés en temps voulu ?Y a-t-il eu conservation adéquate des dossiers permettant un suivi et un audit appropriés ? Cela comprend le contrôle législatif, les institutions supérieures de contrôle et les audits externes.

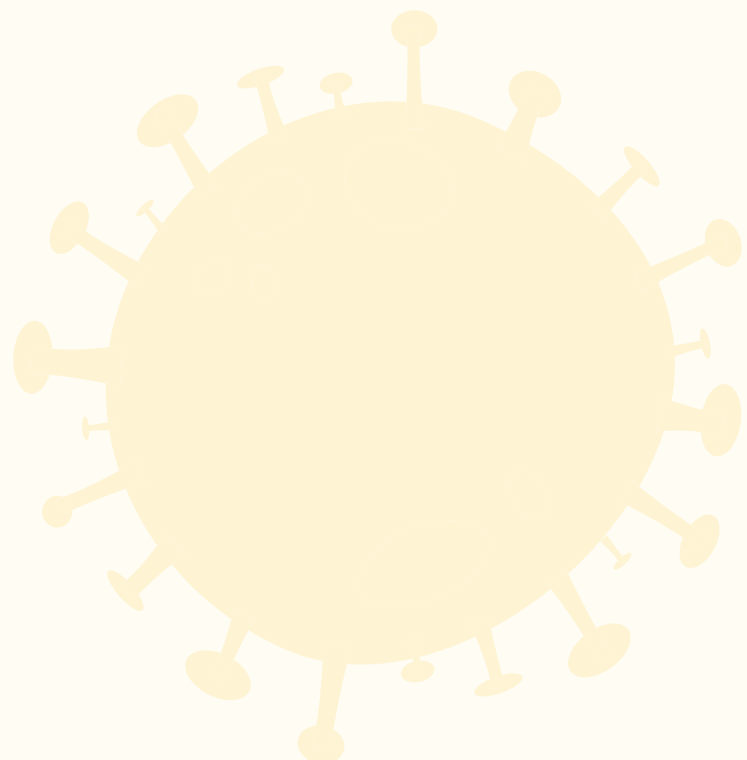
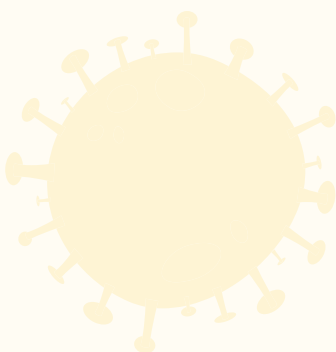
Références

- Accountability Lab. (2020). *Our Coronavirus Rap2Rep Campaign*. <https://accountabilitylab.org/coronavirus-rap2rep-campaign/>
- Africa CDC. (2020, April 21). *Press release: AU and Africa CDC launch Partnership to Accelerate COVID-19 Testing: Trace, Test and Track*. <https://africacdc.org/news/african-union-and-africa-centres-for-disease-control-and-prevention-launch-partnership-to-accelerate-covid-19-testing-trace-test-and-track/>
- Africa CDC. (2021). *Guidance on emergency expedited regulatory authorisation and access to COVID-19 vaccines in Africa*. <https://africacdc.org/download/guidance-on-emergency-expedited-regulatory-authorisation-and-access-to-covid-19-vaccines-in-africa/>
- African School on Decentralisation. (2020). *The impact of COVID-19 on decentralisation in Africa*. Dullah Omar Institute. <https://dullahomarinstitute.org.za/multilevel-govt/local-government-bulletin/archives/vol-15-issue-3-september-2020/african-school-on-decentralisation-the-impact-of-covid-19-on-decentralisation-in-africa>
- Allen, R., Balibek, E., Hurcan, Y., & Saxena, S. (2020). Government cash management under fiscal stress. *IMF Fiscal Affairs Special Series on COVID-19*, 7.
- Andrews, M. (2010). How far have public financial management reforms come in Africa? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1724741>
- Balibek, E. (2020). COVID-19—rethinking treasury business continuity plans. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/03/-covid-19rethinking-treasury-business-continuity-plans-.html>
- Banque africaine de développement. (s.d.). *Government accountability and responsiveness during COVID-19*. <https://challenges.adb.org/en/challenges/new-normal-government-accountability-responsiveness/pages/background?lang=en>
- Banque mondiale. (2014). *Guinea-Bissau public expenditure and financial accountability*. <https://www.pefa.org/node/1216>
- Banque mondiale. (2019). *Disaster response: A public financial management review toolkit*. <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/disaster-response-a-public-financial-management-review-toolkit.pdf>
- Banque mondiale. (2020a). *Faster access to better financing for emergency response and resilience in Kenya*. <https://www.worldbank.org/en/country/kenya/brief/faster-access-to-better-financing-for-emergency-response-resilience-kenya>
- Banque mondiale. (2020b). *Joint statement from the World Bank Group and the International Monetary Fund regarding a call to action on the debt of IDA countries*. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/03/25/joint-statement-from-the-world-bank-group-and-the-international-monetary-fund-regarding-a-call-to-action-on-the-debt-of-ida-countries>
- Banque mondiale. (2020c). *Liberia economic update – the COVID-19 crisis in Liberia: Projected impact and recovery options for a robust recovery*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/159581596116122714/pdf/Liberia-Economic-Update-The-COVID-19-Crisis-in-Liberia-Projected-Impact-and-Policy-Options-for-a-Robust-Recovery.pdf>
- Banque mondiale. (s.d.). *Guinea-Bissau public expenditure review: Managing public finance for development*. World Bank.
- Barroy, H. (2020, October 26). If you're not ready, you need to adapt: Lessons for managing public finances from the COVID-19 response. *P4H Network*. <https://p4h.world/en/blog-lessons-for-managing-public-finances-from-COVID-19-response>
- Barroy, H., Gurazada, S., Piatti, M., & Kutzin, J. (2020). No calm after the storm: Retooling PFM in the health sector. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-no-calm-after-the-storm-retooling-pfm-in-the-health-sector-.html>
- Barroy, H., Kabaniha, G., Boudreaux, C., Cammack, T., & Bain, N. (2019). *Leveraging public financial management for better health in Africa: Key bottlenecks and opportunities for reform* (Document de travail sur le financement de la santé n° 14). Organisation mondiale de la santé. <https://www.who.int/publications/i/item/leveraging-public-financial-management-for-better-health-in-africa-key-bottlenecks-and-opportunities-for-reform>
- Bauer, A., & Mihalyi, D. (2020). How oil-dependent countries can respond to coronavirus and the oil crash. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/04/-how-oil-dependent-countries-can-respond-to-coronavirus-and-the-oil-crash-.html>
- Berkley, S. (2021). *The Gavi COVAX AMC explained*. Gavi, the Vaccine Alliance. <https://www.gavi.org/vaccineswork/gavi-covax-amc-explained>
- Bulime, E., & Munyambonera, E. F. (2020). Balancing Uganda's fiscal rules during the COVID-19 pandemic. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/10/-balancing-ugandas-fiscal-rules-during-the-covid-19-pandemic-.html>
- CABRI, AFROSAI, & ATAF. (2011). *Rapport sur l'état d'avancement de la bonne gouvernance financière en Afrique*. Pretoria: Collaborative Africa Budget Reform Initiative. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/status-report-on-good-financial-governance-in-africa>
- CABRI. (2011). *Faire fonctionner les budgets : combler les lacunes de la mise en œuvre*. https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/report_2011_cabri_cabri_seminar_cabri_7th_annual_seminar_english_cabri_english_2011.pdf
- CABRI. (2018). *Conférence de CABRI 2017 : Gérer les pressions budgétaires*. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/2017-cabri-conference-report-managing-budgetary-pressures>
- CABRI. (2020a). *L'Afrique face aux contractions budgétaires et au Covid-19*. <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2020/africas-covid-19-budget-crunch>

- CABRI. (2020b). *Gestion de la trésorerie au Lesotho : l'importance d'une planification de trésorerie efficace au cours de la formulation et de l'exécution du budget*. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/cash-management-in-lesotho-the-importance-of-effective-cash-planning-during-budget-formulation-and-execution>
- CABRI. (2020c). *Moniteur africain des mesures en finances publiques COVID-19 : comment les gouvernements africains, en particulier les ministères des Finances, font face à la pandémie de COVID-19*. <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2020/covid-19-africa-public-finance-response-monitor-how-african-governments-particularly-ministries-of-finance-are-tackling-covid-19>
- CABRI. (2020d). *La crise Covid-19: Entretien de Neil Cole, Secrétaire exécutif de CABRI avec Radio Plus, Île Maurice*. <https://www.cabri-sbo.org/en/media/covid-19-crisis-interview-of-executive-secretary-neil-cole-with-radio-plus-mauritius>
- CABRI. (2020e). *Transparence et obligation de rendre compte de la COVID-19 : Faut-il voir un espoir dans les ripostes des gouvernements ou les gouvernements ripostent-ils en faisant des promesses excessives ?* <https://www.cabri-sbo.org/en/blog/2020/covid-19-transparency-and-accountability-promise-in-governments-responses-or-governments-responding-by-overpromising>
- CABRI. (2020f). *Il aura fallu une pandémie : Allègement de la dette en réponse à la COVID-19*. <https://www.cabri-sbo.org/en/publications/it-takes-a-pandemic-debt-relief-in-response-to-covid-19>
- CABRI. (2020g). *Webinaire de CABRI : COVID-19 : Achat stratégique et mobilisation efficace des finances pour la santé*. <https://www.cabri-sbo.org/en/events/cabri-webinar-covid-19-strategic-purchasing-and-efficient-mobilisation-of-finances-for-healthcare>
- CABRI. (2021a). *Projet de rapport : Assurer la continuité des activités au sein du ministère des Finances pendant l'épidémie de COVID-19*.
- CABRI. (2021b). *Rationalisation des processus de passation des marchés publics pendant la pandémie de COVID-19 : Équilibrer l'efficacité et la responsabilité*. <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/Streamlining-public-procurement-processes-during-COVID-19-Balancing-efficiency-and-accountability.pdf>
- CABRI. (2021c). *Moniteur des finances publiques COVID-19*. <https://www.cabri-sbo.org/en/pages/covid-19-public-finance-monitor>
- Centre for Global Development. (2020). *The COVID-19 crisis and budgetary space for health in developing countries*. <https://www.cgdev.org/blog/covid-19-crisis-and-budgetary-space-health-developing-countries>
- CMI. (2015). *Ebola and corruption: Overcoming critical governance challenges in a crisis situation*. <https://www.cmi.no/publications/file/5522-ebola-and-corruption.pdf>
- Cole, N. (2020). *COVID-19 response to resilience: Taking stock and outlook for Africa*. <https://www.cabri-sbo.org/en/events/cabri-oecd-webinar-covid-19-response-to-resilience-managing-extraordinary-budgetary-pressure-in-african-and-oecd-countries>
- de Renzio, P., & Kroth, V. (2011). Transparency and participation in public financial management: What do budget laws say? *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/10/transparency-and-participation-in-public-financial-management-what-do-budget-laws-say.html>
- Djongue, L. K., Ramangalahy, S., & Wendling, C. (2021). Modernizing cash management in Mali. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/01/modernizing-cash-management-in-mali-.html>
- Entretien avec un praticien, eSwatini. (2021). [Communication personnelle].
- Entretien avec un praticien, Ghana. (2021). [Communication personnelle].
- Entretien avec un praticien, GIFT. (2021). [Communication personnelle].
- Entretien avec un praticien, Guinée-Bissau. (2021). [Communication personnelle].
- Entretien avec un praticien, Liberia. (2021). [Communication personnelle].
- Entretien avec un praticien, Zimbabwe. (2021). [Communication personnelle].
- ESPPRA. (s.d.). *Page d'accueil*. <http://sppra.co.sz/>
- FMI. (2020a). *Fonds dédiés à la riposte contre la pandémie de COVID-19*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>
- FMI. (2020b). *Keeping the receipts: Transparency, accountability, and legitimacy in emergency responses*. https://www.google.com/search?q=Keeping+the+receipts%3A+Transparency%2C+accountability%2C+and+legitimacy+in+emergency+responses.&rlz=1C1OKWM_enZA903ZA903&oq=Keeping+the+receipts%3A+Transparency%2C+accountability%2C+and+legitimacy+in+emergency+responses.&aqs=chrome..69i57.1006j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8#
- FMI. (2020c). *Perspectives économiques régionales : Afrique subsaharienne : vers une reprise difficile*. <https://www.imf.org/en/Publications/REO/Issues/2020/10/20/Regional-Economic-Outlook-October-2020-Sub-Saharan-Africa-A-Difficult-Road-to-Recovery-49787>
- FMI. (2020d). *Le Groupe de la Banque mondiale et le FMI mobilisent leurs partenaires dans la lutte contre la COVID-19 en Afrique*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/17/pr20168-world-bank-group-and-imf-mobilize-partners-in-the-fight-against-covid-19-in-africa>
- FMI. (2021a). *IMF Executive Board approves a US\$50 million disbursement to Liberia to address the COVID-19 pandemic*. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/05/pr20237-liberia-imf-executive-board-approves-a-us-50m-disbursement-address-the-covid19>
- FMI. (2021b). *Staff report on common policies for member countries—Press release; Staff report; and statement by the Executive Director for the West African Economic and Monetary Union* (IMF Country Report No. 21/49).
- Freudenthal, E. (2020, June 18). How 'Ebola business' threatens aid operations in Congo. *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/investigation/2020/06/18/Ebola-corruption-aid-sector>

- Gardner, J., & Olden, B. (2013). Cash management and debt management: Two sides of the same coin? In M. Cangiano, T. Curristine, & M. Lazare (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture*. Washington, DC : Fonds monétaire international.
- GIFT. (2020, April 8). *Budget adjustments for COVID-19*. <https://www.youtube.com/watch?v=7Ty4Czcw3Mw&feature=youtu.be>
- Gouvernement du Liberia. (2009). *2009 public finance legislation Liberia*. https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/liberia_2009_legislation_public_finance_legislation_ministry_of_finance_ecowas_english_2.pdf
- Groupe de la banque africaine de développement. (2020). *African Development Bank begins webinar series on debt management in Covid-19 era*. <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-begins-webinar-series-debt-management-covid-19-era-39890>
- Guerrero, J. P. (2020). *The role of civil society organizations in ensuring transparency and accountability in emergency policy responses*. Global Initiative for Fiscal Transparency. <http://www.fiscaltransparency.net/publish/the-role-of-civil-society-organizations-in-ensuring-transparency-and-accountability-in-emergency-policy-responses/>
- Gurazada, S., Kristensen, J. K., Sjoblom, M. C., Piatti, M., & Farooq, K. (2020). Getting government financial management systems COVID-19 ready. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/governance/getting-government-financial-management-systems-covid-19-ready>
- International Budget Partnership, & INTOSAI. (2020). *All hands on deck: Harnessing accountability through external public audits*. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-idi-harnessing-accountability-november-2020.pdf>
- International Budget Partnership, & UNICEF. (2017). *Financing development for children in Africa*. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/financing-development-for-children-in-africa-unicef-ibp-2017.pdf>
- International Budget Partnership. (2016). *How does civil society use budget information?* <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-paper-how-civil-society-uses-budget-information-12-2016.pdf>
- International Budget Partnership. (2019). *Open Budget Survey*. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>
- Khasiani, K., Koshima, Y., Mfombouot, A., & Singh, A. (2020). Budget execution controls to mitigate corruption risk in pandemic spending. *IMF Fiscal Affairs Special Series on COVID-19*. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19budget-execution-controls-to-mitigate-corruption-risk-in-pandemic-spending.ashx>
- Lienert, I. (2018). *Is the Open Budget Survey biased against Francophone countries?* <https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-francophone-bias-study/>
- Marchessault, L. (2020). Efficient public contracting for emergency responses. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-efficient-public-contracting-for-emergency-responses-.html>
- Ministry of Finance and Economic Development, Zimbabwe. (2020a). *Details on the COVID-19 economic recovery and stimulus package*. http://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Details%20on%20the%20COVID-19%20Economic%20Recovery%20and%20Stimulus%20Package.pdf
- Ministry of Finance and Economic Development, Zimbabwe. (2020b). *Press statement on economic mitigatory measures to contain the impact of COVID-19 Zimbabwe*. <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Covid19BudgetDocuments/Press-Statement-on-Economic-Mitigatory-Measures-to-Contain-the-Impact-of-COVID-19-Zimbabwe.pdf>
- Mirage News. (2021). *IMF Executive Board approves a US\$20.47 million emergency assistance for Guinea-Bissau to address COVID-19 pandemic*. <https://www.miragenews.com/imf-executive-board-approves-a-us-2047-million-emergency-assistance-for-guinea-bissau-to-address-covid-19-pandemic/>
- Moody's. (2020). *Research: Rating action: Moody's confirms Ethiopia's rating, outlook negative*. https://www.moody.com/research/Moodys-confirms-Ethiopias-rating-outlook-negative--PR_429598
- Nambatya, P. (2020). *Uganda's Covid-19 supplementary budget: Pandemic response or cash bonanza?* <https://www.cmi.no/publications/7279-ugandas-covid-19-supplementary-budget-pandemic-response-or-cash-bonanza>
- Njoroge, D. L. (2020). *Implication of COVID-19 pandemic on debt for sub-Saharan African countries*. <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/12/Implication-of-COVID-19-Pandemic-on-Debt-for-Sub-Saharan-African-Countries-USE.pdf>
- OCDE. (2020). *Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>
- ONU. (2020, July 30). External debt complicates Africa's COVID-19 recovery, debt relief needed. *Africa Renewal*. <https://www.un.org/africarenewal/magazine/july-2020/external-debt-complicates-africas-post-covid-19-recovery-mitigating-efforts>
- PEFA Secretariat. (2016). *Liberia uses PEFA to reform its PFM and monitor progress over time*. <https://www.pefa.org/index.php/news/liberia-uses-pefa-reform-its-pfm-and-monitor-progress-over-time>
- Phagane, T. (2020, December 31). *2020 headlines: Corruption in procurement of PPE*. <https://www.sabcnews.com/sabcnews/2020-headlines-corruption-in-procurement-of-ppe/>
- PNUD. (2020). *Policy brief: Rapid socioeconomic assessment of COVID-19 in eSwatini*. <https://www.sz.undp.org/content/eswatini/en/home/library/policy-brief--rapid-socioeconomic-assessment-of-covid-19-in-eswa.html>
- Ramkumar, V. (2020). Overpromising and underperforming budgets during COVID-19: Possible solutions. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/07/-overpromising-and-underperforming-budgets-during-covid-19-possible-solutions-.html>

- Reuters Staff. (2015, April 9). Liberia watchdog says some Ebola funds unaccounted for. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-ebola-liberia-idUSKBN0N025G20150409>
- Rouaud, P.-O. (2021, February 3). Chad: 1st country in Covid era to ask for restructuring of its debt. *The Africa Report*. <https://www.theafricareport.com/62933/chad-1st-country-in-covid-era-to-ask-for-restructuring-of-its-debt/>
- Saadoun, S. (2020, September 24). *In Cameroon, government secrecy in the management of funds destined for Covid-19 response*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2020/09/24/cameroon-government-secrecy-management-funds-destined-covid-19-response>
- Saxena, S., & Stone, M. (2020). Preparing public financial management systems to meet Covid-19 challenges. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/03/preparing-public-financial-management-systems-to-meet-covid-19-challenges.html>
- Seeds, P. (2018). *Workshop on taking cash management forward*. <http://www.eastafricac.org/servlet/servlet.FileDownload?file=00P4100000KyQfbEAF>
- Shongwe, M. N. (2020). Eswatini's legislative response to COVID-19: Whither human rights? *African Human Rights Law Journal*, 20(2), 412–435.
- Studzinski, N. G., Bali, S. R., Zanamwe, M., Carletto, A. L., Hersey, S. H., Clark, J. P., Hetzner, A. J., & Samaha, H. N. (2019). *Lessons learned in financing rapid response to recent epidemics in West and Central Africa: A qualitative study*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/31838>
- Transparency International. (n.d.). *IMF COVID-19 anti-corruption tracker*. <https://www.transparency.org/en/imf-tracker#>
- Turay, G. (2020, October 27). Liberia: Preliminary audit of Covid-19 fund discloses, in thin air millions evaporate. *Knewsonline*. <https://knewsonline.com/liberia-preliminary-audit-of-covid-19-fund-discloses-in-thin-air-millions-evaporate/>
- Wahba, S., Simpson, A., Campos Garcia, A., & Toro, J. (2020). Preparedness can pay off quickly: Disaster financing and COVID-19. *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/preparedness-can-pay-quickly-disaster-financing-and-covid-19>
- Wendling, C., & Guerrero, J. P. (2020). How civil society can make COVID-19 responses more transparent. *IMF PFM Blog*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-how-civil-society-can-make-covid-19-responses-more-transparent-.html>






SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
South Africa

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

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

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

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform