

# Prise de décision et surveillance relatives à la dette dans des contextes d'urgence





# Prise de décision et surveillance relatives à la dette dans des contextes d'urgence

Geoff Dubrow, MA, MPA | Mars 2022

Rédigé pour le National Democratic Institute et  
la Westminster Foundation for Democracy



# Sommaire

Tableau des abréviations .....	2
Liste des figures .....	3
Liste des encadrés .....	3
Résumé analytique .....	4
1. Introduction et contexte.....	5
1,1. La dette publique dans des contextes d’urgence.....	5
1.2 Types d’urgences.....	6
2. Préparation aux situations d’urgence pour le parlement.....	8
3. Délégation de pouvoirs législatifs dans des contextes d’urgence .....	10
4. Règles budgétaires et contextes d’urgence.....	11
5. Dispositions relatives aux catastrophes dans les contrats de prêt.....	13
6. Les effets sexospécifiques de la dette publique dans des contextes d’urgence.....	14
6.1 Les impacts sexospécifiques du COVID-19 : La dette publique et bien plus encore.....	14
7. Le contrôle parlementaire de la dette dans un contexte d’urgence.....	16
7.1 Le rôle du comité des comptes publics .....	17
7.2 Le rôle des institutions supérieures de contrôle.....	18
7.3 Le rôle des commissions spéciales .....	19
7.4 Le bureau parlementaire du budget.....	20
8. Recommandations pour les parlementaires .....	22
Annexe I : Sources d’aide financière d’urgence .....	23

Développée par le National Democratic Institute (NDI) et la Westminster Foundation for Democracy (WFD), cette publication fait partie d'une série de [quatre dossiers](#) sur la gestion de la dette publique destinées aux parlementaires et au personnel parlementaire.

Ce document a été rédigé par Geoff Dubrow et a fait l'objet d'une révision externe par Nathan Coplin, conseiller politique principal, Accountable Development Finance, Oxfam America et Johan Krynauw, directeur du programme, Dette publique, Initiative africaine de collaboration pour la réforme budgétaire (CABRI). La publication a été examinée par des pairs : Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Caroline Hubbard, Ketevan Goletiani et Benedictus Rono au NDI, et Christopher Levick, Lucy Armstrong and Franklin De Vrieze à la WFD.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement celles des parlements ou des institutions indépendantes mentionnées dans le document, ni celles du NDI ou de la WFD.

### *À propos de l'auteur*

Geoff Dubrow est un expert associé de la WFD et consultant principal chez Nexus PFM Consulting Inc. Geoff a 20 années d'expérience dans le renforcement du lien entre la gestion des finances publiques (GFP) et le contrôle parlementaire. Ses domaines d'intérêt et d'expertise comprennent les rôles du parlement dans la gestion de la dette publique et la budgétisation sensible au genre, ainsi que le renforcement du rôle du parlement à toutes les étapes du processus budgétaire.

## Tableau des abréviations

Abréviation	Signification
AFROSAI-E	Organisation africaine des institutions suprêmes d'audit (pour les pays anglophones)
CCRIF	Fonds d'assurance caribéen contre les risques liés aux catastrophes
GBV	Violence sexospécifique
KEMSA	Autorité des fournitures médicales du Kenya
MDA	Ministères, départements et agences
BPB	Bureau parlementaire du budget
CCP	Comité des comptes publics
GFP	Gestion des finances publiques
ISC	Institution supérieure de contrôle

### *Liste des figures*

FIGURE	Titre	Page
1	Dette publique mondiale en pourcentage du PIB	6

### *Liste des encadrés*

ENCADRÉ	Titre	Page
1	Étude de cas : La clause de catastrophe naturelle de la Grenade	13
2	Conclusions générales de l'auditeur du Kenya sur KEMSA	19
3	Mandat des commissions spéciales au Canada	19
4	Extrait des directives d'exécution du budget après une catastrophe. Ministère des finances et fonction publique, Jamaïque	24

## Résumé analytique

Les contextes d'urgence présentent des risques considérables pour les pays en termes d'accumulation de la dette publique. Lorsque les États accumulent des niveaux élevés de dette publique en conséquence d'efforts d'interventions d'urgence, leur viabilité budgétaire sur le long terme peut être compromise et les options politiques restreintes. Qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de la pandémie de COVID-19, différentes urgences nécessiteront des réponses différentes ; toutefois, en prenant en compte les processus et les procédures par lesquels les parlements peuvent envisager la dette publique dans des contextes d'urgence, les parlementaires peuvent être mieux préparés à défendre l'intérêt dans des périodes difficiles.

Ce dossier examine les rôles législatif et de contrôle du parlement dans des contextes d'urgence. Alors que des situations d'urgence peuvent entraîner la délégation de pouvoirs législatifs pendant une durée limitée, le parlement peut prendre des mesures proactives pour garantir le fait qu'un cadre législatif solide régit l'action du gouvernement dans un contexte d'urgence. Les clauses de dérogation pour les règles fiscales, les fonds d'urgence et les autres sources d'aide d'urgence sont des éléments importants que les parlementaires doivent comprendre avant qu'une crise se déclenche. Le dossier couvre également les commissions parlementaires clés et d'autres organismes qui peuvent compléter l'action du parlement dans des contextes d'urgence : comités des comptes publics soutenus par les institutions supérieures de contrôle, commissions parlementaires spéciales et bureaux parlementaires du budget.

Puisque les contextes d'urgence et les mesures qui y sont apportées peuvent tous deux produire des résultats différents pour les hommes, les femmes, les garçons et les filles, ce dossier examine la relation entre l'analyse basée sur le genre et le contrôle parlementaire de la dette publique dans des contextes d'urgence.

# 1. Introduction et contexte

Ce dossier fournit un aperçu du rôle du parlement en tant qu'organe décisionnaire et de contrôle en ce qui concerne la dette publique dans des contextes d'urgence. De plus, il examine les contextes d'urgence et le rôle du parlement, les sources de financement des programmes d'urgence, la mise en place des règles fiscales<sup>1</sup> dans des contextes d'urgence, la délégation des pouvoirs législatifs, le contrôle parlementaire de la dette et l'analyse des effets sexospécifiques découlant des contextes d'urgence et des niveaux de dette publique qui s'ensuivent. La conclusion récapitule les recommandations du dossier. Chaque section contient une série de questions dont les parlementaires doivent tenir compte dans l'exercice de leurs responsabilités.<sup>2</sup>

Comme cela est évoqué tout au long du dossier, le parlement a une variété de rôles directs et indirects à jouer dans les contextes d'urgence. Le parlement peut tâcher de s'assurer que les cadres législatifs qui régissent les mesures d'intervention d'urgence créent un équilibre entre la flexibilité et l'opportunité, d'une part, et la responsabilité et la transparence, d'autre part. Ce dossier aborde les différentes manières dont le parlement peut approuver la délégation législative de pouvoirs spécifiques, ainsi que les rôles de contrôle que le parlement peut assumer pour garantir que les actions du gouvernement sont soumises à une analyse minutieuse.

## 1.1 La dette publique dans des contextes d'urgence

La dette est un élément important que les parlements et les gouvernements doivent prendre en compte, étant donné que la dette publique peut limiter les options fiscales et politiques dont disposent les pays. Lorsque les États accumulent des niveaux élevés de dette publique, les efforts déployés en matière de développement économique et de dépenses sociales peuvent être restreints en raison des obligations liées au service de la dette.<sup>3</sup> Les risques ne sont pas seulement à court terme : ils se prolongent dans le futur du fait que les engagements envers les programmes de dépenses en cours peuvent avoir un impact sur la viabilité de la dette à long terme.<sup>4</sup> Différents types de chocs exogènes nécessitent différents types d'interventions des gouvernements ; de même, le fait de prêter attention aux répercussions des mesures d'urgence sur la dette publique peut contribuer à l'atténuation des risques liés à la dette à moyen et long terme qui résultent de niveaux élevés de dépenses d'urgence.

Des niveaux élevés de dette publique contractée dans un contexte d'urgence peuvent avoir des répercussions à moyen et long terme sur la viabilité budgétaire, tout en limitant les options politiques. Par exemple, la figure 1 illustre l'augmentation rapide de la dette pendant la pandémie de COVID-19.<sup>5</sup>

Comme ce point sera développé dans une partie ultérieure de ce dossier, les répercussions sexospécifiques des contextes d'urgence doivent également être prises en compte du fait que les aspects financiers et sociaux des catastrophes peuvent avoir des impacts différents sur les hommes, les femmes, les garçons et les filles. Par exemple, les programmes d'austérité peuvent entraîner des réductions de services avec un impact disproportionné sur la vie des femmes, la violence sexospécifique peut augmenter en période d'urgence en raison des tensions accrues et de l'isolement social, et les industries à dominante masculine peuvent connaître un redressement plus

1 Les règles budgétaires adoptées dans le cadre de l'élaboration des politiques nationales ne doivent pas être confondues avec les conditions imposées de l'extérieur.

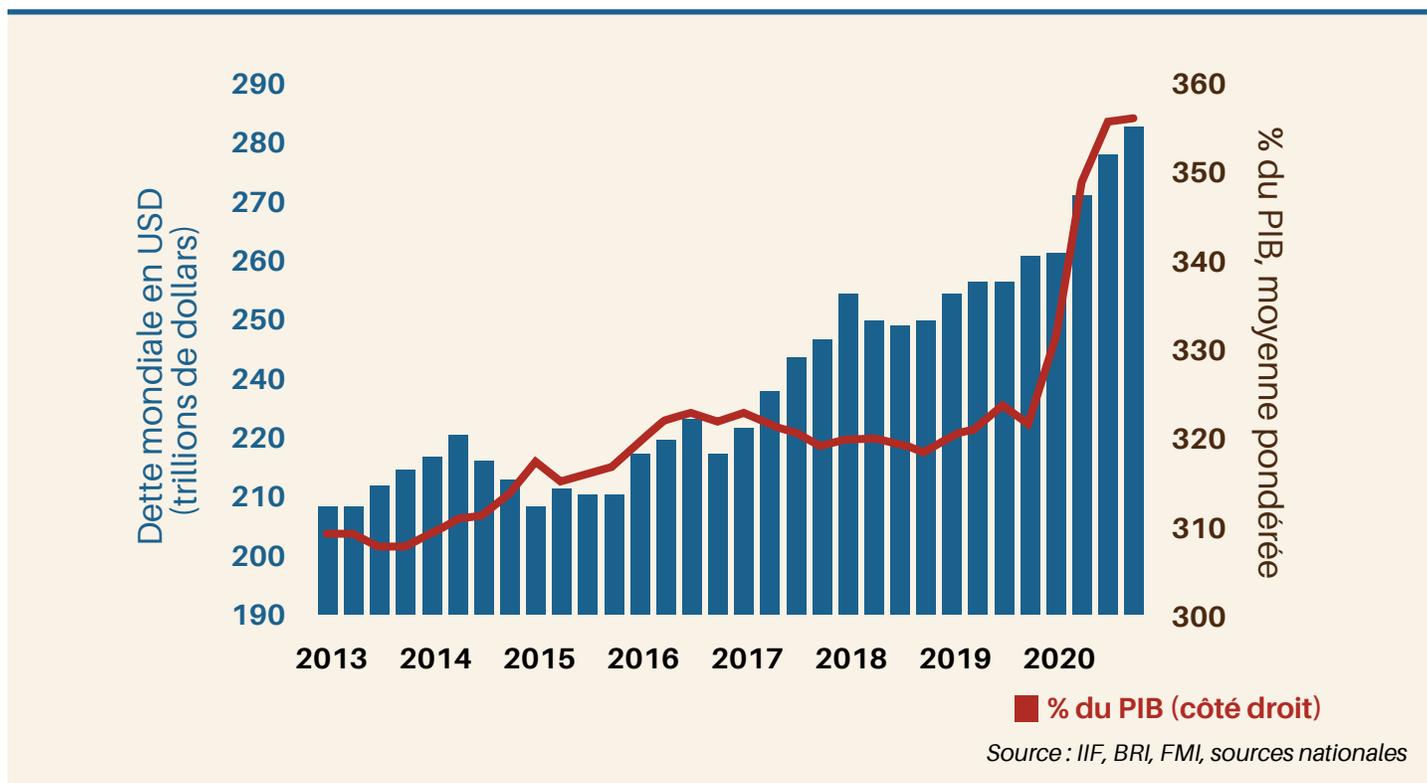
2 Les questions contenues dans chaque section ont été adaptées de sources publiées par la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le National Democratic Institute (Richard Sutherland et Leah April, *Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit*, (Banque mondiale, novembre 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit> ; OCDE, *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2020*, (Paris: publication de l'OCDE, juillet 2020), [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-sovereign-borrowing-outlook-2020\\_dc0b6ada-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-sovereign-borrowing-outlook-2020_dc0b6ada-en); Kevin Deveaux, Natália Švecová et Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>; Krisztina Csillag, David Pechesky, Kevin Deveaux, et al., *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>).

3 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, mai 2020), [https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management\\_p.12](https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management_p.12).

4 Entretien avec Mostafa Askari, économiste en chef à l'Institut d'Études Fiscales et de la Démocratie et ancien directeur adjoint du bureau parlementaire du budget, Canada. Mai 2021.

5 Emre Tiftik and Khafija Mahmood, *Global Debt Monitor: COVID Drives Debt Surge—Stabilization Ahead?* (Institute of International Finance, 17 février 2021), [https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor\\_Feb2021\\_vf.pdf](https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor_Feb2021_vf.pdf).

Figure 1 : Dette publique mondiale en pourcentage du PIB



rapidement après un ralentissement économique. Ces raisons démontrent l'importance de la reconnaissance des aspects sexospécifiques des contextes d'urgence, notamment en ce qui concerne la dette publique et les dépenses gouvernementales.

### 1.2 Types d'urgences

Des chocs exogènes, tels qu'une pandémie ou une catastrophe naturelle, peuvent entraîner un contexte ou une situation d'urgence qui oblige le gouvernement à trouver une réponse rapide. Il existe de nombreux types différents de ces événements imprévisibles qui échappent au contrôle d'un pays mais qui ont pour autant des répercussions considérables.

« L'histoire prouve que les chocs exogènes ont eu un effet négatif sur la croissance du PIB et, par extension, sur l'accumulation de la dette. »

—WFD Publication on the Role of Parliament in Public Debt Management

Les catastrophes naturelles – y compris des tempêtes, des inondations, des ouragans, des séismes, etc. – constituent un risque important pour les populations humaines et les économies nationales, car il est fréquent que les dommages immédiats s'accompagnent aussi bien de nouvelles demandes de dépenses publiques de

6 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, mai 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

redressement que d'une baisse de la croissance économique.<sup>7</sup> De tels événements climatiques extrêmes se déroulent généralement sur une courte période, mais les efforts nécessaires peuvent entraîner la mobilisation de ressources sur une longue période de reprise.

Le changement climatique était déjà reconnu comme « le plus grand échec du marché que le monde ait connu »<sup>8</sup> et les répercussions économiques à long terme sur les emprunts et la dette publics n'ont été révélées que récemment. La vulnérabilité et la résilience face au changement climatique « ont un impact important sur le coût des emprunts souverains »<sup>9</sup> et un scénario de fortes émissions prévoit que 63 pays pourraient subir une baisse de leur cote de crédit due au climat et être obligés de payer jusqu'à 205 milliards d'USD supplémentaires en intérêts sur leur dette souveraine d'ici 2100.<sup>10</sup>

La pandémie de COVID-19 constitue une situation d'urgence sans précédent en matière de dette publique, du fait que les pays du monde entier ont contracté des niveaux élevés de nouvelles dettes. Au Liban, le choc exogène découlant du COVID-19 a entraîné le premier défaut de paiement de la dette dans l'histoire du pays, suite à l'arrêt du paiement d'une euro-obligation de 1,2 milliard d'USD début mars 2020.<sup>11</sup> Les niveaux élevés de la dette pendant la pandémie peuvent limiter la marge de manœuvre budgétaire dont disposent les gouvernements à moyen et long terme.

### *Questions à prendre en compte :*

La liste de questions suivante peut être utilisée par les parlementaires et/ou les chercheurs pour préparer des suggestions de questions pour les auditions des commissions parlementaires :

- Le cadre juridique et réglementaire de la gestion des finances publiques inclut-il des mécanismes de définition des catastrophes et leur issue ? Le cadre spécifie-t-il des phases telles que la réponse, la reprise et la reconstruction ?
- Le gouvernement assure-t-il des accords contractuels préétablis afin de minimiser le temps de mobilisation des ressources ?
- Les fonctions et systèmes essentiels à la mission sont-ils définis dans une hiérarchie d'importance organisationnelle ?
- Une évaluation de l'impact d'une défaillance du système a-t-elle été réalisée ?
- Quelle est la résilience des centres de données face aux nombreuses menaces de catastrophes naturelles ?
- Le gouvernement s'engage-t-il dans une planification préventive pour les contextes d'urgence, y compris les achats annuels et pluriannuels qui comprennent des dispositions relatives aux catastrophes ?
- Quel est le niveau de flexibilité des procédures de passation de marchés pour accélérer les réponses aux catastrophes ?
- Comment s'effectue la passation de marchés relative à des catastrophes dans de telles situations ? Quels processus sont établis dans les procédures d'exploitation normalisées du gouvernement ?
- Quels sont les protocoles qui garantissent l'opportunité, la transparence et la responsabilité dans la transmission de rapports détaillés sur les passations de marchés liées aux catastrophes ?
- Quels sont les mécanismes utilisés pour déterminer l'éligibilité des fournisseurs dans des contextes de catastrophes ?

7 Sebastian Acevedo, *Debt, Growth, and Natural Disasters: A Caribbean Trilogy*, (Fonds monétaire international, juillet 2014), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14125.pdf>.

8 Nicholas Stern, « The Economics of Climate Change », *American Economic Review* 98, no. 2 (2008): 1-37, n.d., <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.98.2.1>.

9 Serhan Cevik and Joao Tovar Jalles, *This Changes Everything: Climate Shocks and Sovereign Bonds*, (Fonds monétaire international, juin 2020), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/05/This-Changes-Everything-Climate-Shocks-and-Sovereign-Bonds-49476>.

10 Patrycja Klusak, Matthew Agarwala, Matt Burke, et al., *Rising Temperatures, Falling Ratings: The Effect of Climate Change on Sovereign Creditworthiness*, (University of Cambridge, Bennett Institute, mars 2021), <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/rising-temperatures-falling-ratings/#:~:text=Working%20paper-.Rising%20Temperatures%2C%20Falling%20Ratings%3A%20The%20Effect%20of%20Climate%20Change%20on,dowgrades%20as%20early%20as%202030.>

11 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, mai 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

## 2. Préparation aux situations d'urgence pour le parlement

La *boîte à outils pour l'examen de la gestion des finances publiques* de la Banque mondiale dans le cadre de la réponse aux catastrophes souligne qu'une réponse solide aux catastrophes commence par le fait d'entériner la préparation aux catastrophes dans la législation et dans les dispositifs institutionnels. Comme les situations d'urgence sont généralement accompagnées d'incertitude et de confusion, « l'efficacité d'une réponse post-catastrophe dépend de règles claires et va de pair avec des dispositifs institutionnels pour la planification, la mobilisation, l'appropriation et l'exécution des ressources financières destinées à soutenir l'assistance et la reprise post-catastrophe ». <sup>12</sup>

La législation doit identifier la manière dont les processus budgétaires doivent fonctionner dans un contexte d'urgence, et combien de temps ces règles post-catastrophe doivent rester en vigueur. <sup>13</sup>

Puisque des mécanismes institutionnels clairs et rationalisés sont importants pour une réponse rapide apportée à une urgence, <sup>14</sup> il est essentiel que la responsabilité et la transparence demeurent des valeurs fondamentales. La protection des rôles cruciaux du parlement en matière de législation et de contrôle constitue une manière de promouvoir cet équilibre. <sup>15</sup> En ce qui concerne la dette en particulier, ceci signifie que les délais accélérés d'approbation des dépenses ne doivent pas se faire au détriment de la possibilité du parlement d'analyser minutieusement et dans la mesure du possible les répercussions à moyen et long terme des dépenses liées à la réponse aux catastrophes. Une tenue correcte des dossiers tout au long de la phase d'exécution et un contrôle ex post rigoureux par le biais du processus d'audit peuvent également garantir que les valeurs de responsabilité et de transparence ont une incidence sur la relation entre la dette publique et les réponses aux catastrophes.

Le rôle législatif du parlement comporte la fourniture d'orientations claires au pouvoir exécutif par le biais des cadres juridiques et réglementaires relatifs aux mesures d'intervention d'urgence. Comme ce point sera abordé dans les sections relatives aux règles budgétaires et à la ratification des accords de prêt, les décisions prises ex ante peuvent déterminer le degré de flexibilité dont dispose le pouvoir exécutif pendant les crises. Si les principales mesures d'urgence seront prises par le pouvoir exécutif plutôt que par le parlement, les parlementaires doivent prendre en compte le rôle du pouvoir exécutif dans des situations d'urgence afin de mener efficacement leur rôle d'analyse minutieuse. À cette fin, l'annexe I identifie les différentes sources d'aide financière disponibles pour financer les mesures d'intervention d'urgence.

### *Questions à prendre en compte :*

Voici une liste de questions dont les parlementaires doivent tenir compte et qui se rapportent au cadre législatif établi par le parlement :

- Comment le parlement peut-il continuer à fonctionner pendant ou immédiatement après une urgence ? Que doit-il faire pour rester fonctionnel ?
- Dans quel cadre juridique la gestion des catastrophes est-elle mise en œuvre ? Quel est le rôle du parlement ?
- La législation existante établit-elle une approche pour accéder aux financements des risques de catastrophe et pour établir un ordre pour leur réalisation ?
- Quels mandats existent pour l'audit et le contrôle des dépenses liées aux catastrophes ?

Voici une liste de questions que les parlementaires peuvent envisager de poser au pouvoir exécutif :

12 Richard Sutherland and Leah April, *Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit*, (Banque mondiale, novembre 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, page 9.

13 Ibid, p.10.

14 Ibid.

15 Kevin Deveaux, Natália Švecová et Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, page 11.

- Quel est le plan d'action du gouvernement pour gérer l'urgence ? De quelle manière ce plan sera-t-il suivi ?
- Les données correctes relatives à l'impact de l'urgence sont-elles collectées pour permettre aux fonctionnaires de savoir si la mesure d'intervention est efficace ?
- Qui est le plus impacté par l'urgence et ses conséquences – hommes, femmes, jeunes, personnes âgées, groupes marginalisés ? Comment la réponse du gouvernement peut-elle être personnalisée pour garantir que les personnes les plus concernées bénéficient des avantages de la mesure d'intervention ?
- Les pouvoirs et les devoirs des agents des finances publiques en cas de catastrophe sont-ils définis dans le texte législatif existant ?
- Le plan de reprise après catastrophe comporte-t-il un plan complet de reprise des technologies de l'information ? (Prenez en considération l'environnement de la salle informatique, le matériel, la connectivité, les applications logicielles, ainsi que la protection et la restauration des données, y compris pour les fichiers au format papier.)
- Quelles sont les vulnérabilités connues des systèmes critiques de gestion des finances publiques ?
- Quelles sont les routines de sauvegarde des données mises en œuvre pour atténuer les risques dans le contexte des systèmes informatiques de gestion des finances publiques ?
- Quels contrôles sont mis en place pour les engagements de dépenses post-catastrophe ?
- Comment les accords de décaissement sont-ils contrôlés dans la phase post-catastrophe ?

### 3. Délégation de pouvoirs législatifs dans des contextes d'urgence

Parallèlement à sa responsabilité de contrôle, le rôle législatif d'un parlement est une fonction clé liée à la dette. Contrairement à la suspension des normes budgétaires et des règles fiscales – qui a été décidée en réponse à d'autres chocs exogènes (comme la crise financière mondiale de 2008-2009) – la pandémie de COVID-19 a entraîné un changement sans précédent du rôle législatif du parlement, du fait que les organes élus ont délégué des pouvoirs législatifs à l'organe exécutif et qu'ils ont rationalisé les processus de délibération qui s'y rapportent. Dans un contexte d'urgence, la délégation de pouvoirs législatifs à l'organe exécutif peut avoir d'importantes répercussions sur les questions liées à la dette ou non liées à la dette.

En Norvège par exemple, le parlement a adopté la *loi habilitante* qui a permis au gouvernement d'assumer temporairement un certain nombre de pouvoirs qui étaient traditionnellement détenus par le pouvoir législatif.<sup>16</sup> Ceci signifie que le gouvernement pourrait compléter les lois existantes ou s'en écarter et adopter de nouvelles réglementations. Ces modifications seraient soumises aux membres du parlement et, si un tiers des membres s'opposaient par écrit aux modifications, elles seraient soumises au parlement en vue de son approbation.<sup>17</sup> Au nom de la protection des droits démocratiques des citoyens, les amendements ultérieurs proposés par le parlement ont appliqué une limite d'un mois les pouvoirs extraordinaires du gouvernement norvégien.<sup>18</sup>

Après que le gouvernement a déclaré l'état d'urgence en avril 2020, le parlement du Botswana a prolongé le pouvoir du président de gouverner par décret – dans un premier temps jusqu'en mars 2021, puis jusqu'en septembre 2021.<sup>19</sup> Le gouvernement a approuvé les prolongations de l'état d'urgence alors qu'il détenait la majorité à l'Assemblée nationale.<sup>20</sup>

Au total, plus de 100 nations ont déclaré l'état d'urgence, certaines ayant opté pour des périodes limitées ou à plus long terme de gouvernance par décret et d'autres ayant introduit des processus législatifs accélérés. Les mesures introduites pour des considérations de santé publique ont souvent posé des limites logistiques à la contribution parlementaire à la législation, étant donné que les mesures de distanciation physique limitent la capacité de présence en personne jusqu'à ce que les parlements puissent s'adapter et adopter des modèles virtuels ou hybrides.<sup>21</sup>

#### *Questions à prendre en compte :*

Voici une liste de questions que les parlementaires peuvent envisager de poser lors des délibérations sur les pouvoirs qui devraient être délégués au pouvoir exécutif :

- Quelles sont les dispositions mises en œuvre pour garantir que la délégation de l'autorité parlementaire au pouvoir exécutif est temporaire et peut être révoquée par le parlement ?
- Est-ce possible qu'un état d'urgence puisse être prolongé de manière régulière par une approbation du parlement (par ex. tous les mois ou tous les trimestres) ?
- La validité des décrets du pouvoir exécutif devrait-elle être limitée dans le temps avant que le parlement ne doive les approuver ?
- Devrait-il exister une clause d'extinction exigeant que toute délégation de pouvoir prenne fin dans un certain délai ?
- Quelles sont les décisions critiques qui doivent être transférées au pouvoir exécutif pendant la situation d'urgence ? Quelle est le pouvoir qui peut encore être maintenu par le parlement ?

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Stortinget, « The Corona Act », (Stortinget, dernière modification le 26 mars 2020), <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-corona-act/>.

<sup>18</sup> Sirianne Dahlum, Carl Henrik Knutsen, and Tore Wig, « Erna Solberg as Dictator? » (Peace Research Institute Oslo, mars 2020), <https://blogs.prio.org/2020/03/erna-solberg-as-dictator/>.

<sup>19</sup> International Monetary Fund, « Responses to COVID-19: Policy Tracker—Botswana », (FMI, dernière modification en juillet 2021), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>.

<sup>20</sup> Mqondisi Dube, « Botswana Parliament Votes to Extend COVID Emergency to March », VOA News, 29 septembre 2020, [https://www.voanews.com/a/africa\\_botswana-parliament-votes-extend-covid-emergency-march/6196516.html](https://www.voanews.com/a/africa_botswana-parliament-votes-extend-covid-emergency-march/6196516.html).

<sup>21</sup> Pour plus d'informations sur les considérations logistiques liées aux opérations des parlements pendant la pandémie de COVID-19, en termes d'adaptations à la pandémie elle-même et aux réglementations de santé publique promulguées, voir : Kevin Deveaux, Natálie Švecová et Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, pages 10-11.

## 4. Règles budgétaires et contextes d'urgence

Une règle budgétaire est un outil législatif important qui permet au parlement d'influencer le niveau de la dette et des dépenses publiques, car les parlementaires peuvent fixer une règle budgétaire qui limite les dépenses au-delà d'un certain pourcentage du PIB et une règle relative à l'endettement qui limite le ratio de la dette publique par rapport au PIB. Les règles budgétaires sont souvent entérinées dans la constitution ou dans la législation primaire ou secondaire, ce qui signifie que les limites prescrites ne peuvent pas être facilement modifiées.<sup>22</sup> Une révision des règles budgétaires à une fréquence excessive peut être le reflet d'une faible discipline budgétaire de la part d'un gouvernement, ce qui peut avoir des répercussions négatives sur le marché (par ex. des coûts d'emprunt plus élevés).<sup>23</sup> Pour atténuer les effets négatifs potentiels, il est recommandé dans les bonnes pratiques que les processus de révision soient transparents et soumis à l'approbation du parlement.<sup>24</sup>

Alors que les contraintes des règles budgétaires peuvent être positives du fait qu'elles encouragent une gestion prudente des finances publiques, elles limitent pour autant la capacité des gouvernements à prendre les mesures nécessaires pour faire face aux contextes d'urgence. Les règles inflexibles peuvent être contournées au lieu de faire l'objet d'une modification, que ce soit par une négligence ad hoc, une suspension arbitraire ou une abolition. Comme alternative, des « clauses de dérogation » peuvent être incluses en tant que principe fondamental d'une règle budgétaire, afin que la nécessité d'une flexibilité puisse être reconnue.

« Sans clauses de sauvegarde bien conçues, les règles sont souvent suspendues à la suite de chocs importants, ou les pays ont recours à des mesures ad hoc pour s'y adapter. Toutefois, l'expérience des pays prouve que la crédibilité et l'efficacité des clauses de dérogation passe par leur définition précise afin qu'elles couvrent les événements qui échappent véritablement au contrôle du gouvernement. »<sup>25</sup>

—Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledo et Catherine Pattilo, *IMF Staff Discussion Note*

L'inclusion de clauses de dérogation flexibles mais précises qui permettent la suspension des règles budgétaires dans certaines circonstances est un trait distinctif des règles budgétaires dites de « deuxième génération » ; ces textes sont apparus en grande partie après la crise financière mondiale de 2008-2009. Cette crise a prouvé très clairement que l'intégration d'une certaine flexibilité dans les règles budgétaires pourrait engendrer un environnement budgétaire plus résilient et apporter des orientations opérationnelles en temps de crise.<sup>25</sup> Par ailleurs, plutôt que de fixer des conditions précises, la règle budgétaire peut stipuler que le parlement peut approuver les suspensions limitées dans le temps. Les sous-sections suivantes traitent de la suspension des règles budgétaires dans diverses circonstances, y compris pendant la pandémie de COVID-19.

Lorsque les clauses de dérogation ou les suspensions des règles budgétaires sont soumises à l'approbation parlementaire, il est important que les parlementaires étudient les impacts budgétaires et liés à la dette, afin de vérifier que la clause de dérogation est appliquée correctement.<sup>26</sup> En l'absence d'une clause de dérogation dans le cadre des règles budgétaires, les parlements peuvent définir les conditions d'un écart provisoire aux règles

22 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, mai 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

23 William Gbohoui et Paulo Medas, *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*, (Fonds monétaire international, avril 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>, page 6.

24 Ibid.

25 Mahama Samir Bandaogo, *Fiscal Rules in Times of Crisis*, (World Bank Group, juillet 2020), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34217>.

26 William Gbohoui et Paulo Medas, *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*, (Fonds monétaire international, avril 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>, page 3.

budgétaires, ainsi que des protocoles de suivi.<sup>27</sup> (Cependant, ces efforts ad hoc peuvent être soumis à une période limitée pour la consultation et l'examen.) Le FMI recommande que l'approbation de tout écart fasse l'objet d'une limite dans le temps, mais il s'abstient de suggérer une période de temps spécifique.<sup>28</sup> Pour illustrer :

- Un exemple de règle budgétaire de deuxième génération comportant une clause de dérogation qui nécessite l'approbation du parlement est la loi sur la responsabilité fiscale du Paraguay. Cette règle budgétaire comporte des objectifs ambitieux qui limitent les augmentations de dépenses et les déficits, mais ce texte comprend des clauses de dérogation clairement définies qui permettent une hausse des dépenses déficitaires.<sup>29</sup> Le parlement joue un rôle central dans la détermination de l'utilisation de la clause de dérogation ; de même, il peut demander des informations complémentaires à divers acteurs de l'univers de la gestion de la dette : « Le plafond du déficit global peut atteindre jusqu'à 3 % du PIB en cas d'urgence nationale, de crise internationale ou de croissance négative. Cette augmentation nécessiterait l'approbation du Congrès et, dans certains cas, un rapport de la Banque centrale ainsi que l'approbation de l'équipe économique nationale. »<sup>30</sup>
- Certaines nations disposant de clauses de dérogation dans leurs règles budgétaires ont utilisé ces mécanismes pendant la pandémie de COVID-19. Au Brésil, pays dans lequel les règles relatives à la dette et aux dépenses permettent au Congrès d'approuver l'utilisation de clauses de dérogation en cas de catastrophes naturelles ou de conditions économiques exceptionnelles,<sup>31</sup> le gouvernement a réagi à la pandémie en demandant au Congrès de déclarer un état de « calamité publique » qui lui permettrait de dépasser son objectif de déficit budgétaire jusqu'à la fin de l'année 2020.<sup>32</sup>
- D'autres pays ont fait face aux impacts financiers du COVID-19 à l'aide des clauses de dérogation ciblées pour certains domaines de dépenses : au Costa Rica par exemple, où « le gouvernement a temporairement invoqué la clause de dérogation d'urgence intégrée dans la règle budgétaire uniquement pour les institutions dans le domaine de la santé ». <sup>33</sup>
- L'utilisation d'une clause de dérogation dans le cadre d'une règle budgétaire n'équivaut pas à l'élimination de cette règle budgétaire : cette précision a été apportée par la Commission de l'Union européenne lorsqu'elle a activé la clause générale de dérogation du Pacte de stabilité et de croissance en 2021 pour la première fois depuis sa constitution. Dans une déclaration, la Commission a précisé que l'engagement de la clause de dérogation n'était pas une suspension des règles, mais qu'il s'agissait d'une utilisation ciblée de la flexibilité au sens du Pacte, en ajoutant que la clause générale de dérogation « permettra à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination politique nécessaires dans le cadre du Pacte, tout en s'écartant des exigences budgétaires qui devraient s'appliquer dans une situation normale ». <sup>34</sup>

### Questions à prendre en compte :

Voici une liste de questions que les parlementaires peuvent envisager de poser lors des débats législatifs relatifs aux règles budgétaires :

- Nos règles budgétaires incluent-elles des clauses de dérogation qui permettent une flexibilité pour les mesures d'intervention d'urgence ?
- Existe-t-il des mécanismes de contrôle relatifs à l'invocation de la clause de dérogation ?
- Les clauses de dérogation sont-elles déclenchées par une approbation parlementaire, un décret exécutif ou des seuils statistiques relatifs à la dette publique, aux performances économiques ou à d'autres facteurs ?

27 Ibid, p. 6.

28 Ibid.

29 Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, et al., *Fiscal Rules at a Glance*, (Fonds monétaire international, mars 2017), <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, page 60.

30 Antonio C. David et Natalija Novta, *A Balancing Act: Reform Options for Paraguay's Fiscal Responsibility Law*, (Fonds monétaire international, novembre 2016), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-Balancing-Act-Reform-Options-for-Paraguays-Fiscal-Responsibility-Law-44410#:~:text=A%20Balancing%20Act%20%3A%20Reform%20Options%20for%20Paraguay's%20Fiscal%20Responsibility%20Law,-Author%2FEditor%3A&text=Summary%3A,provide%20space%20for%20countercyclical%20policies>.

31 Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, et al., *Fiscal Rules at a Glance*, (Fonds monétaire international, mars 2017), <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, page 15.

32 Mahama Samir Bandaogo, *Fiscal Rules in Times of Crisis*, (World Bank Group, juillet 2020), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/929971594958133343/pdf/Fiscal-Rules-in-Times-of-Crisis.pdf>.

33 OCDE, « Costa Rica », dans *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1* (OCDE, juin 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5ec29249-en/index.html?itemId=/content/component/5ec29249-en>.

34 Commission européenne, *Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*, (Brussels: Commission européenne, 30 mars 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123>.

## 5. Dispositions relatives aux catastrophes dans les contrats de prêt

L'ajout de clauses de dérogation aux règles budgétaires peut offrir un degré de flexibilité intégrée qui permet de contourner une règle budgétaire sans l'abroger définitivement. De même, l'inclusion de dispositions relatives aux catastrophes dans les accords de prêt peut « contribuer à prévenir la nécessité d'une restructuration en réduisant la charge du service de la dette au moment où les finances souveraines sont les plus rigoureuses, ce qui donne à l'économie souveraine le temps de rebondir après le choc avant de devoir reprendre le service de la dette ». <sup>35</sup> Dans de tels cas, l'emprunteur et prêteur sont tous deux protégés des effets négatifs d'une crise de la dette souveraine. Afin de fournir un exemple très concret du fonctionnement de ces clauses dans la pratique, l'encadré 1 présente l'étude de cas de la Grenade, le premier pays à avoir introduit des clauses relatives aux catastrophes naturelles. <sup>36</sup>

### Encadré 1 : Étude de cas : La clause de catastrophe naturelle de la Grenade

Les inquiétudes budgétaires de la Grenade sont apparues littéralement du jour au lendemain, après l'impact de l'ouragan Ivan. Le coût financier des vastes destructions a représenté plus du double du PIB national, avec des dommages causés à 80 % des bâtiments de l'île et 73 des 75 écoles publiques.

Lors de la restructuration de sa dette en 2015, la Grenade a pris une mesure proactive pour atténuer une future catastrophe économique en adoptant une clause de catastrophe naturelle dans ses obligations en dollars américains, ce qui a permis un report des paiements du service de la dette jusqu'à un an en cas d'ouragan causant plus de 30 millions d'USD de dommages (ou six mois pour un ouragan causant 15-30 millions d'USD de dommages). Le fonds d'assurance caribéen contre les risques liés aux catastrophes (CCRIF) est l'organisme qui établit le niveau estimé des dommages. La clause fixe une limite de trois reports de paiement sur la période de 15 ans couverte par l'obligation.

Source : Banque mondiale, « Grenade : Dealing with the Aftermath of Hurricane Ivan », WB Press Release, 23 septembre 2009, <https://reliefweb.int/report/grenada/grenada-dealing-aftermath-hurricane-ivan>; Sui-Jim Ho et Stephanie Fontana. « Sovereign Debt Evolution: The Natural Disaster Clause. » *Emerging Markets Restructuring Journal* 11(1); 1-14 [https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article\\_natural\\_disaster\\_clause\\_v3-pdf.pdf](https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article_natural_disaster_clause_v3-pdf.pdf); Charles Cohen, S. Ali Abbas, Myrvin Anthony, et al., *The Role of State-Contingent Debt Instruments in Sovereign Debt Restructurings*, (Fonds monétaire international, 19 novembre 2020), <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2020/006/article-A001-en.xml>; IMF Staff Discussion Notes, 19 novembre 2020, <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2020/006/article-A001-en.xml>.

35 Sui-Jim Ho and Stephanie Fontana, « Sovereign Debt Evolution: The Natural Disaster Clause », *Emerging Markets Restructuring Journal* 11, no. 1 (2021): 4, n.d., [https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article\\_natural\\_disaster\\_clause\\_v3-pdf.pdf](https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article_natural_disaster_clause_v3-pdf.pdf).

36 Un récent document de travail du personnel du FMI relatif aux instruments de la dette qui varient selon l'État a traité des possibilités des clauses de catastrophe en tant que mécanisme de prolongation automatique et/ou d'abstention à la suite d'un événement de crise vérifiable. Cependant, le FMI remarque également que le moindre appétit du marché pour des accords incluant des clauses de catastrophe et des mesures similaires pourrait entraîner des taux d'intérêt supérieurs. Voir : Charles Cohen, S. Ali Abbas, Myrvin Anthony, et al., *The Role of State-Contingent Debt Instruments in Sovereign Debt Restructurings*, (Fonds monétaire international, 19 novembre 2020), <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2020/006/article-A001-en.xml>.

## 6. Les effets sexospécifiques de la dette publique dans des contextes d'urgence

Le contrôle parlementaire des mesures d'intervention d'urgence devrait se concentrer sur les effets sexospécifiques des situations d'urgence ainsi que sur les réponses aux mesures d'urgence. Reconnaître la mesure dans laquelle les bouleversements affectent les femmes, les filles, les hommes et les garçons de manière spécifique est fondamental pour comprendre les impacts d'une situation d'urgence et pour trouver les réponses politiques qui devraient être utilisées pour y faire face. Lorsque les programmes d'intervention d'urgence aboutissent à un taux d'endettement public élevé ou non viable, les femmes peuvent être exposées de manière disproportionnée aux risques sur une période plus longue. Comme l'a noté l'expert indépendant des Nations unies sur la dette extérieure et les droits de l'homme, Juan Pablo Bohoslavsky, les politiques d'austérité et d'assainissement budgétaire qui sont mises en œuvre en réponse à des niveaux d'endettement élevés ou non viables ont souvent un effet néfaste et disproportionné sur la vie des femmes, ce qui exacerbe les inégalités existantes et limite l'accès aux droits humains fondamentaux.<sup>37</sup>

Une règle ou un objectif budgétaire dont le but est de limiter l'accumulation de la dette au-delà d'un certain niveau doit également s'accompagner d'une méthodologie rigoureuse de budgétisation sensible au genre qui évalue si les dépenses effectuées dans les limites définies par la règle ou l'objectif budgétaire bénéficient aux femmes et aux autres groupes de population vulnérables.

Des informations précises sur les effets sexospécifiques d'une situation d'urgence ou de ses mesures d'intervention peuvent être difficiles à obtenir, mais il est essentiel que les parlementaires en tiennent compte dans leurs délibérations sur les programmes d'intervention d'urgence et dans leur préparation à de futurs événements indésirables.

### 6.1 Les impacts sexospécifiques du COVID-19 : La dette publique et bien plus encore

Dans certains cas, les effets d'une urgence peuvent avoir un impact disproportionné sur les femmes. Dans d'autres cas, même lorsque les conséquences négatives de l'urgence semblent être relativement égales dans leurs effets, les mesures de reprise peuvent être plus lentes quand il s'agit du soutien des femmes. Par exemple, au début de la pandémie de COVID-19, les personnes travaillant dans le domaine de la santé de première ligne au Canada qui faisaient face à un très grand risque d'infection étaient en grande partie des femmes (y compris 90 % des personnes travaillant dans le soutien à la personne), ce qui confirme que les femmes sont exposées à un risque disproportionné. Inversement, alors que les pertes d'emploi au Canada étaient « également réparties » entre les femmes et les hommes au cours de la première vague de la pandémie, « les embauches ont augmenté deux fois plus vite chez les hommes que chez les femmes », sur la période postérieure au déconfinement, peut-être en raison du « fait que les femmes sont plus susceptibles de continuer à assumer des responsabilités à prodiguer des soins ».<sup>38</sup>

En réponse à la pandémie de COVID-19, ONU Femmes et ses partenaires ont lancé une campagne de collecte de données à grande échelle pour comprendre les impacts sexospécifiques du COVID-19.<sup>39</sup> ONU Femmes a souligné dans un rapport sur le Mozambique que la crise de la dette cachée qui s'est produite avant l'arrivée de la pandémie dans le pays a limité la capacité du gouvernement à adopter de nouveaux programmes en réponse à la crise. L'inégalité entre les genres au Mozambique était également antérieure à la pandémie, mais elle a été exacerbée par l'absence de réaction de l'État.<sup>40</sup> À son tour, la recherche menée par ONU Femmes peut éclairer les débats dans les parlements en donnant des renseignements sur les effets sexospécifiques de la pandémie.<sup>41</sup>

37 Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights*, (Conseil des droits de l'homme des Nations unies, juillet 2018), <https://socialprotection-humanrights.org/resource/effects-of-foreign-debt-and-other-related-financial-obligations-of-states-on-the-full-enjoyment-of-all-human-rights-particularly-economic-social-and-cultural-rights-a-73-179/>.

38 Ministry of Finance (Canada), « Annex 1: GBA+ Summary for Canada's COVID-19 Economic Response Plan », Gouvernement du Canada, juillet 2020, <https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html>.

39 En décembre 2020, des enquêtes rapides d'évaluation de la parité avaient déjà été réalisées dans 52 pays, sur un objectif de 87. Cité dans : Jessamyn O. Encarnacion, *Monitoring Use Cases of the Rapid Gender Assessment Surveys on the Impacts of COVID-19*, (UN Women, février 2021), [https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/RGA\\_Guidance-use-cases\\_Final.pdf](https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/RGA_Guidance-use-cases_Final.pdf).

40 UN Women, *Rapid Gender Assessment (RGA) on the Impact of COVID-19 on Women and Men in Mozambique*, (UN Women, mai 2021), <https://data.unwomen.org/publications/covid-19-rapid-gender-assessment-mozambique>.

41 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux, et al., *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal>.

Des augmentations substantielles de la violence sexospécifique ont été signalées pendant la pandémie, ce qui a conduit l'organisation ONU Femmes à appeler la violence contre les femmes pendant COVID-19 « la pandémie de l'ombre ». Par exemple :

- Les signalements de violence domestique ont augmenté de 30 % en France, et les appels d'urgence pour violence domestique ont augmenté de 25 % en Argentine ;
- De même, les services d'assistance téléphonique dans le domaine de la violence domestique à Chypre et à Singapour ont rapporté des augmentations de plus de 30 % ; et
- Les demandes d'hébergement d'urgence ont connu des augmentations considérables au Canada, en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis.<sup>42</sup>

Il se peut que la véritable ampleur de l'intensification de la violence sexospécifique ne soit jamais connue, car une grande partie de la violence peut être occultée des canaux officiels. Par exemple, une infirmière en Éthiopie a déclaré que « en raison du COVID-19, les gens ne se rendaient pas à la police ».<sup>43</sup> Les facteurs d'intensification de la violence domestique incluent : les problèmes de sécurité, de santé et d'argent ; les conditions de vie exiguës ; l'isolement avec l'agresseur ; les restrictions de déplacement et les espaces publics désertés.<sup>44</sup>

### *Questions à prendre en compte :*

Voici une liste de questions que les parlementaires peuvent envisager de poser au pouvoir exécutif. Les occasions de poser de telles questions pourraient inclure les audiences des commissions et la séance de questions :

- Comment les politiques fiscales sexospécifiquement équitables sont-elles intégrées dans les processus accélérés et les mesures d'intervention d'urgence ?
- Comment les mesures d'urgence sont-elles conçues pour répondre aux besoins uniques des communautés marginalisées et vulnérables ?
- Le gouvernement collecte-t-il des données ventilées par genre afin d'évaluer l'impact des programmes de réponse aux catastrophes ?
- De quelle manière l'impact des dépenses d'urgence sur les communautés marginalisées est-il évalué ?
- Quels protocoles le gouvernement ainsi que les ministères, départements et agences (MDA) emploient-ils pour évaluer les segments vulnérables de la population concernés par les interventions d'urgence ? Les inégalités existantes sont-elles traitées ou exacerbées ?

---

[policy-lessons-learned-emergency-planning](#), page 28.

42 UN Women, *COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls*, (UN Women Headquarters, 2022), <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Issue-brief-COVID-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf>.

43 Simret Tesfaye, « From Where I Stand: 'Due to COVID-19 People Were Not Going To the Police' », UN Women, 1<sup>er</sup> juin 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/from-where-i-stand-simret-tesfaye>.

44 UN Women, « The Shadow Pandemic: Violence Against Women During COVID-19 », UN Women, 27 mai 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

## 7. Le contrôle parlementaire de la dette dans un contexte d'urgence

Le rôle de contrôle du parlement est particulièrement important en raison de la vitesse accrue à laquelle les politiques et les engagements de dépenses peuvent être adoptés dans un contexte d'urgence. Le FMI a mis en garde les pays contre un tel risque et a déclaré que « des situations d'urgence peuvent créer un terrain fertile aux intérêts particuliers avec une utilisation des fonds publics à des fins privées, ce qui rend primordial le fait que les vulnérabilités à la corruption et aux abus soient reconnues et atténuées. »<sup>45</sup> En suivant les dépenses publiques dans des contextes d'urgence, les parlements ont la possibilité d'analyser minutieusement les dépenses et d'examiner les impacts des dépenses sur la dette publique. Lorsque le FMI met en garde les pays contre les possibilités d'utilisation abusive des fonds, il apporte deux exemples de problèmes qui sont survenus dans des contextes de dépenses d'urgence, en réponse à l'épidémie du virus Ebola en Afrique de l'Ouest et à l'ouragan Katrina aux États-Unis :

- « En 2015, l'auditeur général de la Sierra Leone a publié un audit sur les dons nationaux faits au gouvernement pour les opérations de secours contre Ebola et a apporté des preuves d'une mauvaise gestion de la distribution de ces fonds par les fonctionnaires. Les paiements des fournitures et les efforts de sensibilisation ont été dupliqués et non documentés, l'argent a été versé à des particuliers plutôt qu'à des organisations, et les procédures de passation de marchés ont été généralement ignorées. Les audits menés sur les dépenses des organisations internationales de développement ont révélé qu'il y avait également un manquement au versement des salaires et des primes légitimes des travailleurs de la santé, ces montants ayant été versés à des particuliers par les personnes chargées de la distribution » ;<sup>46</sup> et
- « Aux États-Unis, la corruption et l'utilisation abusive de fonds au lendemain de l'ouragan Katrina en 2005 et de l'ouragan Maria en 2017 ont donné lieu à plus d'un millier de poursuites, à l'éviction de responsables gouvernementaux et à l'adoption de nouvelles pratiques par les agences gouvernementales américaines pour réduire de telles vulnérabilités. »<sup>47</sup>

Comme des rapports d'audit relatifs sont publiés sur la pandémie de COVID-19, des résultats similaires sont susceptibles d'être découverts. Dans la sous-section ci-dessous relative aux institutions supérieures de contrôle, nous étudierons le cas de mauvaise gestion fiscale de KEMSA (Kenya Medical Supplies Authority).

Ces erreurs budgétaires peuvent être dues au fait que l'accent mis sur la rapidité de la réponse d'un pays peut conduire à un relâchement des principes de transparence et de responsabilité. La solution consiste à s'assurer que tout le monde « conserve les reçus ». <sup>48</sup> D'une manière plus précise, cela peut impliquer le fait de spécifier des mesures liées à la crise avec des critères clairs, ainsi que le fait de s'assurer que les informations présentées en vue d'un examen comprennent des détails suffisamment granulaires. Par exemple, en Finlande, une proposition soumise au parlement qui concerne les dépenses liées à la pandémie « comprend les informations détaillées des dépenses supplémentaires et l'impact des crédits supplémentaires sur l'emprunt net et l'encours de la dette du gouvernement ». <sup>49</sup> Assurer la présentation des implications des mesures de dépenses liées à la dette peut aider les parlementaires à reconnaître la manière dont les mesures d'urgence ont des incidences à moyen et long terme sur la dette.

Les parlements peuvent utiliser une variété de mécanismes pour équilibrer d'une part l'opportunité, et d'autre part l'obligation de reddition des comptes et la transparence. Certaines solutions peuvent être intégrées dans des contextes non concernés par une urgence. Au Brésil et en Serbie par exemple, des systèmes informatiques ont été développés avant la pandémie afin de permettre aux parlementaires de recevoir des mises à jour en temps réel sur les questions relatives au budget et aux dépenses. <sup>50</sup> Ces outils ont été d'une utilité capitale pour suivre les mesures

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Elliot, Larry. « Spend What You Can to Fight Covid-19, IMF Tells Member States. » The Guardian. Guardian News and Media, 15 avril 2020. <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/15/spend-what-you-can-to-fight-covid-19-imf-tells-member-states>.

49 Ibid.

50 Kevin Deveaux, Natália Švecová et Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, page 17.

de dépenses d'urgence décidées par les gouvernements dans les deux contextes. Le rapport de l'OCDE sur le contrôle budgétaire législatif des mesures d'intervention d'urgence pendant la pandémie suggère d'autres actions qui pourraient être mises en œuvre dans de futurs contextes d'urgence :

- La création de commissions spéciales COVID-19 ou l'octroi de pouvoirs supplémentaires à des commissions existantes ;
- Les législatures qui définissent des limites aux dépenses d'urgence ;
- Les législateurs qui insistent sur les clauses d'extinction et de renouvellement conditionnel comme mécanismes de responsabilité pour les pouvoirs extraordinaires délégués ;
- Des exigences supplémentaires en matière de suivi et de reddition de rapports pour soutenir l'analyse faite par le parlement ; et
- L'engagement rapide d'auditeurs nationaux par les législateurs dans le domaine de l'évaluation des mesures d'intervention d'urgence.<sup>51</sup>

Les sections suivantes examinent la manière dont quatre entités particulières se rapportent au contrôle parlementaire dans un contexte d'urgence : le comité des comptes publics, les commissions spéciales, les institutions supérieures de contrôle et les bureaux parlementaires du budget.

### 7.1 Le rôle du comité des comptes publics

Le comité des comptes publics (CCP) est « la plus importante commission de contrôle du parlement ».<sup>52</sup> Tandis que le nom spécifique peut varier d'une juridiction à l'autre, les trois principaux mandats d'examen du comité sont :

- Examiner la version auditée des états financiers ou des états financiers consolidés afin de découvrir si les états financiers sont représentés de manière équitable et en conformité avec les normes internationales ;
- Évaluer si le gouvernement a collecté ou dépensé les fonds aux fins prévues par le parlement ; et
- Déterminer si les programmes gouvernementaux ont été mis en œuvre dans le respect de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.<sup>53</sup>

Lorsque les CCP émettent des rapports ou des recommandations, le parlement peut soutenir ces questions en soumettant leur contenu à un débat. Les CCP peuvent émettre des recommandations au corps législatif pour adopter, soutenir ou compléter les recommandations des ISC. Le parlement peut demander une réponse du gouvernement aux recommandations des CCP. Les CCP peut également tenir des réunions de suivi et publier des rapports sur l'adoption des recommandations antérieures émises par les CCP, l'ISC ou le parlement.<sup>54</sup>

Bien que nous puissions nous attendre à ce que les CCP jouent un rôle prépondérant dans le **contrôle ex post** des programmes de dépenses liés à la pandémie de COVID-19, certaines institutions ont élargi la portée de l'activité des CCP pour permettre un engagement dans le contrôle tout au long du cycle budgétaire. Cette extension garantit que le contrôle parlementaire reste solide, tout en permettant une réponse rapide à un contexte d'urgence. Par exemple :

---

51 Organization for Economic Co-operation and Development, *Legislative Budget Oversight of Emergency Responses: Experiences During the Coronavirus (COVID-19) Pandemic*, (OCDE, septembre 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/legislative-budget-oversight-of-emergency-responses-experiences-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic-ba4f2ab5/#section-d1e24>, pages 11-14.

52 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: The Role of Parliament in Public Debt Management*, (London: Westminster Foundation for Democracy, mai 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

53 Ibid.

54 Canadian Audit and Accountability Foundation, *Parliamentary Oversight—Committees and Relationships: Attributes of an Effective Public Accounts Committee*, (CCAF-FCVI, 2010), <https://caaf-fcar.ca/images/pdfs/research-publications/PAC-AttributesOfAnEffectivePAC-EN.pdf>.

- Au Kenya, des préoccupations du public concernant le risque potentiel de gaspillage et de corruption dans les programmes de secours en cas de pandémie ont été soulevées dans les médias. Cette crainte a conduit les CCP à demander à l'auditeur général d'adresser un rapport bihebdomadaire à la commission et à ordonner une vérification judiciaire des dépenses de secours dans le cadre d'une pandémie.<sup>55</sup>
- Au Royaume-Uni, le CCP a remis un certain nombre de rapports au parlement tout au long de la pandémie. Le premier rapport de ce type, publié entre la première et la deuxième vague de la pandémie, évoquait directement la nécessité d'une planification d'urgence pangouvernementale pour les vagues futures de la pandémie, y compris les répercussions économiques des urgences de santé publique.<sup>56</sup> Le CCP a continué à plaider en faveur de la transparence dans les analyses de l'optimisation des ressources des mesures d'intervention suite à la pandémie et des processus de passation des marchés du gouvernement.<sup>57</sup>
- Dans l'État indien de Karnataka, le comité des comptes publics a soumis un rapport au corps législatif de l'État qui présentait les réclamations reçues au sujet des efforts de passation des marchés liés à la pandémie de COVID-19. Dans le cadre des audiences de suivi, le CCP a entendu le témoignage du contrôleur et de l'auditeur général de l'État, puis a demandé une réponse du gouvernement aux allégations de mauvaise gestion. La situation a été exacerbée après que le CCP a rejeté les réponses du gouvernement,<sup>58</sup> bien que le ministre de la santé et de l'enseignement de la médecine respecte les processus gouvernementaux.<sup>59</sup>
- Le CCP au Pakistan a soulevé des préoccupations concernant les réappropriations entre les lignes budgétaires relatives aux mesures de réponse au COVID-19.<sup>60</sup>

## 7.2 Le rôle des institutions supérieures de contrôle

L'institution supérieure de contrôle (ISC) fait partie intégrante du contrôle dans la phase ex post du cycle budgétaire ; elle produit des rapports clés sur les dépenses et la programmation du gouvernement. Il existe trois principaux types de rapports d'audit produits par les ISC :

- Les audits financiers qui vérifient dans quelle mesure les informations financières d'une personne morale sont conformes aux cadres d'information financière et de réglementation, en s'appuyant sur des éléments probants suffisants pour exprimer une opinion sur le fait que les informations financières sont exemptes d'inexactitudes importantes causées par une fraude ou une erreur ;
- Les audits de conformité qui vérifient si les activités, les transactions et les informations d'une personne morale sont conformes aux cadres réglementaires, aux lois, aux règles, aux résolutions budgétaires, aux codes, aux termes, aux conditions et aux bonnes pratiques applicables ; et
- Les audits de performance qui évaluent si les activités d'une personne morale sont menées conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité, et font le point sur les domaines à améliorer.<sup>61</sup>

Les contextes d'urgence peuvent engendrer des défis importants pour le travail d'audit. Sur ce point, la Banque mondiale avertit que les ISC doivent garantir leur indépendance, maintenir une communication efficace avec toutes les parties prenantes et assurer un mandat complet pour examiner tous les fonds publics dépensés et les

55 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux, et al., *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, page 20.

56 House of Commons Public Accounts Committee, *Whole of Government Response to COVID-19: Thirteenth Report of Session 2019-21*, (House of Commons, juillet 2020), <https://committees.parliament.uk/publications/2024/documents/22788/default/>.

57 Meg Hillier, « Lessons of the Covid Procurement Process », The House, PoliticsHome, 1<sup>er</sup> octobre 2021, <https://www.politicshome.com/thehouse/article/lessons-of-the-covid-procurement-process>.

58 Akram Mohammed, « Karnataka Public Accounts Panel to Reject Health Department Responses on COVID Equipment Procurement », The Deccan Herald, 31 août 2021, <https://www.deccanherald.com/state/top-karnataka-stories/karnataka-public-accounts-panel-to-reject-health-department-responses-on-covid-equipment-procurement-1025574.html>.

59 Afshan Yasmeen, « PAC Charges on COVID-19 Management Politically Motivated », The Hindu, 4 octobre 2021, <https://www.thehindu.com/news/national/karnataka/pac-charges-on-covid-19-management-politically-motivated/article36815763.ece>.

60 Malik Asad, « Public Accounts Committee Questions Ministries Over Undue COVID Package Spending », 27 juillet 2021, <https://www.dawn.com/news/1637106>.

61 Geoff Dubrow, *Are Supreme Audit Institutions Fit for Purpose in the Age of COVID-19 and Beyond?* (London: Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/are-supreme-audit-institutions-fit-purpose-age-covid-19-and-beyond>.

programmes développés pour répondre aux situations d'urgence.<sup>62</sup> De même, AFROSAI-E, l'Organisation africaine des institutions suprêmes d'audit (pour les pays anglophones), a publié un manuel de référence et de réflexion afin de fournir aux ISC des principes clés et des éléments observables tout au long du cycle d'une catastrophe.<sup>63</sup>

En ce qui concerne les audits des ISC relatifs au COVID-19 :

- L'auditeur général des Bermudes s'est engagé à produire des « rapports d'intérêt public » sur la gestion par le gouvernement de la pandémie de COVID-19 ; le premier rapport a été soumis au président de la Chambre d'assemblée en février 2021. L'auditeur général commente : « Nous avons entrepris ce travail non seulement en raison des demandes du public, mais aussi parce que nous reconnaissons l'importance d'un rapport indépendant remis au parlement et au public ». <sup>64</sup> En plus d'examiner les résultats du gouvernement des Bermudes, l'auditeur général discute des incidences budgétaires et sur la dette des mesures d'intervention du gouvernement dans le cadre de la pandémie et constate que le gouvernement a augmenté son plafond d'endettement à deux reprises pendant la pandémie, qu'il a obtenu 170 millions d'USD de lignes de crédit auprès de banques d'affaires pour financer les dépenses non budgétées liées aux allocations de chômage et aux efforts de passation des marchés, et enfin qu'il a levé 1,35 milliard d'USD grâce à l'émission de deux notes pour rembourser les emprunts à court terme (y compris les lignes de crédit de 170 millions d'USD). <sup>65</sup>
- Au Kenya, l'auditeur général a rédigé un rapport d'audit spécial sur la Kenya Medical Supplies Authority (KEMSA), à la demande de plusieurs commissions parlementaires. Le rapport se terminait par trois conclusions principales ; elles sont présentées dans l'encadré 2.

## Encadré 2 : Conclusions générales de l'auditeur du Kenya sur KEMSA

Selon les conclusions du rapport d'audit spécial de l'auditeur général sur KEMSA :

- 1) « La direction de KEMSA a violé les dispositions de la loi de 2015 sur les achats publics et l'utilisation des biens publics (PPADA) à tous les égards importants » ;
- 2) « Le processus budgétaire pour les budgets d'immobilisations n'était pas conforme à la loi de 2012 sur la gestion des finances publiques (PFMA) ; et
- 3) « Étant donné les inefficacités du processus de passation de marchés et du fait que 97 % des fournitures achetées se trouvaient encore dans les entrepôts de KEMSA au moment de l'audit, aucune optimisation des ressources n'a été réalisée. » <sup>67</sup>

Le rapport comprend une série de recommandations, notamment des enquêtes complémentaires sur les répercussions pénales et anticorruption.

### 7.3 Le rôle des commissions spéciales

Les commissions spéciales sont des entités du parlement définies dans un but précis ; elles se concentrent sur une question particulière. Dans le cas du parlement canadien, le rôle des commissions spéciales est présenté dans l'encadré 3.

62 Moad M. Alrubaidi, Leah April, Papia Bhattacharji, et al., *Role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*, (Banque mondiale, 11 juin 2020), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33901/COVID-19-Role-of-Supreme-Audit-Institutions-SAIs-in-Governments-Response-to-COVID-19-Emergency-and-Post-Emergency-Phases.pdf?sequence=5>.

63 AFROSAI-E, *Pocket Guide for Supreme Audit Institutions: Considerations on Responses to Disaster Situations*, (AFROSAI-E, novembre 2020), [https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2020/11/Pocket-Guide-for-SAIs\\_Considerations-for-Responses-to-Disasters.pdf](https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2020/11/Pocket-Guide-for-SAIs_Considerations-for-Responses-to-Disasters.pdf).

64 Heather Thomas, *Government of Bermuda's Response to COVID-19: Public Interest Report*, (Bureau de l'auditeur général des Bermudes, février 2021), <https://cloudfront.bernews.com/wp-content/uploads/2021/03/Public-Interest-Report.pdf>.

65 Ibid.

66 House of Commons (Canada), *About Committees*, Parlement du Canada, n.d., <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/About>.

### Encadré 3 : Mandat des commissions spéciales au Canada

« Les commissions spéciales sont nommées par la Chambre pour mener à bien des enquêtes, des études ou d'autres tâches spécifiques que la Chambre juge d'une importance particulière. Chaque commission spéciale est créée au moyen d'un ordre de renvoi adopté par la Chambre. Cette motion définit le mandat de la commission et énumère généralement ses pouvoirs, sa composition et le délai de soumission de son rapport final. Une commission spéciale cesse d'exister lorsque son rapport final a été présenté à la Chambre ou à sa prorogation. »<sup>68</sup>

Dans un système bicaméral, les membres des deux chambres peuvent siéger dans un comité mixte spécial.

Les commissions spéciales établies pour surveiller les mesures d'intervention d'urgence peuvent demander des documents relatifs aux initiatives de dépenses, entendre le témoignage d'experts et attirer l'attention sur les incidences fiscales à moyen et long terme des dépenses. De telles informations peuvent conduire à une plus grande sensibilisation des parlementaires à l'impact des programmes d'urgence liés à la dette.

Voici quelques exemples d'activités de commissions spéciales en rapport avec le COVID-19 :

- En Arménie, l'assemblée nationale a créé une commission spéciale chargée de contrôler la réponse du gouvernement à la pandémie et d'enquêter sur ce sujet.<sup>67</sup> Alors que le gouvernement détient actuellement la majorité à l'assemblée nationale, les factions de l'opposition ont demandé la création de la commission ; un membre de l'opposition en est le président. Bien que la création de la commission ait été retardée en raison d'un conflit militaire, la commission a commencé ses travaux en janvier 2021 et compte entendre le témoignage d'experts, de juristes et d'économistes sur les incidences des restrictions et des programmes de dépenses du gouvernement en réponse à la pandémie.<sup>68</sup>
- En Nouvelle-Zélande, une « commissions spéciale chargée d'examiner la réponse aux épidémies » a été créée pour assurer une observation et un contrôle permanents des mesures de réponse du gouvernement. Cette commission interpartis comporte une majorité de membres de l'opposition et est présidée par le chef de l'opposition.<sup>69</sup> Au cours de la période d'activité de la commission du 25 mars 2020 au 26 mai 2020, la commission a émis deux rapports, dont un examen sur le grand projet de loi sur les mesures d'intervention du gouvernement en matière de COVID.<sup>70</sup>
- Du fait que les élections israéliennes de mars 2020 se sont soldées par une impasse politique, une commission spéciale temporaire chargée d'aborder le nouveau coronavirus a été créée le 24 mars. Après que les négociations partisans du mois de mai ont abouti à la formation d'un nouveau gouvernement (qui a dissous la commission spéciale temporaire), une nouvelle commission spéciale a été constituée.<sup>71</sup>

#### 7.4 Le bureau parlementaire du budget

À l'instar des conseils budgétaires, les bureaux parlementaires du budget (BPB) sont un exemple d'institutions budgétaires indépendantes qui participent à la gouvernance et au contrôle en fournissant des évaluations et des conseils non partisans. Les fonctions spécifiques du BPB incluent :

- Une analyse, un examen et une surveillance indépendants des politiques, programmes et performances budgétaires du gouvernement ;

67 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux, et al., *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, page 21.

68 Sossi Tatikyan, « The Impact of COVID-19 Related Emergency Measures on the Democracy and Human Rights in Armenia », *IALS Student Law Review* 8, no. 1 (2021): 66-78, <https://doi.org/10.14296/islr.v8i1.5272>.

69 Kevin Deveaux, Natália Švecová et Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>.

70 Epidemic Response Committee, *COVID-19 Response (Further Management Measures) Legislation Bill: Report of the Epidemic Response Committee*, (New Zealand House of Representatives, mai 2020), [https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL\\_97676/covid-19-response-further-management-measures-legislation](https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL_97676/covid-19-response-further-management-measures-legislation).

71 Inter-Parliamentary Union (IPU), « Country Compilation of Parliamentary Responses to the Pandemic », IPU, dernière modification le 16 octobre 2020, <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

- Élaborer ou examiner les projections macroéconomiques et/ou budgétaires ; et
- Évaluer les coûts des propositions de budget et de politiques.<sup>72</sup>

Les BPB jouent un rôle important dans la résolution du déséquilibre informationnel entre le gouvernement et le parlement dans les contextes d'urgence : la pandémie de COVID-19 n'y fait pas exception. Pour illustrer :

- En Afrique du Sud, le BPB a conseillé le gouvernement sur la mise en œuvre de son programme de secours parlementaire et a témoigné devant la commission des finances pour expliquer la nécessité de continuer à soutenir les ménages, les micro et moyennes entreprises, ainsi que l'économie dans son ensemble.<sup>73</sup> À nouveau, le BPB a témoigné lors des audiences de la commission sur le projet de loi sur les crédits et a déclaré que la poursuite de l'assainissement budgétaire pourrait perpétuer la tendance à ne pas atteindre les objectifs de réduction de la dette (recommandant plutôt la croissance économique et les aides aux ménages et aux petites entreprises) ; de même, le BPB a identifié l'accumulation de la dette publique et privée comme un facteur de risque de crises financières, entre autres faits.<sup>74</sup>
- En Australie, le rapport du BPB sur la viabilité budgétaire observe que « la pandémie de coronavirus et les réponses politiques qui s'y rapportaient ont abouti à la plus grande détérioration de la position budgétaire du gouvernement du Commonwealth depuis la Seconde Guerre mondiale » et indique que la dette devrait rester à un niveau viable et pourtant élevé pendant toute une génération.<sup>75</sup> Le BPB continuera à surveiller la situation et à communiquer des mises à jour sur la dette publique de l'Australie.

Ces rapports du BPB peuvent éclairer les questions parlementaires sur les futurs plans du gouvernement en matière de dépenses et de gestion de la dette.

### *Questions à prendre en compte :*

Voici une liste de questions que les parlementaires peuvent envisager de poser lors des débats sur la préparation du parlement aux situations d'urgence :

- Le parlement dispose-t-il des ressources et des capacités nécessaires pour permettre aux commissions de continuer à fonctionner pendant une situation d'urgence ou immédiatement après ? Les commissions peuvent-elles travailler à distance ? Que faut-il pour permettre au parlement de fonctionner dans de telles circonstances ?
- Les comités permanents disposent-ils du pouvoir et des ressources nécessaires pour assurer un contrôle efficace pendant un contexte d'urgence ? Dans la négative, est-il nécessaire de créer une commission spéciale ou ad hoc dotée de pouvoirs définis pour assurer le contrôle ?
- Comment le parlement, ses commissions et députés peuvent-ils accéder aux informations et aux données dont ils ont besoin pour exercer un contrôle efficace ? Le pouvoir exécutif continue-t-il à produire et à publier ces informations ? Si tel n'est pas le cas, existe-t-il d'autres sources, comme la société civile, pour accéder aux connaissances ?
- Quelle est la capacité du parlement à réaliser des analyses fiscales ? Cette capacité est-elle résiliente dans des périodes d'urgence ? Si non, que faut-il faire pour que le parlement puisse fonctionner dans de telles circonstances ?
- Comment le parlement peut-il fonctionner de manière plus collaborative, tous partis confondus, pour assurer le contrôle dans un contexte d'urgence ?

72 Geoff Dubrow, *Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: The Role of Parliamentary Budget Offices*, (Westminster Foundation for Democracy, octobre 2020), <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/09/Budget-policy-brief-5.pdf>.

73 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux, et al., *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, page 23.

74 Bureau parlementaire du budget (Afrique du Sud), *Comments on the 2021 Appropriation Bill and Supplementary Appropriation Bills, 5 May 2021*, Parlement de la République d'Afrique du Sud, mai 2021, [https://pmg.org.za/files/210602PBO\\_Appropriations\\_Bills.pptx](https://pmg.org.za/files/210602PBO_Appropriations_Bills.pptx).

75 John Clark, Cameron Chisholm et Anthea Guthrie, *Fiscal Sustainability: Long-Term Budget Scenarios*, (Bureau parlementaire du budget (Australie), avril 2021), <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2021-04/apo-nid311985.pdf>.

## 8. Recommandations pour les parlementaires

Sur la base du document faisant l'objet de ce dossier, voici un certain nombre de recommandations dont les parlementaires doivent tenir compte en ce qui concerne la dette publique dans les contextes d'urgence. Si certaines recommandations sont en grande partie de nature législative, d'autres ont trait au contrôle parlementaire des décisions fiscales prises tout au long du cycle budgétaire.

### *Rôle législatif du parlement*

- La législation doit clairement définir les processus budgétaires dans les contextes d'urgence afin d'atténuer l'incertitude ;<sup>76</sup>
- Dans les pays où à la fois les ressources budgétaires et les dons privés financent les interventions d'urgence, la législation doit dicter la manière dont ces flux sont traités et suivis ;<sup>77</sup> et
- Les règles budgétaires doivent comporter des clauses de dérogation clairement définies, afin de permettre une certaine flexibilité dans des contextes d'urgence.<sup>78</sup> L'invocation d'une clause de dérogation devrait nécessiter l'approbation du parlement, et le délai maximal pour lequel la clause de dérogation est en vigueur devrait être défini par la loi.<sup>79</sup>

### *Rôle de contrôle du parlement*

- Le parlement doit conserver son rôle d'approbation des réaffectations budgétaires dans les contextes d'urgence ;<sup>80</sup>
- Une bonne tenue des dossiers tout au long de la phase d'exécution et un contrôle ex post rigoureux au cours de la phase d'audit peuvent garantir le respect de l'obligation de reddition des comptes et de la transparence dans un contexte d'urgence ;<sup>81</sup>
- Le parlement peut créer des commissions spéciales, autoriser les commissions existantes à superviser les dépenses d'urgence ou à ordonner/demander au BPB ou à l'ISC de rédiger des rapports afin de s'assurer que les parlementaires disposent des informations nécessaires pour analyser minutieusement les programmes de dépenses d'urgence ;<sup>82</sup> et
- Le contrôle et le suivi dans un contexte d'urgence doivent tenir compte des différents impacts sexospécifiques à la fois de l'urgence et des mesures d'intervention (dans l'immédiat, à moyen terme et à long terme).<sup>83</sup>

76 Richard Sutherland and Leah April, *Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit*, (Banque mondiale, novembre 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, page 9.

77 Fazeer Rahim, Richard Allen, Helene Barroy, et al., *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, (Fonds monétaire international, août 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>.

78 Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, et al., *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, (Fonds monétaire international, avril 2018), <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

79 William Gbohoui et Paulo Medas, *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*, (Fonds monétaire international, avril 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>, page 6.

80 Richard Sutherland and Leah April, *Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit*, (Banque mondiale, novembre 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, page 10.

81 Kevin Deveaux, Natália Švecová et Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (National Democratic Institute, juin 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, page 11.

82 Organization for Economic Co-operation and Development, *Legislative Budget Oversight of Emergency Responses: Experiences during the Coronavirus (COVID-19) Pandemic*, (OCDE, septembre 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/legislative-budget-oversight-of-emergency-responses-experiences-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic-ba4f2ab5/#section-d1e24>, pages 11-14.

83 E.g., Ministry of Finance, « Annex 1: GBA+ Summary for Canada's COVID-19 Economic Response Plan », dans *Economic*

## Annexe I : Sources d'aide financière d'urgence

Une partie importante du financement des secours et de la reprise post-catastrophe est canalisée par le budget national. La budgétisation ex ante de scénarios de catastrophe potentiels peut stimuler l'épargne, réduire l'exposition au risque et promouvoir la stabilité globale. Dans un cadre budgétaire flexible, un redéploiement des ressources peut avoir lieu afin d'atténuer les obstacles dans un contexte post-catastrophe. Ces redéploiements doivent être présentés avec une grande transparence afin de garantir la responsabilité du gouvernement.<sup>84</sup> La *boîte à outils pour l'examen de la gestion des finances publiques* de la Banque mondiale dans le cadre de la réponse aux catastrophes propose une série de sources de financement et de flexibilité budgétaire :

- Sources de financement :
  - Lignes budgétaires contingentes (lignes budgétaires affectées, crédits de réserve ou provisions non allouées) ;
  - Fonds extrabudgétaires (fonds pour imprévus, fonds pour les catastrophes nationales, fonds d'affectation spéciale ou fonds spéciaux) ; et
  - Facilités de crédit de réserve externes (instruments de transfert de risques, assurance paramétrique ou assurance d'actifs, facilités de prêts/subventions contingentes ou obligations en cas de catastrophe).<sup>85</sup>
- Possibilités de flexibilité budgétaire :
  - Provisionnement supplémentaire (crédits ultérieurs fournis lorsque les dépenses relatives à la réponse aux catastrophes nécessitent des fonds qui dépassent des allocations initiales) ;
  - Provisionnement anticipé (mesures prises en prévision d'un événement d'urgence) ;
  - Modifications budgétaires dans les budgets des ministères, des départements et des agences ;
  - Réaffectations de crédits budgétaires entre les ministères, les départements et les agences ; et
  - Directives financières provisoires capables de guider la prise de décision dans des contextes d'urgence, éclairées par des principes plus larges de gestion des finances publiques.<sup>86</sup>

Le fait d'étudier la manière dont ces différentes sources de financement peuvent être intégrées dans la réponse à la crise d'un pays avant qu'une catastrophe ne survienne peut améliorer la préparation générale à une situation d'urgence et atténuer la confusion pendant la période de la catastrophe. Une stratégie qui permettrait de clarifier une situation de financement d'urgence est que le ministère des finances fournisse un document de référence qui décrirait les mécanismes disponibles pour le gouvernement dans le cadre législatif existant. En 2019 par exemple, le ministère des finances et de la fonction publique de Jamaïque a émis un rapport intitulé *Post-Disaster Budget Execution Guidelines (Directives d'exécution du budget post-catastrophe)*.<sup>87</sup> Ce document explique clairement la manière dont les différentes sources financières s'articulent dans le contexte de la préparation aux contextes d'urgence. L'encadré 4 aborde cette étude de cas.

---

and Fiscal Snapshot 2020, (Gouvernement du Canada, juillet 2020), <https://publications.gc.ca/site/eng/9.888827/publication.html?wbdisable=true>.

84 Richard Sutherland and Leah April, *Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit*, (Banque mondiale, novembre 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, page 10.

85 Ibid, p. 17.

86 Ibid, p. 18.

87 Darlene Morrison, *Gouvernement de Jamaïque : Post-Disaster Budget Execution Guidelines*, (Ministry of Finance and the Public Service (Jamaïque), juin 2019). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/194591594113173864/pdf/Jamaica-Post-Disaster-Budget-Execution-Guidelines.pdf>

#### Encadré 4 : Extrait des directives d'exécution du budget après une catastrophe : Ministère des finances et fonction publique, Jamaïque

Les sources de financement disponibles pour le gouvernement de la Jamaïque en réponse aux situations de catastrophe :

- Virement : Réaffectation de lignes budgétaires au sein d'un ministère, d'un département ou d'une agence, sous réserve de certains paramètres.
- Avances du fonds de dépôt : Le ministre des finances peut autoriser l'utilisation des fonds de dépôt lorsque les avances sont dans l'intérêt public et qu'elles sont recouvrables en moins d'un an.
- Fonds national pour les catastrophes : Un fonds spécialement créé en vertu de la loi sur la gestion des catastrophes (composé de fonds annuels provenant du parlement, d'une somme versée aux autorités locales en tant que droits de construction, de dons et de subventions, et de fonds collectés par le Conseil national de gestion des risques de catastrophes).
- Fonds pour imprévus : Un fonds détenu à la Banque de Jamaïque avec un solde roulant limité par la Chambre des représentants à 10 milliards de JMD.
- Budgets/crédits supplémentaires : Un mécanisme par lequel le parlement autorise la réaffectation budgétaire approuvée ou l'affectation de ressources supplémentaires à un budget existant.
- Fonds d'assurance caribéen contre les risques liés aux catastrophes : Une assurance paramétrique conçue pour fournir de la trésorerie à court terme en réponse à une catastrophe, avec des paiements basés sur l'intensité de l'événement et des pertes suivant un modèle de calcul convenu au préalable.

Source : Darlene Morrison, Gouvernement de Jamaïque : *Post-Disaster Budget Execution Guidelines*, (Ministère des finances et fonction publique (Jamaïque), juin 2019), pages 3-5.

Dans le cas de la pandémie de COVID-19, une enquête du FMI a révélé que les pays ont eu accès à diverses sources de financement de leurs dépenses d'urgence. Alors que la boîte à outils de la Banque mondiale mentionnée ci-dessus se concentre plus directement sur les sources de financement sur lesquelles un pays a lui-même le contrôle (par ex. avec l'introduction de projets de loi de provisionnement supplémentaire ou par la création de fonds d'urgence), l'enquête du FMI sur les programmes d'intervention d'urgence liés au COVID-19 a révélé que ces stratégies de financement contrôlées par l'État étaient complétées par d'autres sources de financement, y compris par des programmes d'aide internationale et des dons du secteur privé. Alors que ces sources de financement peuvent, si elles sont disponibles, contribuer de manière considérable à la réponse d'un pays à un contexte d'urgence, les pays ne disposent pas du même niveau de contrôle ex ante sur les montants. Plusieurs exemples extraits de l'enquête du FMI sur les sources de financement utilisées en réponse à la pandémie de COVID-19 sont énumérés ci-dessous, y compris ceux suggérés dans la boîte à outils de la Banque mondiale ainsi que dans des sources alternatives :

- En Jordanie, à l'Île Maurice et en Afrique du Sud, les dons privés ont joué un rôle important dans le financement des interventions d'urgence ;
- Au Kenya et en Ouganda, « la création des fonds COVID-19 a été soutenue par des donateurs afin de protéger le financement externe de la réponse d'urgence et de réduire le risque fiduciaire » ;
- Plusieurs pays, dont la Colombie, ont augmenté leur capacité en mettant en commun des fonds, tels que les fonds pour imprévus ou les réserves existantes ;
- Le Honduras a déployé un fonds d'investissement dans les infrastructures pour financer l'achat de fournitures médicales et d'autres dépenses liées au COVID-19 ; et
- Au Liberia et en Uruguay, les gouvernements « ont utilisé des taxes affectées (sur les salaires du secteur public) comme l'une des sources de financement de leurs fonds COVID-19 ».<sup>88</sup>

88 Fazeer Rahim, Richard Allen, Helene Barroy, et al., *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, (Fonds monétaire international,

Les pays qui utilisent à la fois des dons privés et des ressources budgétaires ont été confrontés à un défi lors de la pandémie de COVID-19, car de nombreux cadres juridiques nationaux n'étaient pas limpides sur la manière dont ces différents flux de financement pouvaient être intégrés. Au Bénin par exemple, le gouvernement a choisi de gérer les fonds privés séparément des fonds budgétaires en les suivant grâce à un système ad hoc et en ciblant les montants pour la fourniture de services spécifiques. Inversement, les fonds privés ont été retransférés au Ghana dans le système budgétaire pour soutenir la réponse publique globale.<sup>89</sup>

Les sources de financement internationales peuvent également jouer un rôle important dans le financement des mesures d'intervention d'urgence. Par exemple, la Banque mondiale a promis 80 millions d'USD pour soutenir la République de Géorgie avec des programmes de prévention, de détection et de réponse au COVID-19 en avril 2020 qui ont été soutenus au même moment par 100 millions d'USD supplémentaires cofinancés par la Banque mondiale et la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures.<sup>90</sup> Par la suite, la Banque mondiale a annoncé l'octroi de 34,5 millions d'USD pour renforcer la vaccination en Géorgie.<sup>91</sup>

### *Questions à prendre en compte :*

Voici une liste de questions que les parlementaires peuvent envisager de poser au pouvoir exécutif :

- Le cadre budgétaire prévoit-il des fonds extrabudgétaires pour les contextes d'urgence (par ex. des fonds permanents tels que des fonds pour imprévus et des fonds pour les catastrophes nationales, ou des fonds temporaires tels que des fonds fiduciaires ou des fonds spéciaux) ?
- Le gouvernement met-il en place des dispositifs externes de réserve qui peuvent soutenir les efforts de réponse et de reprise en cas de catastrophe (par ex. des instruments de transfert de risque tels que l'assurance paramétrique et l'assurance des actifs, des facilités de prêt ou de subvention contingentes et des obligations en cas de catastrophe) ?
- Quel niveau de flexibilité doit exister au sein du budget pour faciliter la réponse et la reprise en cas de catastrophe ? (Tenir compte des provisionnements supplémentaires et anticipés, des amendements budgétaires et des virements au sein des ministères, départements et agences (MDA), des réaffectations entre MDA et des directives financières provisoires.)
- Quelles mesures d'urgence peuvent être adoptées pour assurer la continuité opérationnelle dans des contextes de catastrophe ?
- Des lignes budgétaires pour imprévus ont-elles été établies pour les éventuels contextes d'urgence (par ex. des lignes budgétaires affectées, des crédits de réserve ou des provisions non allouées) ?
- De quelle manière les modalités budgétaires pour la réponse aux catastrophes sont-elles coordonnées ?
- Quels sont les mécanismes qui permettent de vérifier l'éligibilité et la légalité des dépenses liées aux catastrophes ?
- Lorsque le parlement transfère des pouvoirs d'urgence à l'organe exécutif, les décisions fiscales sont-elles soumises à l'analyse du processus budgétaire (au moment précis ou rétroactivement) ?

---

août 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>.

89 Ibid.

90 Banque mondiale, « World Bank Pledges \$80 Million to Support Georgia's Response to COVID-19 Pandemic », Banque mondiale, 29 avril 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>.

91 Banque mondiale, « Georgia's Vaccination Rollout to be Strengthened with \$34.5 Million Additional Financing from World Bank », Banque mondiale, 7 juin 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/27/georgia-s-vaccination-rollout-to-be-strengthened-with-34-5-million-additional-financing-from-world-bank>.