



Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les avis exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

Le 20 avril 2020

Solutions numériques pour les transferts monétaires directs en situation d'urgence

Gerardo Una, Richard Allen, Sailendra Pattanayak et Gwenaëlle Suc¹

Les pandémies et les crises économiques précédentes nous ont appris qu'un vaste éventail de programmes et de solutions pouvaient se révéler efficaces pour protéger les ménages vulnérables, y compris ceux qui vivent du secteur informel et dans les régions les plus pauvres². Dans le sillage de la pandémie de COVID-19, de nombreux gouvernements envisagent de recourir aux transferts monétaires directs pour protéger les ménages vulnérables. Dans plusieurs pays en développement, ces paiements atteignent une échelle sans précédent³. Pour les populations qui vivent dans la misère, ce type de soutien peut être vital. Néanmoins, dans les pays en développement à faible revenu (PDFR) et les pays émergents (PE), le secteur informel représente souvent un pan important de l'économie⁴, et il y est donc plus difficile de soutenir la population dans de bonnes conditions d'efficacité et de sécurité.

La présente note s'intéresse en priorité à la façon dont les solutions numériques peuvent aider les pouvoirs publics à procéder avec efficacité et rapidité aux paiements en espèces destinés aux bénéficiaires désignés, y compris dans le secteur informel. Elle propose différentes solutions concernant i) les possibilités d'utiliser les technologies numériques pour identifier et valider les bénéficiaires de ces paiements directs ; ii) les mécanismes assurant des paiements en espèces de façon efficiente; et iii) la simplification des procédures de gestion des finances publiques (GFP) qui permettrait d'effectuer les

¹ Les questions ou remarques éventuelles concernant la présente note peuvent être adressées à cdsupport-macrofisc@imf.org

² Voir D. Coady, mars 2020, « Managing the Impacts of Coronavirus: Guidance on Good Public Spending Practices » (Voir <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

³ En Argentine, au Pakistan et au Pérou, par exemple, les nouveaux programmes de soutien couvrent un tiers de la population ; aux Philippines, plus de 70 % des ménages bénéficieront de transferts en urgence (voir Banque mondiale : <https://blogs.worldbank.org/fr/voices/repondre-la-crise-grace-au-paiement-electronique-des-prestations-sociales>).

⁴ Organisation internationale du travail (OIT), 2018. « Femmes et hommes dans l'économie informelle : un panorama statistique (troisième édition) ». En outre, dans le cadre de son initiative Identification au service du développement (ID4D), la Banque mondiale recueille des données dans 198 pays en vue d'estimer le nombre de personnes n'ayant pas d'identité légale (sans certificat de naissance, par exemple). Dans de nombreux PDFR, notamment africains, les personnes dans ce cas peuvent représenter jusqu'à 50 % de la population (voire 77 % en Somalie).

paiements rapides tout en garantissant une information transparente et des contrôles suffisants, afin de prévenir de graves irrégularités financières⁵. Le tableau 1 récapitule les principales mesures recommandées. Une note distincte est consacrée plus particulièrement aux questions de politique économique associées à ces transferts monétaires⁶.

I. PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA GFP ET PROBLEMES LIES AUX TRANSFERTS MONÉTAIRES

Les solutions numériques peuvent aider à améliorer les programmes de transferts monétaires du point de vue de la GFP : permettre des paiements réguliers et rapides aux bénéficiaires, atteindre les bénéficiaires voulus, améliorer la comptabilisation et la déclaration des transactions monétaires et renforcer la responsabilisation des acteurs en fournissant une piste d'audit fiable. Cependant, le coût et la faisabilité des transferts monétaires dépendront de leur fréquence (paiements uniques ou récurrents), de leur durée (temporaires ou permanents) et de la couverture géographique (petit nombre de localités ou zone bien plus étendue) prévues, ainsi que de l'infrastructure numérique et des systèmes de paiement existants.

Le principal objectif des solutions numériques pour les transferts en numéraire est de garantir des paiements sûrs en temps voulu, mais aussi des contrôles et des déclarations appropriés. Des systèmes de GFP performants peuvent jouer un rôle capital en :

- identifiant précisément et validant les renseignements relatifs aux bénéficiaires grâce au croisement des données provenant de différentes sources, afin de couvrir l'ensemble de la population ciblée et d'éviter les détournements de fonds et les doubles paiements ;
- simplifiant des procédures publiques excessivement lourdes pour le traitement des prestations ;
- garantissant la réalisation des transferts en temps voulu grâce aux mécanismes et aux plateformes numériques existants (transferts de fonds électroniques, argent mobile, etc.) ;
- fournissant des interfaces conviviales entre l'État et les bénéficiaires et ;
- garantissant une administration du système de transferts monétaires à la fois transparente et responsable par la publication rapide de données pertinentes.

Dans de nombreux pays, toutefois, les pouvoirs publics peinent à atteindre ces objectifs parce que les données relatives aux bénéficiaires potentiels issus du secteur informel sont insuffisantes, que les systèmes d'information pour la GFP sont médiocres, que la connectivité laisse à désirer et que les États sont mal préparés à encaisser des chocs de grande ampleur. Les autorités risquent d'être contraintes à des arbitrages délicats : soit adopter des critères d'admissibilité stricts pour éviter que des bénéficiaires non éligibles reçoivent des prestations et courir ainsi que le risque d'exclure certaines personnes éligibles, soit assouplir les critères pour augmenter la couverture, au risque d'inclure de nombreuses personnes non éligibles. Des critères

⁵ Par exemple, une étude de 2006 de l'Office américain de la comptabilité publique (GAO) sur le secours fourni par le gouvernement fédéral des États-Unis aux sinistrés des ouragans Katrina et Rita a estimé que 16 % des paiements n'étaient pas justifiés et étaient potentiellement frauduleux en raison d'enregistrements non valables (<https://www.gao.gov/assets/120/114055.pdf>). Le soutien aux victimes de crises a été associé à des scandales financiers dans d'autres pays aussi (épidémie d'Ébola en RDC en 2019, crises de la sécurité au Mali en 2010 et 2015, etc.).

⁶ Voir D. Prady, 2020, « Comment aider les ménages dans les pays émergents et les pays en développement : système d'identité, données socio économiques et distribution numérique » (Voir <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

plus laxistes augmentent aussi le risque de fraudes. Si la crise liée à la COVID-19 se prolonge, les critères d'éligibilité changeront peut-être rapidement (avec la hausse du nombre de chômeurs, par exemple) et les personnes non éligibles aux prestations pourraient le devenir le temps que le pays ait collecté les données. Afin d'élargir la portée potentielle des filets de protection sociale, les gouvernements de certains pays en développement ont commencé à établir des registres de citoyens, combinés avec des bases de données socioéconomiques publiques, et à améliorer les mécanismes de distribution des prestations⁷. Plus les interconnexions des bases de données et des contrôles automatisés sont performantes, moins le risque est élevé, même s'il ne peut être complètement supprimé. Dans plusieurs pays en développement et émergents, certains systèmes essentiels pour la GFP, comme le système d'information de gestion financière (SIGF) et le système des marchés publics, ne sont pas assez fiables⁸.

Trois types de problèmes se présentent :

- *Comment recenser et enregistrer les bénéficiaires ?* Les défis spécifiques sont notamment i) l'absence d'une base de données précise des bénéficiaires prévus⁹ ; ii) la forte dispersion géographique des groupes cibles et ; iii) la main-d'œuvre étrangère, qui représente un pan important des actifs du secteur informel.
- *Comment garantir des transferts monétaires rapides et sûrs aux bénéficiaires ?* À cet égard, les défis résultent i) du nombre potentiellement élevé de bénéficiaires n'ayant pas de compte bancaire et pour lesquels des dépôts électroniques directs ne sont pas envisageables ; ii) des bénéficiaires sans accès au réseau bancaire, par exemple parce qu'ils vivent dans des régions isolées où aucune banque n'a de succursale ; et iii) des faibles niveaux d'adoption des plateformes numériques par les différents prestataires de services de paiement (PSP) que sont par exemple les banques commerciales, les autres établissements collectant les dépôts, les entités spécialisées telles que les sociétés de transferts de fonds ou les émetteurs de monnaie électronique ; voire la faible couverture du réseau cellulaire/Internet.
- *Comment inscrire au budget, contrôler et déclarer les paiements ?* Les défis sont notamment les suivants : i) lenteur et complexité des procédures pour l'intégration dans le budget des dépenses liées aux transferts monétaires ; ii) nécessité de rationaliser l'exécution budgétaire et les procédures du Trésor et d'adapter le SIGF ou d'autres solutions numériques ; iii) juste équilibre entre des paiements efficaces et transparents et le respect des lois et règlements qui s'imposent ; et iv) nécessité d'améliorer la notification des transferts monétaires au public, aux institutions financières internationales (IFI), aux autres partenaires du développement, ainsi qu'aux autres parties prenantes.

⁷ Voir D. Prady, 2020 (voir <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>). La note cite l'exemple du gouvernement de l'Union indienne, qui a intégré ces trois composantes dans son aide globale au revenu : un système d'identification universel lié aux données socioéconomiques sur les ménages et à un mode de distribution des prestations.

⁸ Une étude du FMI portant sur 46 pays montre que les fonctions de base des SIGP présentent les mêmes lacunes (institutions couvertes, plateformes informatiques, facilité des échanges de données avec d'autres systèmes informatiques) dans bien des pays en Afrique, en Asie centrale et Asie du Sud, en Amérique latine et aux Caraïbes, dans les îles du Pacifique et en Europe du Sud-Est. Voir « [How to Design a Financial Management Information System—A Modular Approach](#) », Una, Allen et Botton, FAD/FMI (2019).

⁹ Les bénéficiaires peuvent être nombreux : les gouvernements brésilien et pakistanais ciblent respectivement 54 millions de personnes et 12 millions de familles pauvres.

II. RECENSER ET ENREGISTRER LES BÉNÉFICIAIRES

Principaux outils

La première étape est le recensement des bénéficiaires, en particulier dans le secteur informel, et la numérisation de leur inscription dans une base de données (enregistrement de leurs coordonnées sur une plateforme informatique). L'enregistrement des bénéficiaires devrait être aisé et s'accompagner d'informations claires sur les conditions à remplir et d'un mécanisme de recours efficace. La solution idéale serait une base de données unifiée que les ministères et départements compétents puissent consulter de manière sécurisée et permettant d'échanger et de rassembler des informations avec d'autres niveaux administratifs.

Mesures recommandées

- En ce qui concerne les bénéficiaires relevant du marché du travail formel et les assurés sociaux, l'administration devrait utiliser les bases de données existantes de la sécurité sociale et des administrations fiscales pour répertorier les personnes satisfaisant aux critères d'éligibilité.
- Quand l'administration n'a pas accès à des données lui fournissant des renseignements valables sur les bénéficiaires du secteur informel, elle pourrait opter pour une méthode graduelle : dans un premier temps, le dispositif couvrirait autant de candidats que possible et leur accorderait une aide d'urgence de faible montant. Dans un second temps, les candidats devraient procéder à leur enregistrement complet, avec validation des informations nécessaires à l'identification des clients, pour contribuer aussi à prévenir la fraude et la corruption¹⁰. Cette approche graduelle permettrait à l'administration de fournir un soutien dans l'urgence, tout en construisant une base de données fiable sur les bénéficiaires qui relèvent du secteur informel
- S'agissant des bénéficiaires, en particulier ceux du secteur informel, il serait possible de les recenser et de rassembler des informations les concernant grâce à des processus automatisés simples, par exemple en obtenant des renseignements à partir d'une base de données officielle et accessible au public, en utilisant des sources comme i) les bases de données liées aux programmes passés ou en cours que le gouvernement a adoptés sur la base des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ; ii) les bases de données de la sécurité sociale et de l'administration fiscale (le secteur informel est assujéti à un impôt « forfaitaire », en Afrique francophone par exemple) ; iii) les bénéficiaires de « tarifs sociaux » pour les services d'utilité publique ou de tarifs subventionnés (eau, gaz, électricité) ; iv) les bases de données concernant les élèves de zones défavorisées ; v) les bases de données sur les bénéficiaires des services de santé dans les zones défavorisées (y compris les informations recueillies par les services de santé dans le contexte de la pandémie de COVID-19) ; vi) les données disponibles auprès des entreprises du secteur informel ; vii) les données sur ce secteur collectées par les collectivités locales, les ONG et les organismes sans but lucratif et viii) les données issues des listes électorales (le Togo a opté pour cette dernière formule, considérant qu'il s'agissait de la base de données la plus complète du pays). Les opérateurs de réseaux mobiles peuvent aussi compléter les bases de données officielles.
- Les pouvoirs publics devraient fortement inciter les bénéficiaires potentiels à s'auto-enregistrer et à demander les prestations, simplement en ligne ou avec une application mobile ou encore via un centre

¹⁰ La Côte d'Ivoire a adopté cette stratégie pour certains programmes de protection sociale. Le processus, à l'instar de celui qu'adopte la Thaïlande actuellement, peut aussi prévoir de rectifier les renseignements fournis par le bénéficiaire voire de le radier.

d'appels, et devraient organiser une vaste campagne de sensibilisation du public. Dans certains pays en développement, les autorités locales (chefs de village en Côte d'Ivoire) et les commissaires de police participent à l'identification des bénéficiaires dans le secteur informel. Il convient toutefois de noter que certains bénéficiaires peuvent décider de ne pas s'enregistrer pour échapper à l'impôt ou ne pas devoir se conformer à d'autres règlements de l'État. Pour le gouvernement, la meilleure manière de gérer ces défis est d'appliquer une stratégie de communication claire indiquant que les paiements en espèces sont un dispositif de secours pour faire face à la crise, qui ne modifie en rien les autres droits et devoirs des citoyens.

- Une fois les bénéficiaires potentiels recensés/enregistrés, les autorités devraient si possible valider et croiser les informations fournies par les différentes sources précitées et d'autres sources éventuellement disponibles (bases de données liées aux cartes de crédit, registre des biens immobiliers, par exemple). Pour autant que le permettent les systèmes informatiques, des interfaces de programmation d'applications et l'automatisation des processus par la robotique devraient être utilisés pour accélérer les vérifications.
- Des procédures devraient être définies par le ministère des Finances pour authentifier les bénéficiaires et leurs comptes bancaires ou d'autres modalités de paiement. Les ministères compétents dans le domaine de la santé et des affaires sociales pourraient aussi contribuer à valider les bénéficiaires potentiels. Idéalement, ce travail serait supervisé par une unité centrale dépendant du ministère des Finances qui assurerait également la coordination avec d'autres services et avec les PSP (secteur bancaire, opérateurs de réseaux mobiles, etc.). Il est indispensable que les vérifications servent non seulement à valider le respect des critères d'éligibilité, qui devraient être clairement fixés par le gouvernement, mais aussi à éviter les transactions indues (versements multiples d'une prestation à la même personne) et les bénéficiaires fantômes (versement de prestations à une personne fictive). Le gouvernement devrait veiller à ce que le fonctionnement du dispositif et l'utilisation de ses bases de données soient conformes aux normes de protection des données.

III. ATTEINDRE LES BÉNÉFICIAIRES VOULUS ET EXECUTER LES TRANSFERTS MONÉTAIRES

Principaux outils

Les transferts monétaires par dépôts directs sur des comptes bancaires sont le mécanisme idéal pour les paiements « État à particulier », mais ils pourraient être complétés par des solutions numériques simples. Le mieux serait que chaque bénéficiaire ait un compte bancaire pour recevoir les prestations par virement. Or ce n'est pas nécessairement le cas de tous les bénéficiaires travaillant dans le secteur informel. Il pourrait être nécessaire d'adapter les lois, les règlements et les systèmes d'information relatifs à la GFP (voire les pouvoirs d'exception dont dispose le gouvernement)¹¹ pour accélérer les paiements en ayant recours à d'autres moyens tels que les cartes prépayées¹² et autres méthodes numériques (virements électroniques, argent mobile, etc.¹³).

¹¹ Dans certains pays, ces pouvoirs d'exception sont bien établis et déjà utilisés dans le cadre de la crise actuelle.

¹² Les cartes prépayées sont émises par une banque (ou entité similaire). Elles permettent à leur titulaire de retirer des espèces dans un guichet automatique ou de faire des achats chez des commerçants équipés de terminaux de points de vente (TPV) acceptant ces cartes.

¹³ Les systèmes de services financiers mobiles sont généralement mis en œuvre par des opérateurs de réseaux mobiles locaux et s'appuient sur un réseau d'agents agréés. Ces agents, souvent du même type que les petits commerçants qui vendent du temps de connexion, signent un contrat avec un opérateur de banque mobile qui les autorise à enregistrer les clients de l'opérateur et à décaisser et accepter la monnaie électronique. Comme les systèmes de banque mobile remplissent certaines fonctions bancaires, ils sont soumis aux réglementations locales concernant les services bancaires et la lutte contre le blanchiment des capitaux.

Pour que des solutions numériques puissent être envisagées, il sera important que les pays disposent d'un réseau de téléphonie mobile assurant une couverture raisonnable et utilisent des applications compatibles avec des téléphones d'entrée de gamme.

Mesures recommandées

- Le degré de développement du secteur bancaire est un paramètre important à prendre en compte par les gouvernements quand ils arrêtent les modalités de paiement. Procéder à des transferts directs du Trésor vers les comptes bancaires des bénéficiaires par le réseau de paiement électronique de la banque centrale est la solution la plus adaptée et la plus efficiente quand les bénéficiaires visés, relevant du secteur formel ou informel, ont des comptes et que l'administration a suffisamment d'informations pour bien les identifier. Les départements chargés des programmes de paiements directs en espèces devraient aussi participer à la production des informations requises pour procéder aux paiements.
- Si certains bénéficiaires potentiels ont facilement accès au réseau bancaire, ils devraient être encouragés à ouvrir des comptes (dans certains pays, cela pourrait conditionner le versement des prestations), pour permettre les virements électroniques. Au Brésil et au Chili, par exemple, les paiements sont effectués par des banques publiques (*Caixa Econômica et BancoEstado*, respectivement). Ces deux pays encouragent les bénéficiaires à ouvrir des comptes bancaires avec simplement leur numéro d'identification national.
- Selon le cadre juridique existant, les banques commerciales pourraient aussi faire office de caissiers de l'État et se faire rembourser les paiements qu'elles seraient autorisées à verser aux bénéficiaires. Ce *modus operandi* devrait évidemment être conçu en concertation avec la banque centrale et nécessiterait la conclusion de contrats de prestation de services entre le Trésor public et les établissements concernés.
- Les bénéficiaires sans accès au réseau bancaire pourraient être encouragés à passer par le réseau postal. Dans bon nombre de pays, les bureaux de poste peuvent valider les destinataires et procéder aux paiements/virements. La Zambie, par exemple, a adopté ce mode de paiement pour un programme social en faveur des femmes. Les cartes prépayées sont également envisageables. L'équipe mondiale de travailleurs humanitaires Mercy Corps, par exemple, s'est servi de ces cartes pour verser des aides en espèces à plus de 16 000 réfugiés, demandeurs d'asile et autres publics vulnérables dans les îles grecques entre 2016 et 2018.
- Il serait possible aussi de charger des organismes privés de fournir ces services de transferts de fonds¹⁴ en qualité de « correspondants bancaires », pour procéder aux virements dans les lieux où il n'existe aucune succursale bancaire officielle. Les dispositifs de ce type devraient être approuvés par la banque centrale.
- Quand des plateformes numériques existent, elles pourraient servir aux paiements de transferts en espèces de l'État aux particuliers, en utilisant des solutions telles que les virements électroniques et l'argent mobile. Le Chili, le Pérou et la Thaïlande, par exemple, s'appuient efficacement sur des réseaux « État à particulier » pour transférer des espèces aux groupes vulnérables¹⁵. Les applications bancaires mobiles sont également mises à contribution dans plusieurs pays émergents et en développement comme le Kenya, l'Inde, le Cambodge et la Colombie¹⁶. Des solutions analogiques reposant sur des plateformes de données de

¹⁴ Western Union, par exemple, qui est présent dans de nombreux pays africains, ou les changeurs/bureaux de change, etc. Dans certains pays d'Amérique latine, comme au Pérou, les petits commerces fournissent ce type de services financiers.

¹⁵ Voir le blog de la Banque mondiale cité dans la note de bas de page n° 3.

¹⁶ Dans les petits pays insulaires, la couverture mobile est généralement satisfaisante et la population, moins nombreuse ; la banque mobile y serait donc une solution viable.

services supplémentaires non structurées (USSD), dont se servent certains pays subsahariens, pourraient aussi être mises en œuvre. Le Trésor, la banque centrale et les représentants des fournisseurs privés de services financiers devraient rapidement inventorier les plateformes financières numériques, y compris les plateformes analogiques de paiements mobiles, déjà en place pour identifier les solutions les plus souples, sûres et appropriées. Les paiements mobiles ont souvent un coût inférieur à celui d'autres méthodes de décaissement, permettent généralement d'atteindre un grand nombre de bénéficiaires¹⁷ et présentent d'autres avantages à long terme (ils incitent les ménages à autoriser les femmes à ouvrir un compte mobile – réduisant l'écart entre hommes et femmes en termes d'inclusion financière – améliorent la réputation de solvabilité, permettent des paiements à distance entre pairs et favorisent l'épargne électronique).

- Lorsque la mise en place de transferts monétaires par voie numérique prendrait plus de temps que les distributions de prestations traditionnelles, les gouvernements peuvent réfléchir à deux mécanismes de distribution parallèles : l'un servant à la remise d'espèces physiques, au guichet, l'autre à établir un programme de transferts numériques. Une telle méthode peut se révéler particulièrement indiquée dans les situations d'urgence soudaines, comme la pandémie de COVID-19, où il s'agit avant tout de satisfaire les besoins immédiats. Les avantages d'un programme de transferts monétaires numériques peuvent être intégrés dans le plan de riposte ultérieur.
- Dans les pays et les régions où les transferts numériques ne sont pas possibles et où seuls les paiements en espèces sont envisageables, les bureaux régionaux du Trésor, d'autres unités gouvernementales de prestation de services ou encore des agences (éventuellement mobiles) d'établissements financiers pourraient être sollicités. Les fonds pourraient être transférés électroniquement sur leurs comptes bancaires et ils décaisseraient les montants voulus aux bénéficiaires¹⁸.
- Si aucune de ces options ne peut être retenue, les pouvoirs publics peuvent envisager de recourir, entre autres, à des ONG, des associations locales/travailleurs sociaux pour mettre en œuvre un système de transferts monétaires en faveur des bénéficiaires relevant du secteur informel. Ils pourraient percevoir une commission, par exemple sous la forme d'honoraires.
- Quand l'État confie à des banques, des correspondants bancaires et d'autres institutions financières ou des bureaux de poste le soin de mettre en œuvre des transferts monétaires, une rémunération doit être prévue pour couvrir leurs frais administratifs, ce qui majore le coût relatif de ces solutions par rapport aux virements directs sur des comptes bancaires. La rémunération de ces acteurs pourrait être versée en deux fois : i) une commission à la transaction ; et (ii) une incitation en numéraire pour promouvoir la livraison de la prestation/du paiement en espèces au bénéficiaire final ; ce deuxième volet ne concernerait que les cas où les transferts n'emprunteraient pas les circuits bancaires officiels. Les avantages et les coûts de chaque option devraient être évalués.

¹⁷ La création de ces plateformes numériques peut être compliquée dans certains pays : dans le secteur informel, par exemple, certaines personnes n'ont pas de pièce d'identité valide leur permettant de louer un téléphone mobile.

¹⁸ Des solutions de ce type ont été adoptées en Afrique de l'Ouest pendant la crise de l'Ébola, quand l'adoption de plateformes numériques était inenvisageable (voir « [Exploitation des technologies numériques dans les transferts monétaires mis en œuvre lors de la réponse à l'épidémie d'Ebola](#) », Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), The Cash Learning Partnership (CALP), septembre 2017).

IV. TRAITEMENT, VERIFICATION, ENREGISTREMENT ET DECLARATION DES TRANSFERTS MONETAIRES

Principaux outils

Compte tenu de la nécessité d'agir rapidement, il conviendrait de veiller en particulier à i) rationaliser certaines des procédures de vérification et obligations d'audit habituelles et ii) d'adapter ou de modifier les systèmes informatiques et les plateformes électroniques existants plutôt que d'en créer d'autres. Des procédures de déclaration transparentes ainsi qu'une vérification et un examen ex post scrupuleux des transferts compenseraient l'allègement des contrôles ; ils tendent aussi à inspirer confiance à la population.

Mesures recommandées

- Utiliser et, le cas échéant, adapter le cadre juridique de la GFP pour affecter les crédits budgétaires de manière souple et rapide afin de procéder aux transferts monétaires. Dans les pays francophones, par exemple, des dispositions légales autorisent le recours aux décrets d'avances dans des situations d'urgence particulières.
- Les procédures d'affectation spéciale prévues par le cadre juridique pourraient être utilisées pour réserver certains fonds (cotisations volontaires, financements de donateurs, etc.) à des transferts monétaires ciblés¹⁹. Quand le cadre juridique ne prévoit rien de tel, un nouveau règlement ou décret pourrait être nécessaire pour empêcher des organismes d'utiliser les fonds COVID-19 à d'autres fins. Une autre option (ou une option supplémentaire) consisterait à modifier la nomenclature budgétaire (et le plan comptable) pour identifier et suivre cette dépense. Des programmes ou des actions spécifiques accompagnés d'indicateurs peuvent être créés dans les systèmes de budget par programme ; une nouvelle « institution » peut sinon être ajoutée à la classification administrative à des fins de contrôle et de déclaration. Dans l'un et l'autre cas, les organismes publics ne devraient pas pouvoir se servir de ces fonds à d'autres fins.
- Des mesures de simplification des procédures et des contrôles relatifs à la GFP devraient être introduites temporairement. Par exemple, des procédures d'enregistrement simultané de toutes les phases d'exécution budgétaire (engagement, paiement et comptabilisation) des dépenses liées au plan d'urgence (comme les transferts en espèces) pourraient être adoptées, ce qui éviterait des examens et autorisations successifs à répétition. De nombreux pays adoptent ce type de démarche pour enregistrer et payer certains types de dépenses (factures de services d'électricité, par exemple). Il peut aussi être envisagé d'inscrire et de comptabiliser plusieurs transactions identiques liées au plan d'urgence sous un même poste global. Ces initiatives devraient se traduire par des modifications en conséquence du cadre juridique de la GFP ou par des décrets-lois. En France, par exemple, les comptables publics ont été incités à ne pas réaliser certaines vérifications pour accélérer le paiement des dépenses liées à la COVID-19, sur la base d'une disposition du cadre juridique de la GFP applicable à la *force majeure*, qui peut également s'appliquer en Afrique francophone.
- Dans les pays qui ont ouvert un compte unique du Trésor (CUT) dans leur banque centrale, les paiements directs en numéraire pourraient être centralisés au niveau du Trésor et versés en utilisant le système national de paiement électronique de la banque centrale. Les paiements pourraient ensuite transiter par les

¹⁹ Dans les systèmes de pays francophones, les « *fonds de concours* » pourraient être un mécanisme d'affectation spéciale des aides financières étrangères.

circuits évoqués plus haut, sous forme de virements bancaires, d'argent mobile ou de paiements directs en espèces. Lorsque l'État s'appuie sur des intermédiaires (banques privées, bureaux de change, associations locales) pour réaliser les transferts, les flux d'espèces devraient au final sortir du compte unique pour éviter toute accumulation de soldes inactifs dans les circuits de paiement hors du CUT.

- Des mécanismes antifraude et anticorruption devraient être adoptés, car les systèmes de transferts monétaires sont exposés à la fraude. Assouplir les contrôles ex ante et en amont²⁰ implique de renforcer les contrôles ex post, en particulier le rôle de l'institution supérieure de contrôle, mais aussi le Parlement et la société civile. Les institutions de contrôle et de vérification devraient participer à l'élaboration et la mise en œuvre des procédures simplifiées de GFP qui visent à accélérer les paiements. Ainsi, afin de vérifier la régularité des paiements urgents et de les contrôler au titre de la loi récente « Aide, secours et sécurité économique en période de coronavirus » (loi CARES), le Département du Trésor américain a créé le poste d'inspecteur général de haut niveau, dont la nomination incombe au président et doit être approuvée par le Sénat. Des vérifications ciblées pourraient aussi être effectuées peu après la fin de la première vague de paiements, pour réaliser une première évaluation et formuler d'éventuelles recommandations en vue d'améliorer les résultats.
- Des rapports réguliers sur le décaissement et l'utilisation des transferts monétaires devraient être publiés rapidement, au mieux en temps réel ou sur une base hebdomadaire, bimensuelle ou mensuelle. Il pourrait être nécessaire d'identifier ces ressources dans le SIGF. Chaque dépense liée à la situation d'urgence devrait être suivie grâce au plan comptable et des rapports spécifiques sur les dépenses liées à la crise devraient être publiés à l'intention des différentes parties prenantes²¹.
- Dans la mesure du possible, les procédures de contrôle et d'approbation prévues dans le SIGF devraient être modifiées ou adaptées pour refléter l'assouplissement des contrôles (et des différents seuils) exigé par le programme de transferts monétaires. Les gouvernements n'auront pas le temps de créer de nouveaux systèmes informatiques ni de transformer les systèmes existants.
- Quand des solutions numériques devront être mises en œuvre progressivement pour les transferts monétaires, il faudra également renforcer les capacités du département informatique du ministère des Finances afin d'améliorer les politiques et les procédures de cybersécurité gouvernementales. Dans de nombreux PDFR, créer un « groupe de projet » comprenant les équipes informatiques du Trésor, de l'autorité de recouvrement des recettes, de la sécurité sociale et de la banque centrale pourrait être une solution pour atteindre rapidement cet objectif.

²⁰ Par exemple, les contrôles ex ante pourraient être allégés pour les montants inférieurs à un certain seuil et maintenus au-delà.

²¹ Les rapports devraient contenir assez d'informations pour susciter la confiance chez les citoyens sans enfreindre les lois sur la protection des données. Pour une analyse plus détaillée de la transparence budgétaire dans le contexte de la riposte à la COVID-19, voir l'article de L. Rivera del Paso « [Fiscal Transparency in Times of Emergency Responses: Reflections for the Time of COVID-19](#) » sur le blog de l'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques (GIFT).

Tableau 1. Transferts monétaires urgents : récapitulatif des principales recommandations

Recenser et enregistrer les bénéficiaires

Pour le marché du travail formel, utiliser les bases de données existantes de la sécurité sociale et de l'administration fiscale.

Pour les autres bénéficiaires, utiliser d'autres bases de données disponibles (sécurité sociale, fisc, fournisseurs de services d'utilité publique, etc.).

Valider les inscriptions à l'aide d'autres sources de données, en s'appuyant si possible sur des interfaces de programmation d'applications et l'automatisation des processus par la robotique.

Envisager une approche graduelle, avec le versement de petits montants pour soulager les bénéficiaires en attendant leur enregistrement officiel.

Créer une unité au sein du ministère des finances pour superviser le dispositif et assurer la coordination avec les autres services ministériels, le secteur bancaire et les opérateurs de réseaux mobiles.

Valider les données pour s'assurer que les bénéficiaires satisfont aux critères et pour éviter les paiements indus (versements multiples d'une prestation à la même personne) et les bénéficiaires fantômes (versement de prestations à une personne fictive).

Veiller à ce que le dispositif et ses bases de données soient conformes aux normes de protection des données.

Atteindre les bénéficiaires voulus et exécuter les transferts monétaires

Procéder à des transferts directs en utilisant le réseau de paiement électronique de la banque centrale est la solution la plus efficace quand les bénéficiaires visés ont un compte bancaire.

Les paiements peuvent aussi passer par des banques, des bureaux de poste et des cartes prépayées.

Lorsque la mise en place de transferts numériques prendrait plus de temps, envisager deux mécanismes de distribution parallèles : i) remise d'espèces physiques, au guichet ; et ii) transferts numériques.

Là où les paiements en espèces sont les seuls envisageables, les bureaux régionaux du Trésor, d'autres unités gouvernementales de prestation de services ou encore des agences (éventuellement mobiles) d'établissements financiers pourraient être sollicités.

Quand des banques, d'autres institutions financières ou des bureaux de poste se voient confier le soin de mettre en œuvre le dispositif de transferts, une rémunération devrait être prévue pour couvrir leurs frais administratifs.

Traiter, vérifier, enregistrer et déclarer les transferts monétaires

Adapter le cas échéant les lois de finances et la réglementation pour permettre une mise en place souple et rapide du système.

Recourir aux affectations spéciales pour réserver certains fonds (financements de donateurs, par exemple) à des transferts monétaires ciblés.

Simplifier les contrôles et les procédures d'approbation pour l'enregistrement, la comptabilité et le paiement des dépenses liées à la COVID-19 et procéder aux ajustements nécessaires dans le SIGF.

Dans les pays ayant un compte unique du Trésor, centraliser les paiements directs en espèces au niveau du Trésor en utilisant le système national de paiement électronique de la banque centrale.

Adopter des mécanismes antifraude et anticorruption performants : vérifications ex post, inspections.

Publier des rapports réguliers (idéalement en temps réel) sur le décaissement et l'utilisation des transferts monétaires.

Renforcer les capacités du département informatique du ministère des Finances à appliquer les politiques et procédures gouvernementales pour la cybersécurité.