

Conférence de CABRI 2017



Du 7 au 9 mars 2017  
Ouagadougou, Burkina Faso

# CONFÉRENCE 2017 DE CABRI

QUAND LE MALHEUR FRAPPE – LES INTERVENTIONS BUDGÉTAIRES EN CAS DE  
CATASTROPHES NATURELLES ET ANTHROPIQUES

GÉRER  
LES PRESSIONS  
BUDGÉTAIRES

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

---

# REMERCIEMENTS

|||||

Ce rapport fait partie d'une série de rapports qui ont été préparés par l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) suite à la tenue de sa conférence de 2017. Alta Fölscher a compilé ces rapports, avec l'appui des coauteurs suivants : Michael Castro, Joana Bento et Danielle Serebro. En outre, le Secrétariat de CABRI a fait part de ses remarques.

CABRI tient à remercier l'ensemble des participants à sa Conférence 2017, pour le temps qu'ils ont bien voulu y consacrer et pour leurs contributions qui ont permis la réalisation de ce travail.



Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat, Cnr John Vorster & Nellmapius Drive, Centurion, 0062, South Africa  
Téléphone : +27 (0)12 492 0022 | Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org) | [www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)

Édité par Alta Fölscher  
Correction finale par Clarity Editorial  
Conception et mise en page par Clarity Editorial  
Traduction en français par Iris Consulting cc.

La conférence a bénéficié de l'aimable soutien financier du Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), de la Banque africaine de développement (BAD), de la Société allemande de coopération internationale (GIZ) GmbH au nom du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et de l'Union européenne (UE). Les résultats et les conclusions contenus dans cette publication ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou leurs politiques.



# 1 : GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES – PUBLICATION DE LA CONFÉRENCE 2017 DE CABRI

## LA CONFÉRENCE

**L**a neuvième Conférence de CABRI s’est tenue à Ouagadougou, au Burkina Faso, du 7 au 9 mars 2017. Cette conférence à laquelle ont participé 69 représentants de 26 pays africains, a examiné comment les gouvernements peuvent se préparer aux chocs budgétaires extraordinaires qui menacent la stabilité budgétaire et le financement de la prestation des services et peuvent les gérer.

Les pressions budgétaires sont la conséquence inévitable de l’affectation de ressources rares entre des besoins sociétaux illimités éventuels. Les ministères des Finances sont confrontés régulièrement aux pressions budgétaires, aussi bien au cours de la préparation et de l’approbation (l’adoption) des budgets publics que lors de la gestion en cours d’exercice des déviations courantes par rapport à l’état prévisionnel des recettes et des dépenses. Les pays dotés d’institutions budgétaires plus solides sont mieux à même de gérer ces pressions budgétaires d’une année à l’autre que les pays ayant des systèmes plus faibles, autrement dit, des processus budgétaires plus fragmentés et des systèmes de prévisions de recettes et de dépenses, de gestion de trésorerie, de contrôle en cours d’exercice, de comptabilité et de reporting moins robustes.

Toutefois, la Conférence 2017 de CABRI, ne portait ni sur ces pressions courantes, ni sur la manière de renforcer les institutions budgétaires pour qu’elles puissent mieux les gérer, mais cherchait plutôt à savoir globalement comment les gouvernements peuvent

mieux se préparer à faire face à des pressions extraordinaires et à les gérer, qu’elles apparaissent soudainement ou qu’elles s’intensifient sur plusieurs années, sans pour autant s’orienter vers l’insoutenabilité de la dette ou perturber la prestation des services. Elle visait à examiner des stratégies réussies de ministères des Finances pour gérer ces pressions et parvenir à la crédibilité budgétaire. Il est essentiel pour comprendre les pressions, de réaliser que le contexte a de l’importance.

Les séances étaient structurées de manière à permettre aux hauts fonctionnaires du budget de réfléchir aux pressions budgétaires auxquelles ils ont fait face et ce qu’ils ont appris. Presque toutes les séances de la Conférence ont présenté une étude de cas de pays suivie par des contributions de représentants d’autres pays de l’auditoire. Les séances qui ont adopté cette structure ont mis l’accent sur la gestion de l’impact des catastrophes naturelles et anthropiques sur les recettes et les dépenses des pays ; la gestion de l’impact des chocs macroéconomiques sur les revenus des pays ;

et, la gestion des demandes budgétaires conséquentes qui se sont accumulés au cours des années.

Un quatrième ensemble de pressions, à savoir les pressions résultant de la réalisation des passifs éventuels hors budget, ont été discutés au moyen d’un cas fictif de plan de sauvetage important d’une société nationale de distribution d’eau. Les participants devaient déterminer quelles seraient leurs réponses et discuter de la manière dont ce cas reflète les expériences de leur pays.

Ces séances de fond ont été encadrées par un débat d’experts introductif qui a examiné les raisons de la vulnérabilité de nombreux pays africains aux pressions budgétaires et l’importance de leur gestion et par une séance de clôture qui a analysé les interventions et les approches communes adoptées pour mieux se préparer à affronter les crises. Un exemplaire du programme et de tous les documents de la Conférence sont disponibles sur le site Web de Cabri.

# 1 : GÉRER LES PRESSIONS BUDGÉTAIRES – PUBLICATION DE LA CONFÉRENCE 2017 DE CABRI



## 2 : QUAND LE MALHEUR FRAPPE – LES INTERVENTIONS BUDGÉTAIRES EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES ET ANTHROPIQUES

### GÉRER LES IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA CRISE EBOLA AU LIBÉRIA

#### LE CALME AVANT LA TEMPÊTE : LE CONTEXTE ET L'ESPACE BUDGÉTAIRE DU LIBÉRIA

Le conflit civil a dominé l'histoire récente du Libéria pendant 14 ans, et lui a laissé des infrastructures en mauvais état (y compris les installations de santé), un taux de pauvreté élevé et des déplacements internes. Le gouvernement d'après-conflit élu démocratiquement a cherché à inverser cette tendance et à surmonter ces défis de développement. Avec l'aide des partenaires du développement, il a mis en œuvre divers programmes pour construire les infrastructures de santé du Libéria, son système éducatif et beaucoup d'autres secteurs négligés pendant le conflit. Pourtant, les infrastructures de santé n'avaient toujours pas les intrants nécessaires pour assurer les soins de base, et encore moins pour gérer une épidémie.

La stabilité après la guerre civile a permis au Libéria de se concentrer sur son économie, qui comptait principalement l'exploitation minière (minerai de fer, diamants et or), l'agriculture et l'agroforesterie (huile de palme et caoutchouc) et les services. La hausse des prix des matières premières entre 2010 et 2014 a fait passer la croissance du PIB réel du Libéria à 8,7 % en 2013. Cette expansion de l'économie a accru les recettes du gouvernement, et lui a permis d'investir dans les projets d'infrastructures.

Même si ces investissements indispensables ont donné un coup de fouet à la croissance économique, le Libéria est resté un pays

pauvre comptant largement sur les partenaires du développement et les remises. Plus particulièrement, les augmentations des recettes publiques en découlant n'ont pas suffi à combler les lacunes des infrastructures, y compris pour réparer les hôpitaux endommagés pendant le conflit civil ; et surtout, ils n'ont pas suffi pour générer une alimentation électrique fiable dans tout le pays. Le secteur privé et les installations publiques de santé et d'éducation dépendaient de générateurs, ce qui entraînait une hausse des coûts de fonctionnement au fur et à mesure que le prix du pétrole augmentait. Cette situation a sérieusement limité la diversification du secteur privé, notamment l'expansion du domaine de la production. De plus, le manque de routes goudronnées au Libéria a freiné ses secteurs les plus prometteurs : l'agriculture et l'agroforesterie, en limitant l'accès aux marchés locaux, régionaux et mondiaux. Tous ces facteurs signifiaient qu'avant la survenue de la pandémie, les recettes publiques dépendaient largement du secteur minier.<sup>4</sup>

#### MONROVIA : LE CALME SE TRANSFORME EN TEMPÊTE

La flambée de la maladie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest a commencé à Méliandou, en Guinée : les deux premiers cas de virus Ebola ont été confirmés en mars 2014 dans le district de Foya dans le comté de Lofa, près de la frontière avec la Guinée.<sup>5</sup> Lorsque d'autres cas ont été signalés à Monrovia et dans d'autres régions du pays, les fonctionnaires se sont tournés vers le seul grand hôpital de référence

du pays : le centre médical John F. Kennedy. Malheureusement cet hôpital avait été gravement endommagé pendant le conflit civil et jamais restauré. Le pays ne disposait pas des infrastructures nécessaires pour gérer la maladie à virus Ebola. L'Organisation mondiale de la santé rapporte : « Aucun hôpital dans le pays ne disposait d'un service d'isolement. Peu de membres du personnel médical étaient formés aux principes élémentaires de prévention et de lutte contre les infections. Les établissements de soins ne disposaient pas d'équipements de protection individuelle ou très peu, pas même de gants, et ne savaient pas utiliser cet équipement correctement. »<sup>6</sup>

Le manque de capacités de gestion des premiers cas de la maladie à virus Ebola signalés a fourni les conditions favorables à de multiples chaînes de transmission. Le personnel de santé, les patients, les visiteurs, les proches qui s'occupaient des patients, les ambulanciers, les chauffeurs de taxi et les voisins sont ainsi devenus des vecteurs de transmission du virus, affectant des quartiers entiers. Le nombre de cas s'est multiplié de manière exponentielle, ce qui a exercé une pression considérable sur les ressources déjà limitées. En septembre 2014, Ebola avait atteint un niveau critique, infecté presque 2 000 personnes et coûté la vie à plus de 1 000 autres. « Sur les 15 comtés du pays, 14 avaient alors notifié des cas confirmés. Parmi les agents de santé, 152 avaient été infectés dont 79 étaient décédés, ce qui représentait une perte importante de médecins et personnels

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Organisation mondiale de la santé (2015) *Une année d'épidémie d'Ebola : un virus mortel, tenace et impitoyable*, <http://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/liberia/en/>.

<sup>6</sup> Ibid.

## 2: QUAND LE MALHEUR FRAPPE – LES INTERVENTIONS BUDGÉTAIRES EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES ET ANTHROPIQUES

infirmiers compétents et dévoués à un moment où les besoins étaient considérables. »<sup>7</sup>

Compte tenu, de ces circonstances, de leurs implications sur les recettes publiques et des besoins de dépenses, comment le gouvernement libérien a-t-il géré la crise ?

### STRATÉGIE NATIONALE DE RIPOSTE À EBOLA : SURMONTER LA CRISE EBOLA

Le 26 juillet 2014, la Présidente Ellen Johnson Sirleaf a déclaré qu'Ebola représentait une urgence nationale et a créé un groupe de travail national sur le virus Ebola.<sup>8</sup> Ce groupe de travail comprenait des représentants du secteur de la santé et des forces nationales de sécurité, ainsi que des fonctionnaires du ministère des Finances et de la planification du développement. Pour enrayer la flambée, ce groupe a mis en place les mesures suivantes :

- Les frontières ont été fermées.
- Un couvre-feu a été mis en place entre 21h00 et 6h00.
- Un dépistage de santé obligatoire a été adopté pour les personnes entrant et sortant du pays.
- Les communautés affectées par Ebola ont été placées en quarantaine.
- La crémation des victimes d'Ebola a été rendue obligatoire à Monrovia.

Le gouvernement a traité cette crise de santé publique comme une question de sécurité nationale ; la gestion de la crise était essentielle au tissu économique et social du pays. Quelles mesures budgétaires le gouvernement libérien a-t-il dû mettre en place pour gérer les risques posés pour les finances publiques du fait de la crise ?



### LE RÔLE DU MINISTÈRE DES FINANCES DANS LA GESTION DE LA CRISE

Les pressions les plus fortes sur le budget ont commencé avant que le budget national 2014/15 ne soit adopté. Pour répondre immédiatement à la flambée d'Ebola, le ministère des Finances et de la Planification du Développement a soumis le budget 2014/15 au pouvoir législatif du pays bien plus tôt que prévu. Ce budget augmentait les affectations à la santé, aux infrastructures et à la sécurité pour répondre au besoin immédiat de gérer la flambée d'Ebola. Les dépenses inscrites au budget pour le personnel, les médicaments et le matériel affichaient une augmentation de 60 %. En outre, le gouvernement a émis un décret pour suspendre les droits

de douanes sur les fournitures importées ayant trait au virus Ebola. Les dépenses pour les infrastructures ont augmenté de 111 % pour fournir aux professionnels de santé les routes qui leur permettraient d'atteindre les régions les plus isolées du pays. Les dépenses du secteur de la sécurité ont augmenté de 26 % pour appliquer le couvre-feu et protéger les zones de quarantaine. Dans l'ensemble, les dépenses publiques totales ont augmenté de 24 % pendant l'exercice budgétaire.

Par ailleurs, la flambée d'Ebola au Libéria a considérablement affecté les recettes du pays. La production des secteurs miniers, de l'agriculture, de l'agroforesterie et des services a diminué de 8 %. Comment le ministère des Finances et de la Planification du développement a-t-il été en mesure de manœuvrer dans cet espace budgétaire gravement restreint ? Il a réduit les coûts en interrompant tous les projets d'investissement de capitaux, sauf ceux qui étaient directement liés à la lutte contre Ebola – des mesures qui visaient aussi à éviter l'effondrement du secteur financier. En effet, les entrepreneurs publics cherchent à obtenir le financement d'établissements bancaires avant de recevoir le paiement du gouvernement. Si tous les projets avaient été suspendus, le risque que les entrepreneurs publics ne remboursent pas les établissements bancaires aurait été élevé, ce qui représente un facteur à prendre en compte dans la protection des dépenses pour les infrastructures. De surcroît, le ministère avait limité les dépenses de fonctionnement des ministères, agences et commissions aux salaires uniquement, en faisant rentrer les fonctionnaires chez eux. Les ministères, agences et commissions impliqués dans les efforts d'intervention n'étaient pas concernés par cette directive politique. Toutefois, même si ces mesures ont

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ministère des Finances et de la Planification du Développement (2014) *The government of Liberia and development partners' contributions in response to the Ebola crisis.*

## 2 : QUAND LE MALHEUR FRAPPE – LES INTERVENTIONS BUDGÉTAIRES EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES ET ANTHROPIQUES

permis de compenser quelque peu la perte de revenus, elles n'ont pas suffi face à l'ampleur de la crise.

Pour couvrir les coûts des interventions de lutte contre Ebola, le gouvernement libérien a collaboré avec les partenaires du développement. Des recettes extérieures sous forme de dons ont ainsi permis au gouvernement d'augmenter les dépenses publiques consacrées à la maladie à virus Ebola. Le ministère des Finances et de la Planification du Développement a mis en place un fonds fiduciaire national de lutte contre Ebola pour « regrouper les ressources du Gouvernement du Libéria, des sociétés partenaires et des partenaires du développement, ainsi que de citoyens ordinaires et d'amis du Libéria, pour lutter efficacement contre la flambée d'Ebola. »<sup>9</sup> Au sommet de la crise, le ministère des Finances et de la Planification du développement agissait depuis le ministère de la Santé pour chiffrer la réponse, suivre les dépenses et pouvoir mieux répondre aux besoins en évolution constante. Des réunions régulières avec le Conseil des ministres, l'équipe de gestion économique et les fonctionnaires du budget et des finances des ministères, agences et commissions permirent au ministère de fournir des mises à jour budgétaires, d'adapter/de réviser les mesures politiques existantes et de faire le suivi des mesures politiques.

Malgré ces mesures pour contenir les dépenses hors Ebola et augmenter les recettes extérieures afin de répondre aux besoins liés à Ebola, la dette du gouvernement est passée de 27 à 36 % du PIB en conséquence de la crise. Le gouvernement a dû demander des affectations budgétaires supplémentaires à l'Assemblée nationale, qui les a accordées, y compris une allocation d'urgence de 20 millions USD en 2014.

### ENSEIGNEMENTS TIRÉS : COMMENT MIEUX PRÉVOIR DE FUTURES CRISES ?

Gérer les pressions budgétaires comme la flambée d'Ebola au Libéria offre la possibilité d'évaluer la meilleure manière d'atténuer les risques à l'avenir. Le ministère des Finances et de la Planification du Développement a amorcé ce processus dès que fut déclarée l'éradication d'Ebola au Libéria en juin 2015. Ainsi, le Plan de stabilisation et de relèvement économique décrit l'approche du gouvernement libérien pour mieux prévoir les futures crises. Son approche comporte deux vastes stratégies : la diversification économique pour relancer la croissance, renforcer la résistance et diminuer la vulnérabilité ; et le renforcement des finances publiques ainsi que la garantie de la prestation de services.

Le Libéria a identifié différentes manières de diversifier son économie et de redynamiser la croissance économique, qui sont inclusives et créent des emplois. On compte parmi elles le renforcement d'un environnement favorable aux secteurs agricole et agroforestier. Tandis que les budgets peuvent toujours promouvoir les avantages fiscaux dans le secteur minier, pour maintenir les investissements existants, il est impératif d'ajouter de la valeur au secteur agricole afin de diminuer la dépendance du Libéria aux recettes de l'exploitation minière. Pour stimuler l'innovation et la croissance dans le secteur des services et de l'industrie manufacturière, le Libéria prévoit d'accroître la génération et la distribution d'électricité. Par ailleurs, il est vital de répondre aux besoins en infrastructures routières pour maintenir les investissements actuels dans le secteur minier.

L'exercice 2015/16 a mis en lumière le besoin de diversification

économique pour renforcer la prestation de services et de résistance (ou capacité d'adaptation) budgétaire pour diminuer la vulnérabilité aux facteurs extérieurs. À la suite de la crise, le Libéria a dû réduire ses dépenses de 13 millions USD en 2015/16 par rapport aux estimations précédentes, y compris en diminuant de 35 % les dépenses ordinaires. En effet, deux facteurs ont aggravé le déficit de recettes lié à Ebola. Tout d'abord, l'aide étrangère si nécessaire pour augmenter les dépenses publiques en 2014/15 a été réduite de moitié en 2015/16, avant le recouvrement complet des activités économiques. L'assistance des partenaires du développement n'est donc pas permanente et pourrait être considérée comme un fonds d'urgence ou de réserve. Ensuite, la flambée d'Ebola au Libéria a mis en lumière la vulnérabilité des recettes des matières premières face aux changements du marché mondial. Les fluctuations des prix du minerai de fer et du caoutchouc dans le monde ont causé une baisse des redevances sur le minerai de 67 % pour l'exercice 2015/16. Bien qu'elles se soient produites bien après l'éradication d'Ebola au Libéria, elles ont perpétué les déficits de recettes entraînés par le virus. Ainsi, les pressions budgétaires dans un pays comme le Libéria ne découlent pas uniquement d'événements extérieurs discontinus (ponctuels) comme la flambée de la maladie à virus Ebola. Par ailleurs, la diversification économique est une protection cruciale contre ces événements et d'autres risques budgétaires à long terme.

De plus, le gouvernement libérien a réalisé qu'il était également important d'améliorer le système de santé et de répondre aux autres besoins en capitaux humains pour réduire les effets de chocs comme la flambée de la maladie à virus Ebola. En effet, avant la crise, les professionnels de santé étaient principalement

<sup>9</sup> *Ibid.*

## 2: QUAND LE MALHEUR FRAPPE – LES INTERVENTIONS BUDGÉTAIRES EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES ET ANTHROPIQUES

financés par les partenaires du développement. En vue des intérêts à long terme du Libéria, le gouvernement a donc commencé à inclure ces travailleurs à sa masse salariale. À court terme ce choix augmentait la pression sur ses ressources déjà rares, mais il visait à améliorer la résistance des systèmes de santé à long terme. Il a ainsi permis au gouvernement d'exercer un contrôle accru sur le nombre de membres du personnel de santé et d'aider à renforcer la stabilité du système. Le gouvernement a également réalisé que la production d'électricité et les routes fiables aideront à améliorer l'accès à des services de santé de qualité, et par là, qu'elles aideraient à contenir de futures flambées de virus et limiteraient leur coût dans les budgets publics.

L'amélioration des systèmes de santé peut aussi faire évoluer les attitudes et normes culturelles. Les enterrements traditionnels au Libéria ont contribué à la propagation de la maladie à virus Ebola par le biais des rituels qui impliquaient de toucher le cadavre infecté. Les efforts entrepris pour expliquer au public pourquoi ces traditions ne peuvent pas être respectées en période de crise ont aidé à changer les pratiques traditionnelles.

Pour couvrir les dépenses supplémentaires de manière efficace, le gouvernement libérien a cherché à renforcer les finances publiques en :

- Améliorant l'administration des recettes pour accroître le respect des obligations fiscales.
- Améliorant la gouvernance économique afin d'assurer la redevabilité de l'utilisation des finances publiques.

- Hiérarchisant les priorités de dépenses publiques pour veiller à l'efficacité de l'utilisation des ressources limitées.

Ces objectifs ont été soulignés pendant la flambée de la maladie à virus Ebola. D'après Alieu Fuad Nyei, Ministre adjoint aux dépenses, service des affaires fiscales, ministère des Finances et de la Planification du développement du Libéria, le besoin de décentralisation est l'un des enseignements essentiels tirés de la flambée de la maladie à virus Ebola. « Un gouvernement davantage concentré est un gouvernement inefficace », a-t-il affirmé pendant la conférence. Sa réaction est également lente tandis que des services décentralisés peuvent répondre aux crises comme une flambée de la maladie à virus Ebola plus rapidement qu'un gouvernement central, car ils se trouvent là où les besoins se trouvent. À l'avenir, il sera impératif d'améliorer la coordination avec les autorités sous-nationales et les réseaux existants, dans le but de combler les lacunes de prestation des services et de répondre promptement aux crises.

En somme, la flambée de la maladie à virus Ebola au Libéria a révélé que les lacunes de prestation de services qui exacerbent les crises ne découlent souvent pas seulement de lacunes dans un secteur. En effet, les soins de santé ne représentent pas seulement une question de santé. Pendant la crise Ebola il est clairement apparu que la faiblesse du système de santé était exacerbée par le manque d'infrastructures (de santé et dans d'autres secteurs), les capitaux humains insuffisants, les systèmes éducatifs publics faibles et la mauvaise coordination centrale/régionale.



*Des services décentralisés peuvent répondre aux crises comme une flambée de la maladie à virus Ebola plus rapidement qu'un gouvernement central, car ils se trouvent là où les besoins se trouvent.*







**CABRI** 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :**

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI), PostNet Suite 217, Private Bag X 06, Highveld Park 0169, South Africa (Afrique du Sud)

Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)

[www.cabri-sbo.org/fr](http://www.cabri-sbo.org/fr)