



Fiche Technique : Le décret d'avances¹

La note FAD sur les outils de gestion des finances publiques mobilisables en Afrique francophone en réponse au COVID-19 présente les outils budgétaires et comptables disponibles dans les pays d'Afrique francophone, en particulier dans le cadre juridique des pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) pour allouer et exécuter avec diligence et transparence les ressources mobilisées en réponse au COVID-19 et rendre compte de leur utilisation. Un des premiers outils mobilisables présenté par cette note pour faire face aux urgences est le décret d'avances.

La présente fiche technique expose les conditions et modalités de recours aux décrets d'avances et propose un exemple type de décret et du plan de son rapport de présentation.

I. PRESENTATION DE LA MESURE

En cas d'urgence, il peut être nécessaire d'ouvrir des crédits qui n'étaient pas prévus par la loi de finances (LF) de l'année votée par le Parlement et souvent préparée plus de six mois avant son entrée en vigueur. Dans ces circonstances spécifiques, le législateur autorise le gouvernement à utiliser la voie réglementaire pour apporter des modifications substantielles aux plafonds autorisés par le Parlement, allant au-delà de ce que permettent les outils « conventionnels » pour les mouvements de crédits que sont les décrets et arrêtés de virement et les décrets de transfert².

Cette procédure d'urgence peut prendre des formes différentes selon les pays. La présente note traite principalement des cadres juridiques de la CEMAC et de l'UEMOA, dans lesquels il s'agit des décrets d'avance (DA). Des spécificités peuvent exister dans les cadres juridiques d'autres pays d'Afrique francophone. Par exemple, en République démocratique du Congo, il s'agit d'ordonnance-loi.

II. ACTEURS CONCERNES

- Ministère du budget /finances (notamment Directions du budget, du Trésor et de la Comptabilité Publique et services en charge du cadrage macrobudgétaire) et ministères sectoriels concernés par les plans d'urgence (production du décret)
- Gouvernement/Primature (approbation des propositions d'annulations et des réallocations de crédits et adoption du décret)
- Parlement et Cour des comptes (information et ratification du décret en loi de finances rectificative)

¹ Préparée par Gwénaëlle Suc, Abdoulaye Touré et Claude Wendling, avec les contributions d'Amina Bambara Billa, Jean-Francois Dagues, Ephrem Ghonda Makiadi, Bruno Imbert, Bacari Koné, Matthieu Sarda, Djoret Biaka Tedang.

² Les décrets et arrêtés de virement permettent à l'exécutif de modifier l'utilisation qui est faite des crédits mais sont plafonnés en pourcentage du montant initialement disponible sur un programme ou une ligne budgétaire donnée ; quant aux décrets de transferts, ils permettent de transférer des crédits d'un programme ou d'une ligne budgétaire à une autre mais sans changer l'objet de la dépense.

III. RESULTATS ATTENDUS

- Répondre à l'urgence sanitaire, sécuritaire, sociale et économique en mobilisant rapidement des ressources supplémentaires
- Préserver la soutenabilité budgétaire en tenant compte des ressources disponibles (contraintes de mobilisation des recettes fiscales, appuis des partenaires techniques et financiers et financement mobilisable sur le marché).
- Garantir une allocation et une exécution transparente des ressources mobilisées dans l'urgence, notamment réduire les risques de déperdition de ressources liés à une exécution extra budgétaire

IV. DIFFICULTES ET RISQUES

- Détériorer l'équilibre budgétaire et créer des arriérés
- Réduire le contrôle a priori du Parlement
- Annuler les crédits budgétaires sans priorisation des dépenses

V. MODALITES PRATIQUES DE MISE EN OEUVRE

- **Les circonstances d'urgence justifiant le décret d'avances**

Le critère de l'urgence est vérifié lorsque les deux critères suivants sont remplis :

- les délais dans lesquels des crédits supplémentaires doivent être ouverts ne sont pas compatibles avec ceux de la préparation, du vote et de la promulgation d'une loi de finances rectificative (LFR),

- et les montants nécessaires, leur nature et leur destination excèdent les possibilités ouvertes en gestion pour effectuer des mouvements de crédits (transferts, virements, fongibilité, etc.) au sein de la loi de finances initiale.

Les directives de la CEMAC (article 26) et de l'UEMOA (article 23) et la quasi-totalité des lois relatives aux lois de finances prévoient la possibilité d'ouvrir des crédits supplémentaires par voie réglementaire en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national. Ce motif permet d'altérer le niveau du déficit initialement autorisé par la LF. Les directives de la CEMAC distinguent cependant un cas de figure supplémentaire, le cas d'urgence (simple), dans lequel l'incidence financière du décret doit être contenue dans la limite du déficit initialement voté.

- **Le contenu du décret**

Le décret d'avances alloue les crédits selon la même présentation que la loi de finances initiale, mais autorise toutefois des modifications de la nomenclature budgétaire en gestion. Dans les pays qui ont basculé en budget de programmes, la LFI est présentée par programme et par nature de dépenses ou par section. Dans les autres pays, elle est présentée par chapitre et par nature de dépenses. Le décret tient compte de cette présentation pour abonder les dépenses existantes ou pour créer de nouvelles dépenses (au sein des programmes existants si le budget est présenté par programmes³).

³ L'article 17 de la directive CEMAC relative à la loi de finances dispose que « seule une disposition d'une loi de finances peut créer un programme », ce qui rend impossible la création d'un nouveau programme dans le décret d'avances. Une telle disposition n'existe pas dans les directives de l'UEMOA, mais le guide détaillant les directives reprend l'esprit de la formulation de la directive CEMAC.

Le décret précise explicitement les conditions de l'équilibre et de financement du déficit. Deux types de DA sont ainsi envisageables : les DA gagés (pour lesquels l'équilibre budgétaire prévisionnel n'est pas affecté, grâce à la mobilisation d'un gage, en dépenses ou en recettes) et les DA non gagés⁴ (qui dégradent l'équilibre budgétaire prévisionnel à hauteur du montant des crédits supplémentaires ouverts par le DA). Le tableau ci-après présente ces différents types de DA, qui peuvent se combiner : on peut imaginer des DA gagés pour une partie seulement de leur montant, ou des DA gagés par un mélange d'annulations de crédits et de recettes supplémentaires. Dans la mesure du possible, les DA intégralement gagés doivent être privilégiés en procédant notamment aux annulations de crédit et/ou à l'augmentation des recettes nécessaires. Si cette option n'est pas envisageable, un gage a minima partiel doit être dans un second temps recherché. Dans tous les cas, et avant d'ouvrir des crédits non gagés, il convient de porter une attention particulière à la révision du cadrage macrobudgétaire et aux conditions de financement du déficit et de vérifier la capacité de financement de ce déficit (financements des PTF, marchés financiers, ou appui de la banque centrale dans certains pays). Les conditions de l'équilibre budgétaire et du financement du déficit seront au centre de l'examen du Parlement et de la Cour des comptes lors de la ratification du décret d'avances, du vote de la loi de finances rectificative et de l'examen du projet de loi de règlement.

Tableau 1 : Typologie des décrets d'avances

Type de DA	Définition	Commentaire
DA gagé en dépenses	Pas d'impact sur l'équilibre budgétaire prévisionnel, des annulations de crédits permettant de compenser à due concurrence les crédits supplémentaires ouverts sur d'autres programmes ou lignes budgétaires	Mécanisme le plus vertueux, mais suppose des marges de redéploiement à l'intérieur du budget de l'Etat (par exemple annulation de crédits d'investissement vu le retard pris par les projets) et peut prendre du temps pour négocier les annulations avec les ministères concernés.
DA gagé en recettes	Pas d'impact sur l'équilibre budgétaire prévisionnel, des recettes supplémentaires permettant de compenser à due concurrence les crédits supplémentaires ouverts sur les programmes ou lignes budgétaires	Mécanisme adapté pour l'intégration au budget de fonds apportés par des donateurs sous forme d'ABG sans « fléchage » précis.
DA non gagé	Impact sur l'équilibre budgétaire prévisionnel à hauteur du montant des crédits supplémentaires ouverts	Non interdit mais à éviter dans la mesure du possible vu la faiblesse des marges budgétaires.

La stratégie d'annulation de crédits pour gager les crédits ouverts peut suivre l'ordre suivant :

1. Préserver les dépenses obligatoires (restes à payer, charges de personnel, service de la dette⁵, pensions, filets sociaux)
2. Geler des engagements pour lesquels aucune prestation n'a été délivrée
3. Annuler les crédits gelés ou mis en réserve
4. Reprogrammer les nouveaux projets d'investissement sur les exercices à venir
5. Réviser et étaler les échéances d'exécution physiques et financières des investissements en cours

⁴ Pour rappel, dans les pays de la CEMAC cette option n'est possible qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, l'urgence simple n'est pas un critère suffisant.

⁵ Sous réserve des moratoires accordés.

6. Annuler les dépenses non prioritaires en assurant le fonctionnement minimal de l'Etat
7. Si des marges doivent encore être dégagées et en dernier recours, annuler des dépenses prioritaires très limitées et ciblées.

La structure du décret

Le décret comporte au minimum 6 articles :

- Article 1 : l'objet du décret. « *Le présent décret d'avances porte sur l'ouverture supplémentaire de crédits budgétaires dans le budget de l'exercice 2020 pour la prise en charges des dépenses relatives à la lutte contre le COVID-19* ».
- Article 2 : le montant total des ouvertures de crédits supplémentaires. « *Sont ouverts à titre d'avance, pour 2020, des crédits d'un montant de aux programmes ou à la section/ chapitre et aux titres du budget général mentionnés dans le tableau annexé au présent décret* ».
- Article 3 : le montant total des annulations de crédit. « *Sont annulés à cette fin, pour 2020 des crédits d'un montant de applicables aux sections / programmes / chapitres et aux titres du budget général mentionnés dans le tableau ... annexé au présent décret* ».
- Article 4 : le montant total des recettes ou des financements supplémentaires. « *Le montant des crédits supplémentaires ci-dessus ouverts sont gagés par les appuis budgétaires des partenaires techniques et financiers et autres donateurs dont les détails et montants figurent au tableau* »⁶.
- Article 5 : la ratification par le Parlement. « *Les crédits ouverts à l'article 2 ci-dessus seront soumis à la ratification de l'Assemblée Nationale conformément aux dispositions de l'article de la loi relative aux lois de finances* ».
- Article 6 : entrée en vigueur. « *Le Ministre de l'Economie et des Finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera enregistré et publié au journal officiel* ».

▪ L'adoption et la ratification du décret

Le Parlement est immédiatement informé de la préparation et de l'adoption du décret d'avances. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est ensuite déposé au Parlement réuni en session ou, le cas échéant, à l'ouverture de la session suivante. La loi de finances comporte ainsi un article de ratification : « *Sont ratifiées les ouvertures et les annulations de crédits opérées par le décret n° XX du XX 2020 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance* ».

VI. MODELE DE DECRET D'AVANCES

Un modèle de décret d'avances est présenté à la page suivante, suivi d'un exemple de plan pour son rapport de présentation. Dans cet exemple, le déficit initial est préservé en gageant les crédits ouverts à la fois en dépenses et en recettes.

⁶ Le niveau de détail fourni dans le DA sur ces appuis dépend du niveau d'information disponible au moment où le décret est pris. Dans tous les cas, le financement global du déficit doit être prévu et précisé dans le décret.

DECRET N° _____/P-R.. DU

PORTANT OUVERTURE ET ANNULLATION DE CREDITS A TITRE D'AVANCE

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU LA CONSTITUTION,

VU LA LOI N°..... RELATIVE A LA LOI DE FINANCES,

VU LA LOI N°..... PORTANT PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE,

VU LA LOI N°..... PORTANT LOI DE FINANCES POUR L'EXERCICE 2020,

VU LE DECRET N°..... PORTANT NOMINATION DU PREMIER MINISTRE,

VU LE DECRET N°...PORTANT NOMINATION DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT,

SUR LE RAPPORT DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES,

(VU L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT)

STATUANT EN CONSEIL DES MINISTRES,

DECRETE :

ARTICLE 1^{ER} : SONT OUVERTS A TITRE D'AVANCE, POUR 2020, DES CREDITS D'UN MONTANT DE SOIXANTE TREIZE MILLIARDS CINQ CENT MILLIONS (73 500 000 000) DE FCFA APPLICABLES AUX SECTIONS, PROGRAMMES ET SERVICES CONFORMEMENT AU TABLEAU 1 EN ANNEXE.

ARTICLE 2 : SONT INSCRITS EN RESSOURCES, POUR 2020, UN MONTANT DE QUARANTE MILLIARDS (40 000 000 000) DE FCFA CORRESPONDANT A DES DONNS DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT, CONFORMEMENT AU TABLEAU 2 EN ANNEXE.

ARTICLE 3 : LES RESSOURCES INSCRITES SONT AFFECTEES A LA PRISE EN CHARGE DES CREDITS OUVERTS A L'ARTICLE 1^{ER} CI-DESSUS ET AU FINANCEMENT PARTIEL DU DEFICIT INITIAL DU BUDGET 2020 COMME INDIQUE AU TABLEAU 4 EN ANNEXE.

ARTICLE 4 : SONT ANNULES A CETTE FIN POUR L'EXERCICE 2020 DES CREDITS D'UN MONTANT DE TRENTE-TROIS MILLIARDS CINQ CENT MILLIONS (33 500 000) DE FCFA APPLICABLES AUX SECTIONS PROGRAMMES ET SERVICES CONFORMEMENT AU TABLEAU 2 EN ANNEXE.

ARTICLE 5 : LES CREDITS OUVERTS A L'ARTICLE 1^{ER} CI-DESSUS SERONT SOUMIS A LA RATIFICATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE CONFORMEMENT AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE DE LA LOIDU SUSVISEE.

ARTICLE 6 : LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES EST CHARGE DE L'EXECUTION DU PRESENT DECRET QUI SERA ENREGISTRE ET PUBLIE AU JOURNAL OFFICIEL.

....., LE 2020

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

LE PREMIER MINISTRE

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

ANNEXE AU DECRET N° _____/P-R.. DU

TABLEAU 1 : OUVERTURES DE CREDITS SUPPLEMENTAIRES

Section	Intitulé	Service/Prog	Intitulé	Nature de dépenses	Intitulé	LFI	Ouvertures de crédit	NOUVELLES DOTATIONS
770	Santé	770	Direction de la Santé	3 601	Achat fournitures techniques COVID	-	12 000 000	12 000 000
770	Santé	770	Direction Santé	3 618	Formation Agents de Sante COVID	-	1 500 000	1 500 000
770	Santé	770	Daf	4 641	Appui aux hôpitaux COVID	-	15 000 000	15 000 000
860	Solidarité	170.....	Direction Affaires sociales	4 645	Filet social Indigents		14 500 000	14 500 000
240	Finances	240.....	DGB	4 632	Subvention Eau Electricité	7 500 000	30 500 000	38 000 000
					Total	7 500 000	73 500 000	81 000 000

TABLEAU 2 : ANNULATIONS DE CREDITS

Section	Intitulé	Service/Prog	Intitulé	Nature de dépenses	Intitulé	Dotation budgétaire	Annulation de credit	NOUVELLES DOTATIONS
110	Assemblée Nationale	110.....	Cabinet	5 231	Construction Bat Adm	12 500 000	10 000 000	2 500 000
120	Présidence	120	DAF	5 236	Construction Reseau Informatique	2 500 000	2 000 000	500 000
160	Primature	160.....	DAF	5 241	Equipement Bureaux	3 500 000	3 000 000	500 000
170	Défense	170.....	Intendances des Armées	5 252	Ouvrages militaires	20 000 000	9 000 000	11 000 000
240	Finances	240.....	DGB	4 647	Subvention	7 500 000	5 000 000	2 500 000
460	Administration territoriale	460	DAF	3 614	Subvention	3 500 000	3 500 000	0
770	Santé	770	Direction Santé	XXXX	Frais de transport, de mission et de péage	2 000 000	1 000 000	1 000 000
					Total	51 500 000	33 500 000	18 000 000

TABLEAU 3 : RECETTES ADDITIONNELLES

Nature de recettes	Intitulé	Prévision Initiale	Ressources additionnelles	Nouvelles prévisions
2 7410	Dons des Institutions internationales		28 000 000	28 000 000
2 7490	Autres Dons et legs	-	12 000 000	12 000 000
TOTAL			40 000 000	40 000 000

TABLEAU 4 : CONDITIONS D'EQUILIBRE

LIBELLE	INSCRIPTION BUDGETAIRE	DECRET D'AVANCES	NOUVELLES INSCRIPTIONS
TOTAL DES RESSOURCES	1 433 515 208	40 000 000	1 473 515 208
TOTAL DES DEPENSES	1 465 075 026	40 000 000	1 505 075 026
Solde	- 31 559 818	0	- 31 559 818

Plan indicatif du rapport de présentation du décret d'avances

I- Présentation de l'objet du décret

- Rappel des dispositions juridiques
- Justification des conditions d'urgence (y compris les raisons pour lesquelles l'ouverture de crédits n'est pas réalisée directement dans une LFR)
- Etat des lieux de l'épidémie, mesures déjà prises et perspectives.
- Présentation de la stratégie de riposte et des perspectives de prise en charge dans le cadre d'une loi de finances rectificative.
- Exposé de l'objet des crédits dont l'ouverture à titre d'avance est visée par le décret.

II- Présentation des nouvelles conditions de l'équilibre

- Stratégie d'annulation des crédits et des principaux secteurs touchés.
- Point sur les appuis budgétaires et les financements reçus pour soutenir totalement ou partiellement le décret d'avances.
- Présentation du nouveau déficit et écart éventuel par rapport au déficit de la loi de finances initiale et conditions de son financement.
- Rappel des prochaines étapes
 - Mise à disposition des ressources dès la signature du décret
 - Calendrier envisagé pour la transmission au Parlement du projet de loi de finances rectificative ratifiant le décret d'avances.