



Fiche Technique : Les outils de reporting dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19¹

La note FAD relative à la transparence, à la responsabilité et à la légitimité dans les réponses d'urgence à apporter dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 souligne la nécessité de mettre en œuvre des dispositifs de contrôle, de suivi et traçabilité des interventions budgétaires et hors budget afin de garantir que les mesures d'urgence prévues sont déployées de la manière la plus efficace et la plus transparente possible.

La présente fiche technique a pour objet de présenter les outils de reporting, de contrôle et de suivi mobilisables dans les pays d'Afrique francophone, notamment 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) afin de rendre compte de manière précise et transparente de l'utilisation des fonds mobilisés dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, que ce soit aux décideurs publics, à la représentation nationale, aux partenaires techniques et financiers, au juge des comptes ou bien encore au citoyen.

I. PRESENTATION DE LA MESURE

Les exigences de transparence, de redevabilité et de légitimité, inscrites notamment dans le code de transparence adopté par les pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC, constituent les piliers d'une mise en œuvre efficace des réponses à la crise de la COVID-19. Des outils de reporting spécifiques doivent être mis en place pour rendre compte des opérations effectuées dans ce contexte, à la représentation nationale (Parlement), aux organismes de contrôle (Cour des Comptes, en particulier), aux Partenaires Techniques et Financiers (PTF), aux divers donateurs, et à la société civile et à tout citoyen, dans un souci de responsabilisation et de redevabilité des autorités nationales. Cette fiche technique, qui traite de la mise en œuvre du dispositif de reporting, doit être lue en lien avec celle intitulée « Assurer une meilleure traçabilité

¹ Coordonnée par Racheeda Boukezia et Claude Wendling, avec les contributions de Matthieu Sarda et Marie-Christine Uguen. Cette fiche reflète les vues de leurs auteurs et ne représente pas nécessairement celles du FMI, sa Direction, son Conseil d'administration, ou de la politique du FMI.

des opérations budgétaires, comptables et financières relatives au COVID-19 », qui traite en particulier de l'adaptation de la nomenclature budgétaire et du plan comptable de l'Etat.

II. ACTEURS CONCERNES

- Ministère en charge du Budget, la Direction Générale du Trésor et/ou de la comptabilité publique²; ordonnateurs et comptable(s) public(s) en charge de l'exécution des opérations spécifiques à la lutte contre la pandémie de la COVID-19 ; Direction ou autre structure en charge du suivi des garanties ;
- Structure en charge de la mise en œuvre du plan national de riposte ;
- Ministères sectoriels ;
- Acteurs chargés de la gestion des fonds extra-budgétaires ;
- Parlement, Cour (Chambre, ou Section) des comptes, Institutions de contrôle et d'audit ;
- PTF ;
- Société civile, citoyens.

III. RESULTATS ATTENDUS

- Les acteurs responsables de la gestion des fonds COVID-19 sont connus et redevables de leur gestion ;
- Les indicateurs de performance de la gestion des fonds sont fixés, suivis et diffusés ;
- La gestion des fonds de lutte contre la crise de la COVID-19 est transparente : les risques financiers sont maîtrisés durant l'exécution, les documents budgétaires et comptables sont complets, mobilisables et exploitables durant l'exécution et ex post, et font l'objet d'une large diffusion ;
- La traçabilité sur les bénéficiaires finaux des dépenses est assurée.

IV. DIFFICULTES ET RISQUES

- Urgence des décaissements et faible traçabilité des opérations ;
- Utilisation des imputations budgétaires non conformes ;
- Restitutions budgétaires non exhaustives faute de budgétisation appropriée des dépenses COVID-19 ;
- Non régularisation des dépenses exécutées par des procédures dérogatoires les excluant ainsi des états de restitution budgétaire ;
- Absence ou insuffisance de contrôles a priori et/ou a posteriori sur les dépenses ;
- Utilisation des fonds « COVID-19 » à d'autres fins, ou sous-utilisation ;

² Dans certains pays, ces deux directions sont groupées, dans d'autres elles sont distinctes.

- Absence de comptable public responsable de la gestion des fonds, de la production des rapports d'exécution et des états financiers ;
- Absence de consultation des PTF, des partenaires sociaux et des représentants de la société civile sur les objectifs de politique publique visés par les fonds et absence d'information sur leur utilisation.

V. MODALITES PRATIQUES DE MISE EN OEUVRE

Le reporting des opérations effectuées en réponse à la pandémie de la COVID-19 s'appuie sur des rapports budgétaires, et sur des rapports comptables et financiers. A l'instar des outils de reporting habituels, ces rapports doivent donner une vision complète, être pertinents et publiés de manière fréquente et dans des délais appropriés.

5.1. Le reporting des opérations budgétaires, extra-budgétaires, et des risques budgétaires liés à la lutte contre la COVID-19

A. Actualiser les informations d'exécution budgétaire pour mieux suivre l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques.

Le reporting budgétaire lié à la gestion de la crise nécessite une actualisation rapide des informations d'exécution du budget de l'Etat, un suivi des opérations extra-budgétaires lorsqu'elles existent, et *a minima* un rapport mensuel d'exécution globale des opérations. Dans certains pays et sur certains fonds, une fréquence encore plus élevée du reporting peut être utile, au moins en phase de crise aigüe.

- **Actualiser en temps réel et au moins sur une base hebdomadaire le plan de passation des marchés (PPM) et le plan d'engagement (PE) en lien avec la mise à jour du plan de trésorerie**, en fonction des marchés passés dans le cadre du plan de lutte contre la COVID-19 (achats de stocks stratégiques de masques, de médicaments ou de machines respiratoires) et des dépenses nouvelles prévues. L'origine des financements (ressources internes / ressources externes) devra clairement figurer sur chaque ligne supplémentaire.
- **Si l'actualisation des PPM et PE connaît des lenteurs, transférer rapidement les données chiffrées actualisées communiquées par les ministères sectoriels concernés** (secteurs de la santé, sociaux et économiques) aux directions en charge de la consolidation des plans précités (budget, marchés publics, Trésor...).
- **Suivre en temps réel l'exécution des recettes budgétaires, en liaison avec les régies financières, en raison de l'impact de la crise sur les encaissements de recettes et sur la gestion de la trésorerie.**
- **Organiser le recensement et la consolidation au niveau du MEF des garanties nouvelles octroyées par l'État pour lutter contre les impacts économiques, financiers et sociaux de la crise de la COVID-19** : les mesures de soutien à l'économie et à caractère social prises par les gouvernements afin

d'atténuer les conséquences de la crise font peser des risques budgétaires nouveaux sur l'État qui n'avaient pas été identifiés lors de la loi de finances initiale. Le dispositif de centralisation à mettre en place doit permettre d'établir la liste actualisée des garanties nouvelles afin de mesurer leur impact potentiel sur les finances publiques. Des mécanismes spécifiques de remontée de ces informations doivent être mis en place spécialement auprès du MEF car les sources de ces garanties prises au nom de l'État peuvent être très diversifiées (cf. annexe 2).

B. Suivre l'exécution des opérations extra-budgétaires opérées avec un financement partiel de l'État et des appuis des PTF

Afin de faire face aux besoins immédiats, certains pays ont estimé nécessaire de créer des fonds extra-budgétaires destinés à la lutte contre la COVID-19, hors de tout véhicule budgétaire connu (budget général, fonds de concours ou compte d'affectation spéciale).

Cette pratique n'est en principe pas autorisée par le cadre de gestion des finances publiques, qui dispose d'outils pour la gestion de l'urgence, tels que les décrets d'avance, la loi de finances rectificative et les fonds de concours. Toutefois, si cette pratique est avérée, il est important que le reporting sur ces fonds extra-budgétaires suive les règles applicables en matière budgétaire et présente au moins les mêmes garanties de transparence que si les dépenses avaient été effectuées directement sur le budget de l'Etat.

Ces fonds sont le plus souvent alimentés conjointement par le budget de l'Etat, les PTF, et d'autres tiers intéressés à appuyer la lutte contre la COVID-19. Les liquidités de ces fonds ont été dans la plupart des cas logées dans une banque commerciale. Dans la mesure où des ressources publiques sont mobilisées dans ces fonds, les règles de transparence, de redevabilité et de légitimité de leurs opérations leur sont applicables.

Un système de reporting ad hoc doit être prévu pour ces fonds extrabudgétaires qui échappent aux systèmes réguliers de suivi. Dans la majorité des cas, seule la contribution de l'Etat et des PTF sous forme de transferts financiers au fonds est retracée dans le système d'exécution budgétaire. Les opérations de recettes et de dépenses réalisées sur le fonds, ainsi que leurs bénéficiaires finaux ne sont pas retracées dans le système et doivent faire l'objet d'un système de reporting *ad hoc*, dont les grandes lignes sont présentées dans l'encadré suivant.

Encadré : Les obligations de reporting des fonds extrabudgétaires

Le reporting formel sur les opérations du fonds comprend :

- **Les rapports d'exécution périodique (jour, semaine, mois)** selon le rythme effectif d'encaissement des recettes et de dépenses du fonds, avec une partie portant sur les disponibilités du ou des comptes bancaires ;
- **Les états financiers agrégés** (mensuel, trimestriel, annuel) : budget initial, suivi de l'exécution et niveaux des indicateurs

de performance.

- **Les états financiers finaux, lorsque le fonds cesse de fonctionner**, en précisant l'emploi des disponibilités restant sur le ou les comptes bancaires, avec un reversement au Trésor.

Les conventions conclues avec les contributeurs au fonds, notamment les PTF, prévoient également des restitutions dont le contenu et la fréquence sont formalisés, et qui peuvent recouper les éléments précédents.

Enfin, une information sur les opérations des fonds extrabudgétaires doit être publiée et diffusée par tout moyen à un large public. Elle doit contenir a minima les éléments suivants :

- **Les objectifs poursuivis par le fonds, les indicateurs de performance fixés et** les critères d'éligibilité des bénéficiaires ;
- **Le programme de dépenses** prévues, et le suivi périodique de sa réalisation ;
- **La liste des bénéficiaires finaux** de ces dépenses et **les montants effectivement versés**. En fonction des règles applicables à la protection des données personnelles, les obligations de publication pourront être modulées : publication intégrale de la liste des entreprises bénéficiaires d'aides ou de marchés au titre du plan de riposte COVID-19 ; pour les particuliers, publication simplement de la répartition des aides à un niveau suffisamment fin (commune, quartier...) pour attester l'absence de biais dans l'attribution.

Source : auteurs

C. Produire a minima un rapport d'exécution mensuel des opérations dédiées à la lutte contre la COVID-19 et des risques budgétaires nouveaux

Un rapport mensuel dédié aux opérations de lutte contre la COVID-19 doit présenter leur exécution, en regroupant les opérations rapportées au budget et celles des fonds extra budgétaires, en recettes et en dépenses, ainsi que la liste actualisée des engagements pris par l'État. A échéance trimestrielle, ce rapport devrait être intégré dans le rapport d'exécution budgétaire trimestriel³, bien qu'il traite également des fonds extra-budgétaires. Ce rapport doit être facilement accessible, publié sur le site web du Ministère chargé des finances et, le cas échéant, dans le cadre des systèmes d'Open Data qui peuvent avoir été mis en place. Un exemple d'architecture pour ce rapport mensuel est présenté en **annexe 1**. Il s'agit d'un canevas proposé comme source d'inspiration, qui nécessite d'être adapté aux circonstances de chaque pays et du dispositif de riposte mis en place.

Le rapport annuel d'exécution budgétaire dans le cadre de la loi de règlement doit également prévoir une partie sur les mesures liées à la crise COVID-19 y compris les fonds extra-budgétaires.

- **Pour les pays disposant d'un budget de programmes**, les dépenses COVID-19 s'exécuteront soit au sein d'un ou plusieurs programmes pré-existants, soit sur un ou plusieurs programmes dédiés créés à

³ Les directives de la CEMAC (article 70) et de l'UEMOA (article 74) prévoient que le Gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public. La loi organique et le décret portant cadre de gouvernance des finances publiques en Guinée prévoient une disposition analogue.

cette fin. Dès lors, **le rapport annuel de performance** du ou des programmes concernés doit détailler les tableaux d'exécution des crédits budgétaires et les résultats obtenus au regard des moyens budgétaires mis en œuvre. Surtout dans l'hypothèse où les dépenses sont dispersées sur un nombre significatif de programmes préexistants, il serait utile en outre de prévoir **un document de politique transversale dédié à la lutte contre la COVID-19**, regroupant toutes les dépenses initiées par chacun des programmes au sein des différents ministères concernés, afin d'avoir une vision complète et synthétique des efforts budgétaires accomplis et des résultats atteints dans le cadre de la lutte contre cette crise.

- **Pour les pays qui utilisent le format « budget de moyens », la classification administrative des dépenses budgétaires peut être exploitée pour identifier les crédits des dépenses COVID-19** par nature économique, dans les sous-sections pertinentes existantes ou à créer si besoin, afin de faciliter le suivi et les restitutions dans le système d'information. A cet effet, le rapport doit faire ressortir le niveau d'exécution des dépenses de lutte contre la COVID-19 au sein des ministères concernés. Un tableau de synthèse de l'exécution des dépenses de lutte contre la COVID-19 dans les différents ministères devrait permettre de mieux retracer l'exécution globale de ce type de dépenses.

Dans les pays où un budget citoyen est publié, il sera également pertinent de réserver une partie de ce document aux ressources et dépenses consacrées à la lutte contre la COVID-19, en distinguant les aspects sanitaires, des aspects économiques et sociaux.

5.2. Le reporting comptable et financier

Le reporting comptable doit s'effectuer via le logiciel dont dispose le comptable assignataire des dépenses spécifiques à la lutte contre la COVID-19. Ce reporting suit les règles habituelles de justification des opérations des comptables publics.

Trois recommandations permettent d'élaborer des rapports comptables fiables et rapides :

- **Dans la mesure du possible, identifier un seul comptable au niveau central** : une déconcentration de l'exécution comptable des opérations pourrait générer des retards et difficultés d'ajustement ;
- **Vérifier la distinction entre les dépenses de fonctionnement, enregistrées en classe 6 (charges), et les dépenses d'investissement en classe 2 (immobilisations)**, conformément aux plans comptables définis par les directives régionales et aux diligences incombant normalement aux comptables. Les pièces justificatives afférentes à chaque mandat de dépense doivent être soigneusement conservées afin d'assurer l'audit et le contrôle menés par les corps d'inspection, la Cour des comptes et les PTF.
- **Pour les pays engagés dans la mise en œuvre de la comptabilité en droits constatés, retracer les engagements hors bilan de l'État liés à la crise COVID-19 au sein d'une annexe spécifique** : le reporting annuel des engagements hors bilan de l'État doit être produit conformément à la norme comptable y afférente. Ce tableau doit permettre de chiffrer les engagements hors bilan évaluables de

façon fiable. Cet état est joint **au projet de** loi de règlement, à l'appui des autres documents comptables et financiers⁴, composant le compte général de l'État.

L'objectif du reporting financier est de rendre compte le plus rapidement possible de l'utilisation des fonds mobilisés contre la pandémie de la COVID-19 et de contribuer à l'actualisation rapide du plan de trésorerie.

Quatre recommandations favorisent un reporting financier efficace des opérations de lutte contre la COVID-19 :

- **Comptabiliser de façon journalière les opérations financières et s'assurer de la rapide exécution des paiements des dépenses :** le comptable assignataire doit procéder à la comptabilisation en temps réel des opérations de dépenses comme de recettes (fonds provenant des PTF, dons et legs, etc...). Des états d'accord entre comptables responsables des dépenses et des recettes doivent être prévus pour les ressources fléchées par les PTF ou par les particuliers.
- **Assurer un ajustement quotidien des opérations financières sur la lutte contre la COVID-19,** en établissant un état de rapprochement entre ses comptes de classe 5 et les relevés de compte délivrés par la Banque Centrale, ou éventuellement par la banque commerciale concernée si les autorités ont choisi cette option, et en effectuant un suivi rigoureux des opérations en cours d'exécution, comptabilisées en imputation provisoire. Les comptes d'imputation provisoire doivent être régulièrement apurés.
- **Privilégier le règlement par virement afin de garantir un délai rapide d'exécution de l'opération, et une parfaite traçabilité des flux financiers.** Le comptable public devra privilégier ce moyen de paiement assurant la transparence des opérations.
- **Régulariser, dans les meilleurs délais, les opérations exécutées en utilisant les procédures exceptionnelles et dérogatoires de dépenses,** de manière à avoir des restitutions exhaustives tant budgétaires que comptables à exploiter dans les *reporting* mensuels.

⁴ Bilan, compte de résultat, tableau de flux de trésorerie, tableau des opérations financières du Trésor et annexe.

Annexe 1- Projet de plan du rapport mensuel d'exécution des opérations de lutte contre la COVID-19

A. Synthèse d'exécution des recettes relatives à la lutte contre la COVID-19

1. Recettes du budget général et des CAS hors fonds de concours relatives à la lutte contre la COVID-19,

	Prévu	Réalisé au XX/XX	Reste à encaisser	% d'exécution ⁵	Observations
Dons et legs *					
dont appuis budgétaires **					
dont dons institutions internationales					
dont autres dons					
Total					

* possibilités de détailler par donateur.

** les appuis budgétaires reçus qui seraient destinés à couvrir des dépenses liées à la lutte contre la COVID-19.

- Graphiques.
- Paragraphes d'explication du niveau de réalisation des recettes dons et legs du budget général.

2. Recettes du budget général sur fonds de concours

	Prévu	Réalisé au XX/XX	Reste à encaisser	% exécution	Observations
FDC 1					
part PTF					détail par PTF possible
part autres donateurs					détail par donateur possible
FDC 2					
PTF					
Donateurs					
Total					

⁵ Taux d'exécution en recettes = recettes encaissées (réalisées)/recettes prévues

- Graphiques.
- Paragraphes d'explication du niveau de réalisation des recettes des fonds de concours.

3. Recettes sur fonds extra-budgétaires

	Prévu	Réalisé au XX/XX	Reste à encaisser	% exécution	Observations
Fonds 1					
dont Etat					si participation de l'Etat au fonds extrabudgétaire
dont PTF					détail par PTF possible
dont autres donateurs					détail par donateur possible
Fonds 2					
Total					

- Graphiques.
- Paragraphes d'explication du niveau de réalisation des recettes des fonds extra budgétaires.
- Préciser pour les recettes venues de l'Etat s'il s'agit de dépenses budgétaires de l'Etat, et si oui, sur quels programmes / ministères, ces dépenses pourront être retrouvées.

4. Synthèse des recettes

	Prévu	Réalisé au XX/XX	Restes à encaisser	% d'exécution	Observations
Budget général (hors FDC)					
Budget Général Fonds de concours					
Fonds extra budgétaires					
Total					

- Graphiques et paragraphes d'explication sur la synthèse des recettes.
- Expliciter aussi dans ce paragraphe, les prêts (opérations de trésorerie) contribuant au financement du déficit.



B. Synthèse d'exécution des actions engagées dans la lutte contre la COVID-19

1. Au titre du budget général 2020 (hors fonds de concours)

Ministère(1)	Autorisé LFR 2020		Engagé		Ordonné		Payé	% exécution	Total
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	CP		
(2)→									
Santé(2)									
Progr. 1									
Commerce									
Progr.1									
PME									
Progr. 1									
Solidarité									
Progr. 1									
Autre ministère									
Progr. X									
Total									

(1) Selon la composition du gouvernement.

(2) Pour les pays en budget de programme.

(3) Prévoir un tableau de suivi des indicateurs de performance pour les pays en budget de programme.

Paragraphe sur l'exécution des dépenses du budget général, comparaison des engagements/ ordonnancements/ paiements et explication des écarts.



Budget général - Dépenses sur Fonds de concours

	LFR 2020	Engagé	ordonnancé au XX/Xx	payé au XX/XX	% exécution ⁶	Observations
FDC 1						
Investissement						
AE						
CP						
fonctionnement						
total fdc1						
FDC 2						
Investissement						
fonctionnement						
total fcd2						
Total						

- Graphiques.
- Paragraphes de commentaires de l'évolution des dépenses exécutées des fonds de concours.

2. Dépenses sur Fonds extra budgétaires

	prévu *	payé au XX/XX	% d'exécution	Observations
Fonds 1				
investissement*				
fonctionnement*				
total fonds 1				
Fonds 2				
investissement *				
fonctionnement*				

⁶ Taux d'exécution : dépenses ordonnancées/dépenses prévues

total fonds 2				
Total				

* à adapter selon modalités de gestion du fonds extra budgétaire, si cette distinction existe dans le projet de budget, le programme de dépenses, etc.

- Graphiques, Paragraphes sur l'évolution des dépenses des fonds extra budgétaires.
- Les listes des principaux bénéficiaires finaux des appuis peuvent être annexées au rapport.

3. Synthèse des dépenses exécutées au titre de la lutte contre la COVID-19

	LFR 2020 (ou DA)	Engagé	ordonné au XX/XX	payé	% d'exécution	Observations
Budget général (hors FDC)						
Min Santé						
Min PME						
Min Solidarité						
Budget général - Fonds de concours						
Fonds extra budgétaires						
Total						

- Graphiques.
- Paragraphes sur la synthèse de l'exécution des dépenses liées à la lutte contre la COVID-19.

4. Suivi des mesures d'allègement de fiscalité, de dépenses fiscales et autres garanties accordées dans le cadre de la lutte contre la crise de la COVID-19

Ce paragraphe couvre les risques budgétaires nouveaux encourus par l'Etat, au titre des allègements d'impôts et autres mesures fiscales accordées conduisant à une diminution des recettes budgétaires, au titre des garanties accordées par l'Etat à des tiers, et des mesures diverses d'appui accordées dans le cadre de la crise de la COVID-19, sous forme de garantie de paiement des factures et arriérés par exemple, ou autres formes de garantie.

Ces risques doivent faire l'objet d'une identification et d'évaluation ; leur niveau de réalisation doit faire l'objet d'un suivi spécifique. **Le tableau de l'annexe 2** présente une proposition en ce sens.

5. Conclusion et synthèse générale de l'exécution des opérations de lutte contre la COVID-19

(Date)	Recettes			Dépenses		
	LFR /prévu.	encaissé	% exec	LFR /prévu	payé	% exécution
Budget général (hors FDC)						
Min Santé						
Min PME						
Min Solidarité						
Budget général Fonds de concours						
FDC1						
Fonds extra budgétaires						
Fonds 1						
Total						

- Graphiques.
- Paragraphe de conclusion sur l'exécution globale des opérations de lutte contre la COVID-19.

Annexe 2 : Exemple de tableau sur les garanties de l'Etat accordées dans le cadre de la crise COVID-19

<i>en milliards FCFA</i>	Année 2020		Libellé de la garantie
	Garantie accordée	Exposition au risque (1)	
Institutions publiques bénéficiaires (2) - nom 1 -nom 2 -nom 3 -nom 4			
Entreprises privées bénéficiaires (2) -nom 1 -nom 2.			
Total			

(1) Montant total de l'emprunt et des intérêts courus pour la période de garantie

(2) Liste des principales entreprises publiques / sociétés privées en raison du montant de garantie. Une liste exhaustive peut être fournie en annexe en fonction du nombre d'entités concernées.

- Graphiques sur l'évolution des garanties accordées.
- Quelques paragraphes afin d'expliquer le niveau de garantie, leur variation et vis-à-vis des entités garanties.
- Les risques pesant sur les prochains budgets doivent être expliqués : risques avec une probabilité de réalisation élevée.