



HAL
open science

Les finances publiques au service de la lutte contre la covid-19 en Afrique de l'Ouest

Errol Toni, Tiémélé André Claver Adahi

► **To cite this version:**

Errol Toni, Tiémélé André Claver Adahi. Les finances publiques au service de la lutte contre la covid-19 en Afrique de l'Ouest. G&FP - Gestion & finances publiques: la revue, 2020, 6, pp.104 - 112. 10.3166/gfp.2020.6.015 . hal-04100753

HAL Id: hal-04100753

<https://hal.science/hal-04100753>

Submitted on 23 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Errol TONI
Docteur en droit,
(CERFF / Université Jean Moulin –
Lyon 3, CERAFF / Université d'Abomey-
Calavi)

Tiémélé André Claver ADAHI
Auditeur en droit,
(LABER – DPAF /
Université Jean Lorougnon Guédé)

Les finances publiques au service de la lutte contre la Covid-19 en Afrique de l'ouest

Mots-clés : finances publiques - endettement - Afrique de l'Ouest - covid-19 - pandémie

L'Afrique de l'Ouest, comme bien d'autres sous-régions du monde, fait face à une crise sanitaire historique depuis le début de l'année 2020. Du point de vue des finances publiques, cette crise a eu une double incidence : la baisse des recettes budgétaires, notamment celles fiscales, et l'explosion des dépenses à caractères sanitaire et social. Dès lors, la mobilisation de ressources additionnelles est devenue un impératif. Jusqu'ici, elle a été essentiellement réalisée par le biais du recours à l'endettement et la sollicitation de la générosité du public.

¹ Michel BOUVIER, « Crise du coronavirus, crise d'un modèle politique », *Revue française de finances publiques*, n° 150, 2020, pp. 5-6 et Errol TONI, « Crise des finances publiques et démarche de performance : échos d'ailleurs », in *La LOLF dans tous ses états*, Cotonou, Éditions CPU, pp. 169-201. Voir aussi le n° 108 de la *Revue française de finances publiques* (2009) qui porte sur les finances publiques face à la crise.

² Acronyme anglais de Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2.

Depuis le début de l'année 2020, la quasi-totalité des États de la planète fait face à une crise¹ sanitaire due à un nouveau coronavirus : le SARS-CoV-2². D'abord asiatique, la crise s'est rapidement étendue à l'Europe et à

l'Amérique. Depuis le 14 février 2020 où le premier cas de covid-19 a été découvert en Égypte, l'Afrique est également touchée de plein fouet. Dans sa partie occidentale, le bilan se présente ainsi qu'il suit aux 9 juin et 7 juillet 2020.

Tableau n° 1 :
Cas confirmés et décès liés à la covid-19 en Afrique de l'Ouest

Pays	Situation au 9 juin 2020			Situation au 7 juillet 2020		
	Nombre de cas confirmés	Nombre de décès	Taux de décès	Nombre de cas confirmés	Nombre de décès	Taux de décès
Bénin	339	4	1,18 %	1 285	23	1,79 %
Burkina-Faso	891	53	5,95 %	1 003	53	5,28 %
Cap-Vert	585	5	0,85 %	1 499	18	1,20 %
Côte d'Ivoire	3 995	38	0,95 %	10 966	75	0,68 %
Gambie	28	1	3,57 %	61	3	4,92 %
Ghana	10 201	48	0,47 %	21 968	129	0,59 %
Guinée	4 258	23	0,54 %	5 636	34	0,60 %
Guinée-Bissau	1 389	12	0,86 %	1 790	25	1,40 %
Libéria	383	31	8,09 %	917	41	4,47 %
Mali	1 586	94	5,93 %	2 348	119	5,07 %
Mauritanie	1 162	61	5,25 %	4 948	133	2,69 %
Niger	974	65	6,67 %	1 094	68	6,22 %
Nigéria	13 464	365	2,71 %	29 789	669	2,25 %
Sénégal	4 516	52	1,15 %	7 547	137	1,82 %
Sierra Léone	1 025	50	4,88 %	1 572	63	4,01 %
Togo	497	13	2,62 %	689	15	2,18 %
TOTAL	45 293	915	2,02 %	93 112	1 605	1,72 %

Source : OMS, Covid-19 : situation update for the WHO African region, rapports des 10 juin et 8 juillet 2020, respectivement pp. 3-4 et p. 4.

Exprimé en proportion des cas confirmés, le nombre de décès se situe autour de 2 %, contrastant quelque peu avec le catastrophisme affiché au début de la crise et les invitations « à se préparer au pire »³ adressées aux pays africains. Toutefois, il faudrait se garder de conclusions hâtives. Nous sommes dans une situation où prévaut « une immense incertitude statistique »⁴. De plus, il faut admettre qu'en raison des faiblesses structurelles des systèmes sanitaires des États africains⁵ et de l'incapacité de procéder à un dépistage systématique de masse, le bilan réel de la maladie pourrait bien être différent de celui présenté par les statistiques officielles. Au demeurant, lesdites statistiques révèlent des inégalités de progression de la maladie dans les États étu-

diés. Ainsi, il est possible d'annoncer une relative maîtrise de la maladie au Burkina-Faso⁶ où plus aucun nouveau décès n'a été enregistré dans l'intervalle entre le 9 juin et le 7 juillet 2020. Le taux de progression des cas confirmés (12,57 %) y est également faible en comparaison de celui des États comme la Côte d'Ivoire (174,49 %), le Bénin (279,06 %) et la Mauritanie (325,82 %).

Quoi qu'il en soit, les conséquences de la maladie, sur les plans économique et social, se font déjà ressentir avec acuité. « Aux États-Unis, il n'aura fallu que quinze jours pour que près de 10 millions d'Américains se retrouvent au chômage. En Europe, 900 mille Espagnols ont déjà perdu leur emploi. En France, l'INSEE estime qu'un mois de confinement devrait coûter 3 points de

³ Lors d'une conférence de presse en date du 18 mars 2020, le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Tedros Adhanom GHEBREYESUS, a estimé que « le meilleur conseil à donner à l'Afrique est de se préparer au pire et de se préparer dès aujourd'hui ». Voir aussi « Coronavirus : pourquoi l'Afrique doit se préparer au pire », Journal Le Point Afrique, 20 mars 2020, en ligne : https://www.lepoint.fr/afrique/coronavirus-pourquoi-l-afrique-doit-se-preparer-au-pire-19-03-2020-2367866_3826.php, consulté le 15 mai 2020. Contra, voir Abdou DIOP, « Face au coronavirus, l'Afrique est mieux préparée qu'on ne le pense », Journal Jeune Afrique, 15 avril 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/927287/economie/tribune-face-au-coronavirus-lafrique-est-mieux-preparee-que-n-ne-le-pense/>, consulté le 20 mai 2020.

⁴ Mireille DOSSO, Géraldine MERMOUX et alii, *Le coronavirus et l'Afrique*, Finactu, 2020, p. 9.

⁵ Alors que la moyenne des dépenses de santé dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'établit à 9 % du PIB, elle se situe autour de 6 % du PIB dans les pays africains. Lire OCDE, *Panorama de la santé 2017 : les indicateurs de l'OCDE*, Paris, Éditions OCDE, p. 28. Voir aussi CEA / ONU, *Le covid-19 en Afrique : sauver des vies et l'économie*, Addis-Abeba, 2020, p. v.

⁶ Le Niger affiche également des statistiques rassurantes. Le taux de progression des cas confirmés est de 12,32 %. Celui des décès est de 4,62 %.

PIB »⁷. En Afrique, anticipant la baisse des prix des matières premières et des transferts effectués par les migrants, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a déjà révisé sa prévision de croissance du PIB pour l'année 2020. Initialement située à 3,2 %, elle a été ramenée à « 1,8 % dans le meilleur des cas »⁸, ce qui représenterait une perte entre 29 et 120 milliards de dollars.

De manière plus spécifique, au Nigéria, premier pays producteur de pétrole en Afrique, « la croissance pourrait plonger jusqu'à -8,9 % dans un scénario catastrophe »⁹. Au Ghana, selon le Président de la République, le pire des scénarios verrait la croissance du PIB ralentir à 2,5 %, soit une baisse d'environ 75 % par rapport à son niveau estimé par la Banque mondiale en 2019. Dans le même sens, en Côte d'Ivoire, la prévision de croissance économique pour 2020 a dû être révisée à la baisse de près de moitié¹⁰. Au Sénégal¹¹ et au Mali¹², la réduction a été beaucoup plus importante.

Face à une telle situation, les gouvernants ont été contraints de recourir à des mesures drastiques pour limiter la propagation de la maladie. La complexité des déterminants de la crise les a bien souvent conduits à se retrouver entre Charybde et Scylla, c'est-à-dire à choisir entre une crise sanitaire majeure et une crise économique historique. Pour ne citer que la plus emblématique des mesures édictées, celle consistant au confinement

d'une partie ou de la totalité de la population, elle a occasionné un arrêt des activités économiques et une perte importante de revenus pour de nombreuses personnes. Sur un autre plan, elle a donné lieu à une interrogation légitime : « Peut-on suspendre la vie pour la protéger ? »¹³. Dans le contexte actuel, il semble bien que oui.

Diverses autres mesures ont été mises en place¹⁴ : l'interdiction des rassemblements, la fermeture des lieux de culte et lieux publics, l'instauration de gestes « barrières » tels que le lavage systématique des mains à l'eau et au savon, l'éternuement dans le coude, la distanciation physique, etc. Toutes ces mesures ont en commun d'avoir une incidence plus ou moins importante sur les finances publiques. Dès lors, il est intéressant d'examiner plus en détail cette incidence. Ceci devrait permettre de mettre en lumière les méthodes d'instrumentalisation de l'argent public au service de la lutte contre la covid-19.

En d'autres termes, une question essentielle se pose : comment les finances publiques sont-elles sollicitées afin d'organiser la riposte contre la pandémie de l'heure ? Dans les États ouest-africains, une double tendance se dessine. D'une part, on assiste à la mobilisation de ressources additionnelles pour faire face à la pandémie (I). D'autre part, il est observé un ajustement du cadre des opérations financières (II).

1 La mobilisation de ressources additionnelles

Avec la mise en place un peu partout de mécanismes de gestion financière par la performance¹⁵, les États de l'Afrique occidentale s'étaient engagés dans un processus progressif de raffermissement de leurs économies. Ce

dernier est mis à mal par l'irruption subite de la covid-19. Dans un environnement où les ressources existantes étaient déjà insuffisantes, on assiste alors à une plus grande « dégradation des finances publiques »¹⁶ avec pour corollaire un

⁷ Dominique STRAUSS-KAHN, « L'Être, l'avoir et le pouvoir dans la crise », *Journal Slate*, 7 avril 2020, en ligne : <http://www.slate.fr/story/189339/economie-politique-coronavirus-covid-19-pandemie-analyse-dominique-strauss-kahn-crise-economique-democratie>, consulté le 14 avril 2020.

⁸ CEA / ONU, *Le covid-19 en Afrique : sauver des vies et l'économie*, op. cit., p. v.

⁹ Moutiou NOUROU, « Nigéria : la croissance pourrait plonger jusqu'à -8,9 % dans un scénario catastrophe », Agence Ecofin, 22 mai 2020, en ligne : <https://www.agenceecofin.com/economie/2205-76844-nigeria-la-croissance-pourrait-plonger-jusqu-a-8-9-dans-un-scenario-catastrophe>, consulté le 10 juin 2020. Voir aussi Aurélie M'Bida, « Coronavirus : pourquoi les économies dépendantes du pétrole doivent se préparer au pire ? », *Journal Jeune Afrique*, 9 mars 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/907775/economie/seuls-les-membres-de-lopep-qui-ont-un-fonds-souverain-pourront-limiter-linstabilite/>, consulté le 10 mai 2020.

¹⁰ 3,5 % contre 7,2 % initialement. Les chiffres concernant le Ghana et la Côte d'Ivoire sont tirés de Bloomfield Investment, *L'impact du covid-19 sur la zone UEMOA*, Abidjan, 2020, pp. 9-10.

¹¹ 1,1 % contre 6,8 % initialement. *Rapport de présentation de l'ordonnance n° 07-20 du 17 juin 2020 modifiant la loi de finances de l'année*, p. 8.

¹² 0,9 % contre 5 % initialement. *Note de présentation du budget d'État rectifié 2020*, p. 2.

¹³ Giorgio AGAMBEN, « L'épidémie montre clairement que l'état d'exception est devenu la condition normale », entretien accordé au journal *Le monde*, 24 mars 2020, en ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/24/giorgio-agamben-l-epidemie-montre-clairement-que-l-etat-d-exception-est-devenu-la-condition-normale_6034245_3232.html, consulté le 11 juin 2020.

¹⁴ En ce qui concerne les mesures économiques, le Fonds monétaire international (FMI) en présente, de manière continue, un inventaire qui est accessible à l'adresse : <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁵ Henri GUILLAUME et alii, *Gestion publique : l'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences po et Dalloz, 2002, 272 p. ; OCDE, *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2007, 240 p. ; Damien CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public renoué*, Paris, Dalloz, 2007, 556 p. et Yakouba OUEDRAOGO, *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, Paris, LGDJ, 2018, 588 p.

¹⁶ Philippe SÉGUIN, « La dégradation des finances publiques et ses remèdes », *Revue française de droit administratif*, n° 1, 2010, pp. 193-199.

besoin de financement d'une ampleur inédite¹⁷. Pour y faire face, ces États ont dû mobiliser des ressources additionnelles en recourant à l'endettement (A) et à la générosité du public (B).

A. Le recours à l'endettement

De manière générale, l'endettement renvoie à l'« ensemble des prêts obtenus pour financer une opération ou une activité »¹⁸. Face à l'érosion de la capacité de financement des États en cette période pandémique, le recours à l'endettement est devenu un moyen essentiel. Certes, il ne s'agit aucunement d'un nouveau moyen de mobilisation de ressources. Depuis fort longtemps, il servait déjà à financer les projets de développement. Ce qui change actuellement, c'est l'utilisation de ce levier pour faire face à une crise sanitaire majeure.

Cette utilisation est, au demeurant, diversement appréciée en Afrique. Pour certaines personnalités¹⁹, au regard des modestes moyens dont disposent les États de la région, l'action sur la dette publique devrait prendre la forme d'un moratoire sur le service de la dette ou d'un allègement de celle-ci²⁰. De manière plus radicale, il a même été parfois souhaité une annulation pure et simple de la dette ou sa conversion en programmes d'investissement axés sur la relance économique et la résilience sociale. Selon ces personnalités, le recours à une telle solution s'avère indispensable pour ne pas obérer les capacités financières des États concernés et leur permettre de faire face efficacement aux urgences budgétaires imposées par la crise²¹.

Ce point de vue n'est pas partagé par tous. Il a même donné lieu à une controverse à fleurets mouchetés entre les ministres des finances béninois²² et sénégalais²³, avec une intermédiation d'un ancien ministre togolais de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques²⁴. En effet, pour d'autres personnalités, le « choix de l'immédiat » proposé ci-dessus n'est pas celui de la raison, elle qui s'accommoderait davantage d'un choix à moyen ou long terme. Elles mettent, à cet effet, en évidence les risques qui pèsent sur la crédibilité des États qui, se reconnaissant incapables d'honorer leurs engagements financiers, sollicitent une annulation ou un report de paiement de la dette. Ces risques pourraient se traduire en une dégradation de leurs notes par les agences de *rating* et, à terme, compromettre leur accès aux financements. Elles y voient alors un préjudice bien plus important que l'avantage

immédiat obtenu en termes de marges supplémentaires de manœuvre.

Ce débat, aussi pertinent soit-il, n'offre pour le moment pas de certitudes. Les discussions se poursuivent afin de parvenir à la « formule générale et consensuelle »²⁵ que le Président rwandais appelle de ses vœux. Ce qui est en revanche certain, c'est qu'un moratoire sur la dette a été accordé par plusieurs créanciers comme ceux du Club de Paris et du G20. De même, les institutions de financement du développement ont mis à la disposition des États, sous forme de prêts, d'importantes sommes afin de leur permettre de faire face à la crise. Le tableau suivant en fournit une illustration.

¹⁷ Lors d'une conférence virtuelle tenue le 19 mars 2020 entre les ministres africains chargés des finances, les besoins urgents pour la relance économique ont été évalués à 100 milliards de dollars. D'autres évaluations ont abouti à des montants plus importants à long terme. Voir, par exemple, Carlos LOPES, « L'Afrique pourrait sortir de cette crise si elle recevait 200 milliards de dollars », *Journal Jeune Afrique*, 5 avril 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/920207/economie/carlos-lopes-lafrique-pourrait-sortir-de-cette-crise-si-elle-recevait-200-milliards-de-dollars/>, consulté le 10 juin 2020.

¹⁸ Gérard CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2018, p. 865.

¹⁹ ONU, COVID-19 en Afrique : le Secrétaire général plaide pour l'allègement de la dette, la protection des recettes d'exportation et l'accès aux vaccins et aux traitements à des prix abordables, Communiqué de presse, 25 mai 2020, en ligne : <https://www.un.org/press/fr/2020/sgsm20092.doc.htm>, consulté le 30 juin 2020 ; Tidjane THIAM et alii, « Il faut alléger la dette africaine pour combattre le coronavirus », *Journal Jeune Afrique*, 11 avril 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/925491/economie/tribune-il-faut-alléger-la-dette-africaine-pour-combattre-le-coronavirus/>, consulté le 30 juin 2020. Voir aussi Emmanuel MACRON, Nous devons la solidarité à l'Afrique face au coronavirus, Entretien accordé à Radio France Internationale, 15 avril 2020, en ligne : <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/20200415-emmanuel-macron-rfi-afrique-raoult-coronavirus-covid-dette>, consulté le 28 juin 2020 : « Je suis favorable à une initiative d'annulation de dette massive : c'est le seul moyen d'y arriver ».

²⁰ Elvis SAWADOGO, *Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 2016, p. 130-144.

²¹ Cela est d'autant plus compréhensible qu'il s'agit de pays caractérisés par des vulnérabilités structurelles en matière d'endettement. Déjà en 2019, donc bien avant la crise sanitaire actuelle, la Banque mondiale soulignait que, dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, « le degré élevé de la dette publique rend difficile la mise en œuvre de politiques anticycliques et freine la croissance potentielle, en partie parce que les coûts élevés du service de la dette supplantent d'autres dépenses importantes du gouvernement, notamment les investissements publics générateurs de croissance et les filets de sécurité sociale ». Groupe de la Banque mondiale, *Rapport CPIA Afrique*, 2019, p. 7.

²² Romuald WADAGNI, « Covid-19 : pourquoi l'allègement de la dette africaine n'est pas la solution », *Journal Jeune Afrique*, 23 avril 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/933004/economie/tribune-covid-19-pourquoi-lallégement-de-la-dette-africaine-nest-pas-la-solution/>, consulté le 25 avril 2020.

²³ Abdoulaye DIALLO, « Annuler la dette des pays africains est vertueux et bien-fondé », *Journal Jeune Afrique*, 28 avril 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/936527/economie/tribune-annuler-la-dette-des-pays-africains-est-vertueux-et-bien-fonde/>, consulté le 2 mai 2020.

²⁴ Kako NUBUKPO, « Controverse Bénin / Sénégal sur la dette : la renaissance du débat africain », *Journal Jeune Afrique*, 04 mai 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/939418/economie/tribune-controverse-benin-senegal-sur-la-dette-la-renaissance-du-debat-africain/>, consulté le 06 mai 2020.

²⁵ François SOUDAN et Nicholas NORBROOK, « La grande interview (avec Paul KAGAME) », *Journal Jeune Afrique*, n° 3090, juillet 2020, p. 20.

Tableau n° 2 :
Appui financier des institutions de financement du développement

	Fonds monétaire international	Banque mondiale	Banque africaine de développement	Banque ouest-africaine de développement
Côte d'Ivoire	886,2	75	85,846	104,712
Sénégal	442	220	100,726	
Benin	125	90,4	x	
Togo	131,49	8,1	3	x
Cap Vert	32,3	5	34,338	
Sierra Léone	143	137,5	18	
Nigeria	3 400	x	288,5	

Les montants sont en millions de dollars.

Source : reconstitué et arrêté par les auteurs à la date du 25 juillet 2020.

²⁶ Avis n° 006-04-2020 du 21 avril 2020 relatif à l'émission de bons du Trésor dénommés « bons covid-19 » par les États membres et leur refinancement sur un guichet spécial à trois mois de la BCEAO. Pour approfondir, voir Règlement n° 06/2013/CM/UEMOA sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA-TITRES. Il faut aussi souligner que la Banque africaine de développement (BAD) et l'African export-import bank (Afreximbank) ont emboîté le pas à la BCEAO. La première a procédé à l'émission de bons sociaux dénommés « combattre le covid-19 » (d'une valeur de 3 milliards de dollars) et à la mise en place d'un fonds doté de 10 milliards de dollars afin d'aider les pays membres à lutter contre la propagation de la pandémie sur le continent. La seconde a mis en place une facilité de crédit, intitulée Facilité d'atténuation de l'impact du commerce pandémique (approuvée par le Conseil d'administration le 20 mars 2020), de 3 milliards de dollars.

²⁷ <https://www.umoatitres.org/fr/bons-social-covid-19-plus-de-1-000-milliards-de-fcfa-mobilises-sur-le-marche-des-titres-publics-pour-face-aux-besoins-de-financement-des-etats-de-la-zone-umoa/>, consulté le 22 juillet 2020.

²⁸ <https://www.umoatitres.org/wp-content/uploads/2020/07/Programme-d-%C3%A9missions-de-Bons-Social-BAT-COVID-19-PHASE-2.pdf>, consulté le 22 juillet 2020.

²⁹ Voir le communiqué de la BCEAO du 21 mars 2020.

³⁰ Cf. *infra*, partie II.

³¹ Xavier CABANNES, « La nation au secours de l'État : dons, legs et autres participation volontaire », *Revue française d'administration publique*, n° 144, 2012, p. 1017.

³² À titre d'exemple d'autre donateur, il y a les États. Ainsi, la France, à travers l'initiative « covid-19 santé en commun » (validée, le 2 avril 2020, par le Conseil d'administration de l'Agence française de développement), a prévu octroyer 150 millions d'euros de dons à divers pays. Le Sénégal a respectivement bénéficié de 66 et 4 milliards de FCFA de dons budgétaires de la part de l'Allemagne et du Canada.

En dehors de ces institutions, la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) s'est illustrée par un activisme particulier. Très rapidement, elle a accompagné les États dans la mise en place d'un nouveau type de bon du Trésor dénommé « bon covid-19 »²⁶. Ces bons, émis sur le marché financier régional avec une maturité de trois mois, sont destinés à permettre aux États de faire face aux dépenses pressantes dues à la pandémie. Plus de 1.000 milliards de FCFA ont ainsi été mobilisés au titre de la phase 1 (avril - mai) d'émission de ces bons²⁷. Pour la phase 2 (juillet - août), il est envisagé la mobilisation de 721,3 milliards par l'ensemble des États de l'UMOA²⁸.

Par ailleurs, la BCEAO a également injecté des liquidités dans les économies ouest-africaines par le biais de l'augmentation des ressources mises à la disposition des banques. Estimée à 340 milliards de FCFA, l'augmentation du montant hebdomadaire que la BCEAO accorde aux banques a été accompagnée de diverses autres mesures²⁹.

Avec le recul, il faut avouer que la solution conjoncturelle du recours à un endettement massif n'est pas sans risque. Elle pourrait entraîner un amenuisement des capacités budgétaires des bénéficiaires après la pandémie. Or, il s'agit déjà, pour la plupart, de pays caractérisés par une forte dépendance des finances publiques aux ressources extérieures. C'est la raison pour laquelle il est indispensable, qu'à la sortie de cette crise, les États ouest-africains mettent en place des solutions structurelles. En attendant cela, il faut

noter que ces États, dans le cadre de la gestion de la crise actuelle, font également recours à un moyen supposé moins contraignant pour l'avenir : la générosité du public.

B. L'appel à la générosité

L'hémorragie générée par les mesures de lutte contre la covid-19³⁰ a contraint les États à recourir à des paradigmes innovants. Ainsi, pour reprendre la formule d'un auteur³¹, « la nation (est appelée) au secours de l'État ». Une rhétorique, fondée sur une sollicitation du *pathos*, est développée afin de conduire l'ensemble des citoyens à l'union sacrée face à la crise.

Rapportée aux finances publiques, cette rhétorique gouvernementale s'est traduite par un appel au don adressé aux structures privées ou parapubliques, aux associations, aux organisations non gouvernementales, aux particuliers, etc.³². De manière concrète, un mécanisme de mobilisation de ressources issues de la générosité a été mis en place. Il est assis sur un « fonds » créé par le gouvernement et alimenté *ab initio* à une hauteur donnée. La dénomination des fonds mis en place varie suivant les pays : Fonds spécial de solidarité covid-19 en Côte d'Ivoire, Fonds force covid-19 au Sénégal, Coronathon au Burkina Faso, Fonds spécial de riposte au covid-19 et stabilisation économique en Guinée, Fonds national de solidarité et de relance économique au Togo, *Covid-19 trust fund* au Ghana...

À ces différents fonds sont rattachés des comptes de collecte de dons en numéraire³³ destinés au financement des plans de riposte contre la pandémie. Annoncée dans les discours des autorités gouvernementales, la création de ces comptes a été faite dans les livres du Trésor public et / ou ceux de la banque centrale, qu'elle soit nationale ou régionale.

Ce procédé d'invocation de la générosité du public, même s'il fait parfois l'objet de railleries³⁴, a permis de mobiliser des ressources non négligeables. À la date du 19 juillet 2020, le Bénin a ainsi reçu 2.657.422.138 FCFA à ce titre³⁵. Au 15 juin 2020, le Togo a reçu 2.563.357.728 FCFA. Au 28 mars 2020, le Nigeria a reçu 25.060.700.000 naira. Quant à la Côte d'Ivoire et au Niger, ils ont respectivement reçu 3.117.043.625 FCFA³⁶ au 17 avril 2020 et 1.076.278.711 FCFA au 30 avril 2020. Au nombre des donateurs, il faut remarquer la présence des autorités politiques³⁷.

Même si ces sommes demeurent insuffisantes face aux besoins de l'heure, elles représentent

un secours appréciable pour les gouvernements. Ils en sont conscients et, afin de rassurer les donateurs, s'emploient à respecter les exigences de redevabilité et de transparence dans leur gestion. Les dons collectés sont ainsi régulièrement publiés par des canaux officiels. Au Bénin par exemple, ces informations sont publiées sur le site officiel du Gouvernement³⁸. Le Burkina Faso, quant à lui, va plus loin en livrant aussi des informations sur l'utilisation des fonds collectés³⁹. Certains États, comme le Mali et le Sénégal, ont même mis en place un comité spécial de gestion des dons qui intègre des représentants de l'administration publique, du parlement, mais aussi de la société civile et du secteur privé.

Au final, les États ouest-africains, face à la crise actuelle, se procurent de nouveaux moyens financiers en recourant, à la fois, à l'endettement et la générosité du public. À l'examen, il apparaît que cet effort de mobilisation de ressources additionnelles a été imposé par les contraintes liées à l'ajustement du cadre des opérations financières publiques.

2 L'ajustement du cadre des opérations financières publiques

En raison des chocs sur l'offre et sur la demande occasionnés par l'apparition du nouveau coronavirus, l'ajustement du cadre des opérations financières publiques s'est avéré indispensable. Cet ajustement a, dans certains États, été acté par l'adoption de textes rectifiant les budgets initiaux. C'est le cas du Nigeria⁴⁰, du Sénégal⁴¹, du Burkina-Faso⁴² et du Niger⁴³. Mais, même en l'absence de l'adoption d'un texte, il a consisté en une double action portant, d'une part, sur les recettes (A) et, d'autre part, sur les dépenses (B).

A. L'admission d'une baisse des recettes budgétaires

Comme le souligne un récent rapport de la firme Bloomfield⁴⁴, les mesures restrictives édictées par les gouvernements ont entraîné une baisse de la demande de matières premières et, par voie de conséquence, celle des recettes d'exportation pour les pays de la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cela est confirmé par un rapport de la Chambre consulaire régionale. Suivant ce dernier, les 4/5^e des exportateurs de matières premières dans les pays membres ont subi une perte se situant entre 25 % et 50 %⁴⁵ de leur chiffre d'affaires. La situation est similaire au Nigeria où, selon le Bureau national des statistiques, les exportations des matières premières ont connu une récession de 9,98 %⁴⁶.

Dans le même sens, la crise a occasionné une baisse désastreuse du coût des matières. Ainsi, à fin mars 2020, le coût des matières premières a globalement baissé de 37,3 % par rapport à

³³ Il faut signaler que des dons en nature ont également été octroyés aux États étudiés. À titre d'exemple, le 28 mars 2020, la Fondation Jack MA a offert au Bénin un lot de matériel sanitaire (masques faciaux, équipements de protection et kits de diagnostic du coronavirus) ; le 30 avril 2020, l'OMS a fait un don de matériel médical d'une valeur de 99 millions de FCFA au Niger ; etc.

³⁴ Nicolas DELALANDE, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Revue Genèse*, n° 80, 2010, pp. 27-48.

³⁵ Ce point ne prend pas en compte les dons reçus des États, des institutions publiques et des institutions de coopération internationale.

³⁶ Ce point ne prend en compte que les dons reçus par le Ministère de la santé et de l'hygiène publique.

³⁷ Au Sénégal, en avril, le Président de la République et les ministres ont respectivement effectué des dons de 50 et 60 millions de FCFA au fonds de solidarité. Au Nigeria, en mars, de nombreux ministres fédéraux se sont engagés à verser 50 % de leur salaire au fonds de solidarité tandis que les députés ont promis faire don de leurs salaires des deux prochains mois. Une initiative similaire a également été prise par l'exécutif burkinabè en avril : le Président s'est engagé à céder 6 mois de salaire, le Premier ministre 4 mois de salaire, les ministres d'État 2 mois de salaire et les autres ministres 1 mois de salaire. Idem au Mali (le Président s'est engagé à céder 3 mois de salaire, le Premier ministre 2 mois de salaire et les ministres 1 mois de salaire) et au Ghana (le Président et le Vice-président se sont engagés à céder 3 mois de salaire).

³⁸ <https://www.gouv.bj/coronavirus/dons/>.

³⁹ Exemple de la conférence de presse organisée, le 14 mai 2020, par deux des commissions créées au sein de la Coordination nationale de riposte à la covid-19.

⁴⁰ La loi rectificative a été promulguée le 10 juillet 2020.

⁴¹ L'ordonnance budgétaire rectificative a été édictée le 17 juin 2020.

⁴² La loi rectificative a été votée le 9 juillet 2020.

⁴³ La loi rectificative a été votée le 8 juin 2020.

⁴⁴ Bloomfield Investment, *L'impact du covid-19 sur la zone UEMOA*, op. cit., p. 5.

⁴⁵ Chambre consulaire régionale / UEMOA, *Impact de la pandémie du covid-19 sur le secteur privé*, mai 2020, p. 25.

⁴⁶ <https://www.nigerianstat.gov.ng/>, consulté le 10 juin 2020.

2019. De manière plus précise, celui des matières énergétiques a baissé de 55,1 % tandis que celui des matières agricoles a connu une chute de 6,8 %. Quant aux métaux industriels (aluminium, zinc, nickel...), ils ont enregistré une baisse de 18,4 %⁴⁷.

En dehors de l'exportation des matières premières, de nombreuses autres activités ont également connu un net recul depuis le début de la pandémie. Les activités du secteur tertiaire, notamment le tourisme, l'hôtellerie, la restauration, les transports, le divertissement, ont été sévèrement affectés. Le rapport précité de la Chambre consulaire régionale de l'UEMOA rend ainsi compte de « l'arrêt quasi-total des activités de tourisme (100 %), d'hôtellerie (95 %), de restauration (95 %), d'agence de voyage (95 %) »⁴⁸.

Tout ceci a donné lieu à « un assèchement de liquidités »⁴⁹ dans les caisses publiques. Ajouté à cela, les États ont dû mettre en place de coûteux plans de riposte dont les incidences fiscales sont majeures. À titre d'exemple, dans un discours adressé à la nation le 25 mars 2020, le président mauritanien a annoncé une exonération d'impôts sur les denrées de première nécessité. Dans l'ensemble des États de l'espace étudié, ont été mises en place des mesures de report des échéances fiscales, de suspension des contrôles fiscaux, d'annulation des éventuelles pénalités, d'exonération de droits et taxes sur les matériels et équipements destinés à la lutte contre la covid-19, de réduction de la période de remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, etc.

Associées au ralentissement de l'activité économique, toutes ces mesures ont entraîné des pertes de recettes budgétaires considérables⁵⁰. Les collectifs budgétaires adoptés permettent d'en avoir une idée assez précise. Une perte de recettes fiscales de 322,2 milliards, soit 12 % du montant initialement prévu pour l'année 2020, est envisagée au Sénégal. Au Burkina-Faso, la perte est évaluée à 194,466 milliards de FCFA. Au Mali, l'incidence financière négative de la pandémie sur les recettes est évaluée à 273,993 milliards de FCFA au Niger. D'après le Ministre chargé des finances du Ghana, il y est également attendu une diminution non négligeable des recettes budgétaires pour l'année 2020⁵¹.

De ce qui précède, il ressort que les États, afin de gérer au mieux la crise, ont dû s'accommoder d'une baisse des recettes budgétaires. Certes, les efforts déployés demeurent insuffisants pour

certain, mais il faut bien reconnaître qu'ils représentent une bouffée d'oxygène pour les bénéficiaires. C'est également le cas des efforts déployés afin d'assurer une meilleure adéquation des dépenses publiques à la gestion de la crise.

B. La réorientation des dépenses publiques

D'emblée, il faut préciser que les marges de manœuvre des États étudiés, en la matière, ne sont pas illimitées. Malgré la chute brutale des recettes publiques, certaines dépenses demeurent incompressibles. C'est le cas des dépenses de souveraineté telles que celles liées au maintien de la sécurité, à l'administration de la justice, à la rémunération des agents publics et à la lutte contre diverses maladies qui sévissaient déjà dans cette partie de l'Afrique.

En sus de ces dépenses, apparaissent de nouvelles qui sont liées à la gestion de la pandémie. Elles sont d'ordre sanitaire : achats de masques et d'équipements de protection pour les soignants, acquisition de lits dans les hôpitaux, de respirateurs et divers produits pharmaceutiques, extension des réseaux de fourniture d'eau dans les zones rurales, etc. Elles sont également d'ordre économique puisqu'il faut soulager la trésorerie des entreprises et relancer les activités économiques qui avaient été arrêtées ou ralenties en raison de la pandémie. Plus encore, la crise a entraîné un certain « retour de l'État providence »⁵². Comme le rappelle si judicieusement le Secrétaire général de l'Organisation des nations unies, « il ne s'agit pas seulement d'apporter des liquidités aux systèmes financiers, ce qui est bien sûr nécessaire. Nous devons aussi soutenir directement ceux qui perdent leurs emplois, ceux qui perdent leurs salaires, les petites entreprises qui ne peuvent plus fonctionner, tous ceux qui constituent le tissu de nos sociétés »⁵³.

Au regard des moyens limités disponibles, la réorientation des dépenses initialement prévues dans les budgets publics est donc apparue comme une nécessité. Plus exactement, l'heure est à l'intensification des dépenses sociales et sanitaires, ainsi que celles de relance économique. Le tableau suivant présente, en ce qui concerne les États de l'UEMOA (à l'exception de la Guinée-Bissau dont les données ne sont pas disponibles), une vue de l'ampleur des dépenses envisagées pour contenir la pandémie.

⁴⁷ United nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Covid-19 shock to developing countries: towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind*, mars 2020, p. 7.

⁴⁸ Chambre consulaire régionale / UEMOA, *Impact de la pandémie du covid-19 sur le secteur privé*, op. cit., p. 21.

⁴⁹ Noureddine BENSOUA, « Soutenable des finances publiques : quelle stratégie ? », *Revue française de finances publiques*, numéro spécial, 2011, p. 53.

⁵⁰ Une circonstance aggravante est que, dans les États étudiés, les mécanismes de recouvrement des recettes publiques connaissent déjà diverses défaillances, avec pour conséquence des fuites de recettes importantes. Pour approfondir, on pourra lire Salif YONNOBA, « Le recouvrement des recettes publiques dans les États africains : un état des lieux préoccupant », *Revue française d'administration publique*, n°144, 2012, pp. 1043-1048.

⁵¹ « Preliminary analysis shows that at an average crude oil price of US\$30 per barrel for year 2020, Government will register a shortfall in crude oil receipts amounting to GH¢5,679 million (...) the coronavirus pandemic is expected to result in shortfalls in tax revenues (excluding oil tax revenues and import duties) amounting to GH¢1,446 million, bringing the total estimated shortfall in non-oil tax revenues to GH¢2,254 million », KEN OFORI-ATTA, *Economic impact of the COVID-19 pandemic on the economy of Ghana*, Statement to Parliament, 30th march 2020, pp. 12-15, en ligne : https://www.mofep.gov.gh/sites/default/files/news/MoF-Statement-to-Parliament_20200330.pdf, consulté le 20 avril 2020.

⁵² Pascal COQUIS, « Le retour de l'État providence », *Dernières nouvelles d'Alsace*, 20 Mars 2020, en ligne : <https://www.google.com/amp/s/www.dna.fr/amp/economie/2020/03/19/le-retour-de-l-etat-providence>, consulté le 23 mars 2020.

⁵³ CEA / ONU, *Le covid-19 en Afrique : sauver des vies et l'économie*, op. cit., p. iv.

Tableau n° 3 :
Évaluation financière des mesures de riposte

	Population	Dépenses sanitaires	Dépenses sociales	Dépenses économiques	Total des dépenses
Bénin	11,8	213,46	50	40	303,46
Burkina Faso	20,3	177,85	76,08	140,17	394,1
Côte d'Ivoire	25,7	95,88	349,54	1 351,45	1 796,87
Mali	19,7	57,1	130,7	349,65	537,45
Niger	23,3	167,32	300,3	385,4	853,02
Sénégal	16,3	96,33	50	853,7	1 000,03
Togo	8,1	110	110	180	400
TOTAL	125,2	971,94	1 066,62	3 300,37	5 284,93

Les montants de dépense sont en milliards de FCFA (Cf. Chambre consulaire régionale / UEMOA, *Impact de la pandémie du covid-19 sur le secteur privé*, op. cit., p. 15).

L'estimation de la population est en million d'habitants et porte sur l'année 2019 (ONU, *World population prospects 2019*, volume 2).

Source : réalisé par les auteurs à partir des documents ci-dessus.

Il importe de préciser que les montants de dépense inscrits dans le tableau précédent sont fluctuants en fonction des nouvelles décisions gouvernementales. Par exemple, le nouveau montant total des mesures de riposte au Mali, tel qu'il ressort de la loi de finances rectificative pour 2020, est de 564,144 milliards répartis ainsi qu'il suit : 57,25 milliards pour les dépenses sanitaires, 273,993 pour l'incidence de la baisse de l'activité économique sur les recettes et 232,901 milliards pour les dépenses économiques et sociales.

En ce qui concerne spécifiquement les dépenses sociales financées, elles sont de natures diverses. Pour exemplifier, le gouvernement ivoirien s'est engagé à prendre en charge les factures d'électricité et d'eau des couches défavorisées pendant les mois de mars et d'avril 2020. À ce titre, le Conseil présidentiel tenu le 22 mai 2020 a validé le paiement de 7,1 milliards de FCFA. Des engagements similaires ont été pris au Sénégal⁵⁴ et au Ghana⁵⁵.

Par ailleurs, la crise a remis au goût du jour le débat sur l'institutionnalisation d'un « revenu minimum vital » ou « revenu universel ». Pour rappel, ce concept vise à garantir à chaque membre de la communauté un revenu minimal devant lui permettre de satisfaire ses besoins les plus essentiels⁵⁶. Bien avant la crise actuelle, plusieurs États s'étaient engagés sur cette voie avec des fortunes diverses. C'est le cas de l'Iran⁵⁷, du Koweït⁵⁸, de la Finlande⁵⁹ et du Nigéria⁶⁰. Avec la

survenance de la crise actuelle, le revenu universel est souvent évoqué comme l'un des moyens pouvant permettre de soulager la peine des plus démunis.

Une illustration pertinente est fournie par le Togo à travers le programme *Novissi*. À travers ce programme de transferts monétaires⁶¹, le gouvernement togolais est venu en aide, chaque mois, à hauteur de 12 250 FCFA aux femmes et 10 500 FCFA aux hommes. *Grosso modo*, les bénéficiaires, qui sont au nombre de 567 002 personnes au 20 juillet 2020, sont des citoyens togolais dont le revenu n'était plus garanti à cause des mesures de riposte contre la covid-19.

⁵⁴ 18,5 milliards devant correspondre au paiement de ces factures sur six mois. Discours du Président de la République en date du 3 avril 2020.

⁵⁵ 15,735 milliards devant correspondre au paiement de ces factures sur six mois. Discours du Président de la République en date du 5 avril 2020.

⁵⁶ Pour approfondir, lire Jean-Éric HYAFIL, *Revenu universel : pertinence pour accompagner les métamorphoses du travail, rôle dans la politique fiscale et macroéconomique, modalités de mise en œuvre et effets redistributifs*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017, 401 p.

⁵⁷ En 2010.

⁵⁸ En 2012.

⁵⁹ En 2017.

⁶⁰ « Les bénéficiaires du régime de sécurité sociale, introduit par le président Muhammadu BUHARI il y a deux ans, reçoivent généralement un paiement mensuel de 11,96 euros. Mais, pour mieux aider les pauvres et vulnérables à faire face aux nouvelles restrictions, un montant forfaitaire de 52 dollars, soit 47 euros, est en cours d'étude », in « L'Afrique face au Covid-19 : vous avez dit « mesures sociales » ? », Journal Le Point Afrique, 06 avril 2020, en ligne : https://www.lepoint.fr/afrique/l-afrique-face-au-covid-19-vous-avez-dit-mesures-sociales-06-04-2020-2370276_3826.php, consulté le 07 avril 2020.

⁶¹ Le montant total mobilisé pour les versements aux bénéficiaires est de 11.362.973.000 FCFA. En juin 2020, une suspension du programme a été annoncée par les autorités togolaises. Elle a été, par la suite, levée au profit d'une poursuite du programme, mais avec un ciblage plus adéquat des bénéficiaires.

À défaut d'un mécanisme d'universalisation du revenu, plusieurs autres États, comme la Côte d'Ivoire, ont prévu identifier et mettre en œuvre des mécanismes permettant d'assurer un revenu minimum aux salariés contraints au chômage technique pendant cette période difficile. À ce propos, le gouvernement s'est engagé à verser deux mois de salaire aux 20 326 travailleurs, enregistrés à fin avril 2020, dont le contrat de travail avait été résilié ou suspendu du fait de la pandémie⁶². Dans le même sens, il a décidé de payer progressivement une somme trimestrielle de 75 000 FCFA aux personnes durement touchées par la pandémie⁶³.

Conclusion

L'Afrique de l'Ouest, comme bien d'autres sous-régions du monde, fait face à une crise sanitaire historique depuis le début de l'année 2020. Du point de vue des finances publiques, cette crise a eu une double incidence : la baisse des recettes budgétaires, notamment celles fiscales, et l'explosion des dépenses à caractères sanitaire et social. Dès lors, la mobilisation de ressources additionnelles est devenue un impératif. Jusqu'ici, elle a été essentiellement réalisée par le biais du recours à l'endettement et la sollicitation de la générosité du public. Ce dernier moyen, au regard de son caractère fondamentalement fiduciaire, appelle, de la part des autorités concernées, une gestion vertueuse et efficiente, marquée par un souci permanent de reddition des comptes. C'est à ce prix que les donateurs seront rassurés et renouvelleront éventuellement leur confiance dans l'action gouvernementale.

Poussés aujourd'hui par l'urgence, les États font de leur mieux pour faire passer la crise sans que trop de personnes n'aient trépassé. Au-delà de ce constat, il importe d'ores et déjà d'anticiper

sur la période post-crise. En effet, les crises sont des moments de réflexion, d'invention et de changement. Jean Monnet faisait, à ce propos, remarquer dans ses Mémoires que « *les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise* »⁶⁴. Il est alors à souhaiter que des enseignements appropriés soient tirés de cette crise pour l'avenir.

L'un d'eux est sans doute l'importance de l'auto-suffisance alimentaire. Avec plus de la moitié des terres arables non exploitées situées sur le continent africain, il n'est plus possible de continuer à importer massivement des produits de consommation alimentaire avec pour conséquence une rupture de la chaîne d'approvisionnement en cas de fermeture des frontières et l'incapacité des producteurs nationaux à satisfaire la demande. De manière générale, la promotion de la consommation locale doit devenir un leitmotiv dans tous les secteurs (tourisme, restauration, santé, énergie, etc.).

Un deuxième enseignement qui paraît important est relatif à l'autosuffisance sanitaire. L'expérience du Maroc, qui a pu « *reconfigurer l'outil industriel pour la production intensive de masques, de gel hydroalcoolique et de respirateurs au point d'être capable de les exporter vers la France, le Mexique, l'Arabie Saoudite ou encore l'Afrique du Sud* »⁶⁵, pourrait valablement inspirer.

Un troisième enseignement se situe au niveau de la vulnérabilité des populations de la sous-région ouest-africaine. Elle appelle un renforcement des filets de sécurité sociale. Plus encore, le constat de cette vulnérabilité porte, de manière incidente, deux problématiques restées jusqu'ici sans réponse définitive dans cette partie du monde : celles du secteur informel et du revenu universel. ■

⁶² Les montants envisagés sont les suivants : 60 000 FCFA pour les ouvriers, 120 000 FCFA pour les agents de maîtrise et techniciens, 240 000 FCFA pour les cadres moyens et techniciens supérieurs et 360 000 FCFA pour les cadres supérieurs.

⁶³ Discours du Premier ministre ivoirien (en date du 1^{er} mai 2020) et communiqué du Conseil présidentiel sur la mise en œuvre du plan de soutien économique, social et humanitaire (en date du 22 mai 2020).

⁶⁴ Cité par André LARANÉ, « Jean MONNET (1888-1979) : un géant du XX^e siècle », *Herodote*, en ligne : http://www.herodote.net/Jean_Monnet_1888_1979_synthese-206.php, consulté le 28 janvier 2020.

⁶⁵ François SOUDAN, « Mohammed VI ou les deux corps d'un roi », *Journal Jeune Afrique*, n° 3090, juillet 2020, p. 6.