

INSTITUT AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

ACADÉMIE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES POUR L'AFRIQUE

Série de formations des cadres sur
la gestion des finances publiques

BUDGÉTISATION PUBLIQUE PRUDENTIELLE EN AFRIQUE

Résumé à l'intention des décideurs politiques



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



AUTEURS COORDONNATEURS PRINCIPAUX

Prof. Kevin Chika Urama, FAAS,
Économiste en chef par intérim et Vice-président, Complexe de la gouvernance économique et de la gestion des connaissances et Directeur supérieur¹.

Dr. Eric Kehinde Ogunleye,
Chef de la Division chargée de la gestion des politiques¹

AUTEURS CONTRIBUTEURS :

Dr. Seedwell Hove, Chargé en chef du développement des capacités¹.

M. Attoumane Bacar Saindou, Chargé principal du développement des capacités¹.

Dr. Njeri Wabiri, Chargée principale du développement des capacités¹.

M. Nkoanyane Sebutsoe, Chargé supérieur du développement des capacités¹.

M. Chidiebere Ibe, Chargé supérieur du développement des capacités¹.

M. Daniel Yeboah-Forson, Chargé du développement des capacités¹.

Mme Susan Lado, Jeune professionnelle¹.

ÉDITEURS/PAIRS ÉVALUATEURS :

Dr. Abraham Nwankwo, Consultant et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA), Institut africain de développement, Banque africaine de développement.

Prof. Ibi Ajayi, Professeur d'économie à l'université d'Ibadan, Consultant et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA), Institut africain de développement, Banque africaine de développement.

M. Jim Matsemela, Responsable de programme, Gestion durable de la dette publique, Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI).

M. Johan Krynauw, Consultant et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA), Institut africain de développement, Banque africaine de développement.

Dr. Mariam Umarji, Consultante et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA), Institut africain de développement, Banque africaine de développement.

M. Robert Clifton, Chargé de l'assistance technique, Fonds monétaire international (FMI), Washington DC, États-Unis.

M. Seth Terkper, Consultant et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA), Institut africain de développement, Banque africaine de développement.

¹ Institut africain de développement, Banque africaine de développement, Côte d'Ivoire.

Le résumé à l'intention des décideurs doit être cité comme suit : Groupe de la Banque africaine de développement (2023) : Résumé à l'intention des décideurs, Budgétisation publique prudentielle en Afrique. Contributions de la Banque africaine de développement à la formation des cadres en gestion des finances publiques sur la budgétisation publique prudentielle en Afrique, décembre 2022 [Urama, K.C ; Ogunleye, E.K; Hove, S; Saindou, A.B. ; Wabiri, N. ; Sebutsoe, N. ; Ibe, C. ; Yeboah-Forson, D. ; and Lado, S.L. (eds.)]. Groupe de la Banque africaine de développement, Abidjan, Cote d'Ivoire.



Table des matières

REMERCIEMENTS	5
1 INTRODUCTION	7
2 OPTIONS POLITIQUES	10
2.1 POLITIQUES À COURT TERME	10
2.2 POLITIQUES À MOYEN TERME	11
2.3 POLITIQUES À LONG TERME.	13
3 CALENDRIER, CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES	14
4 ENSEIGNEMENTS TIRÉS	16
5 CONCLUSION	17

Remerciements

Nous apprécions sincèrement le soutien et les sacrifices des réviseurs qui ont généreusement consacré du temps à l'examen des versions précédentes du rapport et ont formulé d'excellents commentaires et suggestions. Nous remercions également tous les participants à la formation sur la budgétisation publique prudentielle en Afrique pour leur participation active, leurs contributions et leurs discussions très animées basées sur des perspectives et des expériences très variées.

Ce rapport a bénéficié des cours, présentations et discussions des animateurs de la formation, notamment : Srinivas Gurazada, Chef, Secrétariat du PEFA; Nicola Smithers, Conseiller, Banque mondiale; Jim Matsemela, Responsable de programme, Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI); Moses Wasike, Spécialiste en chef de la gestion financière, Pratique mondiale de la gouvernance, Banque mondiale; Robert Clifton, Chargé de l'assistance technique, Division I de la gestion des finances publiques, Département des affaires budgétaires, Fonds monétaire international; Neil Cole, ex-Secrétaire exécutif, Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI); M. Mohammed Boussaid, ancien ministre des Finances du Maroc et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) ; M. Seth Terkper, ancien ministre des Finances du Ghana et membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA); M. Juan Pradelli, membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) ; Abraham Nwankwo, membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) ; Johan Krynauw, membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) ; Mariam Rashid Umarji, membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) ; Prof. Ibi Ajayi, membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) ; et Prof. Osita Ogbu, membre du corps professoral de l'Unité de laboratoire politique (PLU) de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA).

Nous tenons également à remercier l'équipe du Groupe de la Banque africaine de développement qui a contribué à l'organisation et à la réalisation de la formation. Il s'agit de Mme Tania Sede Adjagan, Ingénieure en communication unifiée, Services des technologies de l'information ; Mme Dhouibia Dorsaf, Ingénieure en communication unifiée, Services des technologies de l'information ; Mme Kamaria Badirou, Assistante d'équipe, Institut africain de développement.

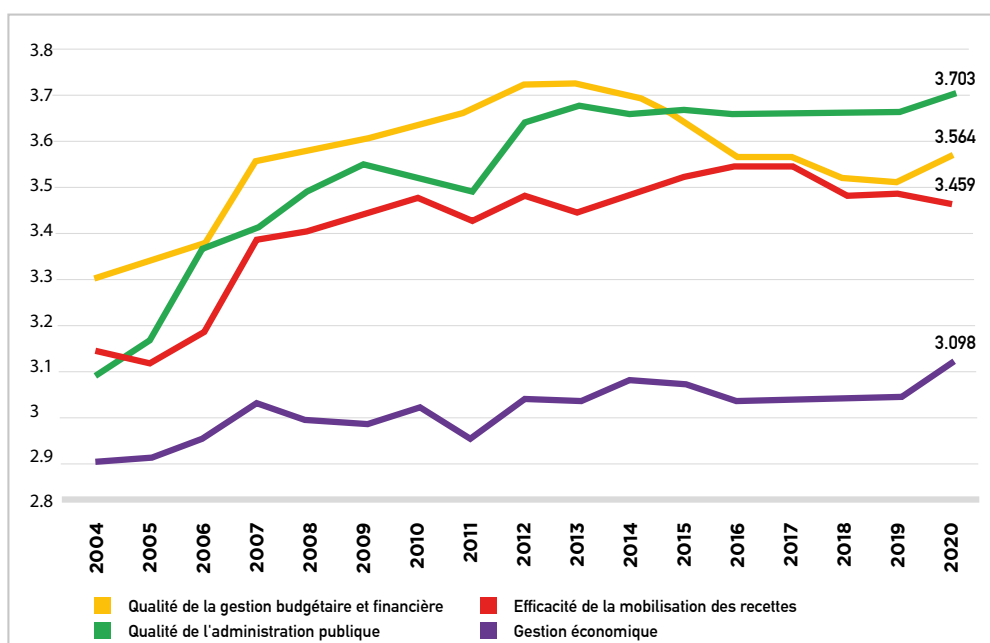


1. Introduction

Les pays africains restent confrontés à plusieurs défis, notamment l'insuffisance des recettes budgétaires et la hausse des dépenses qui réduisent la marge de manœuvre budgétaire, les flux financiers illicites et la faiblesse des capacités de gestion des finances publiques en général et de budgétisation publique crédible, en particulier. Ces défis sont exacerbés par les pressions financières exercées par la pandémie de COVID-19, le changement climatique, les conflits et l'insécurité. En plus d'affecter la capacité des pays à réaliser leurs aspirations de développement et à réduire la pauvreté, ces pressions les obligent à emprunter davantage, aggravant ainsi la vulnérabilité de ces pays et du continent à la dette.

Les États africains devraient, selon les estimations, avoir besoin d'un financement brut supplémentaire de l'ordre de 432 milliards d'USD pour atténuer les impacts socioéconomiques de la pandémie de COVID-19 et soutenir la reprise économique en 2022 et 2023. Avec la flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie qui affecte les ménages les plus vulnérables, les pays africains ont encore eu à effectuer un travail d'équilibrage difficile : soutenir la reprise après les effets néfastes de la pandémie, durcir les conditions de financement mondiales et composer avec les perspectives de protection des personnes et des segments les plus vulnérables de l'économie. Ces défis exigent une plus grande prudence dans la gestion des finances publiques disponibles et des efforts plus intenses pour mobiliser des recettes supplémentaires et nouvelles et engager des dépenses prudentes. En effet, la budgétisation est au cœur de l'allocation et de l'utilisation stratégiques des ressources afin de garantir la réalisation des objectifs et des priorités de la politique gouvernementale dans le contexte des contraintes financières actuelles. Pourtant, les pays africains, pour la plupart, affichent de faibles capacités de budgétisation et de gestion efficaces et efficientes des finances publiques (figure 1).

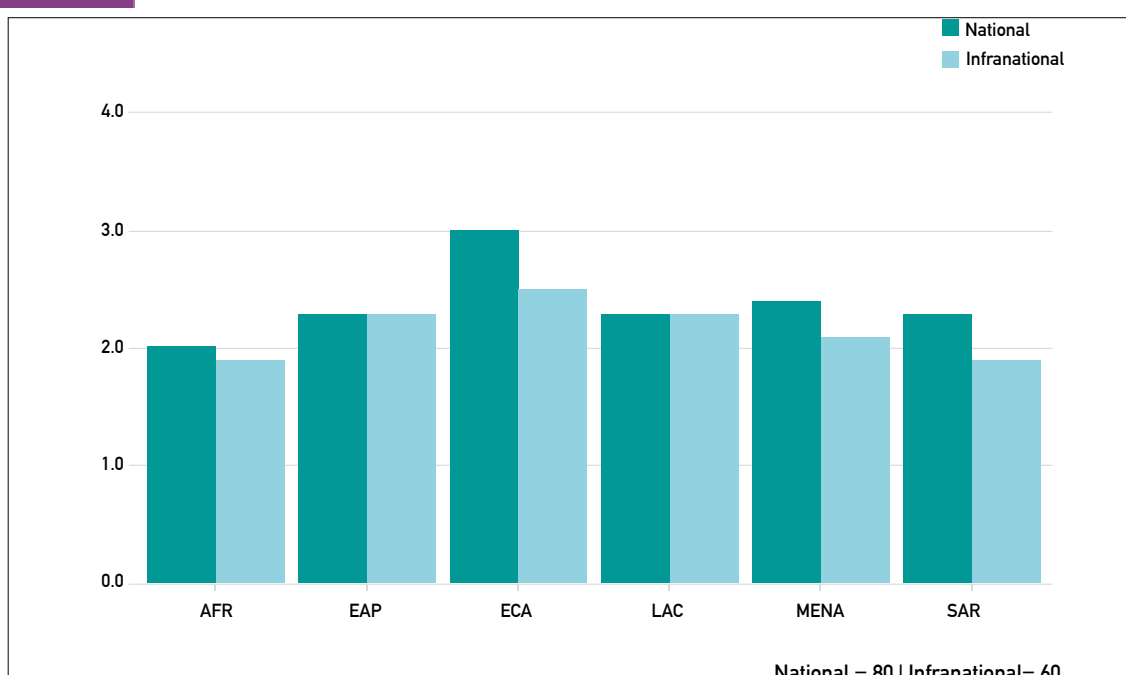
Figure 1: Notes EPIP : Indicateurs de la capacité de GFP en Afrique



Source: Banque africaine de développement

Selon le rapport mondial PEFA 2022 sur la gestion des finances publiques², certains pays africains ont considérablement amélioré leur planification et leur préparation budgétaires, mais continuent d'afficher de faibles performances en matière d'exécution du budget et de responsabilisation. L'étude montre que l'Afrique reste la région la moins performante sur les sept piliers de l'évaluation PEFA, avec une moyenne de 2 points pour les administrations nationales et de 1,9 pour les administrations infranationales sur un maximum de 5 points (figure 2). Il s'agit d'une moyenne inférieure à celle de 2,3 enregistrée en Amérique latine et aux Caraïbes (pour les administrations nationales et infranationales) et à celles de 3 et 2,5 pour l'Europe et l'Asie centrale (respectivement pour les administrations nationales et infranationales). La performance détaillée par pilier pour l'Afrique montre que le continent a obtenu 2 points - pour la fiabilité du budget (pilier 1), la transparence des finances publiques (pilier 2), et la comptabilité et l'élaboration des rapports (pilier 6), contre 1,8 pour la gestion des actifs et des passifs (pilier 3) ainsi que l'examen et l'audit externes (pilier 7). Le continent a également obtenu une note de 2,2 pour la stratégie budgétaire et la budgétisation axée sur des politiques (pilier 4) contre 2,1 pour la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget (pilier 5).

Figure 2: Scores PEFA moyens par région



Source: Rapport mondial 2022 sur la gestion des finances publiques, PEFA, Banque mondiale

Il existe d'énormes possibilités d'amélioration de la gestion des finances publiques (GFP) en Afrique, d'où la nécessité de renforcer la capacité des décideurs et des praticiens du domaine à appliquer des concepts, des méthodes et des outils de connaissance appropriés pour la budgétisation et la gestion des finances publiques afin d'orienter la mise en œuvre des politiques et la prestation des services publics sur le continent.

Une gestion efficace des dépenses budgétaires contribue à la discipline budgétaire, à la gestion des risques et à l'allocation optimale des ressources conformément aux objectifs de la politique gouvernementale. Elle favorise également l'efficacité opérationnelle dans la prestation des services publics.

Afin de renforcer les capacités des praticiens de la gestion des finances publiques intervenant dans ce domaine, l'Institut africain de développement a organisé une formation destinée aux cadres sur «La budgétisation publique prudentielle en Afrique». Il s'agissait du troisième volet de la série de formation structurée de 18 mois au profit des cadres en gestion des finances publiques. Cette formation est dispensée par l'Académie de gestion des finances publiques (PFMA) de la Banque africaine de développement, sous l'égide de l'Institut africain de développement.

² <https://www.pefa.org/global-report-2022/en/report/global-pfm-performance/#transparency-of-public-finances>
consulté le 25.08.2022

La formation était structurée autour de huit (8) domaines thématiques interdépendants, axés sur la budgétisation publique prudentielle en Afrique. Les thèmes et les sujets de cette formation ont été regroupés et séquencés pour permettre une accumulation systématique des idées et des connaissances et pour favoriser une prestation efficace par les animateurs ainsi que des interactions avec les participants. Au nombre de ces thèmes et sujets abordés figurent :

- L'économie politique de la budgétisation publique en Afrique.
- Une vue d'ensemble du cycle budgétaire.
- Le processus de planification budgétaire.
- Le processus de préparation et d'approbation du budget annuel.
- Le processus d'exécution du budget.
- La comptabilité et l'élaboration des rapports.
- L'audit et le contrôle externes.
- La budgétisation des investissements et la gestion des investissements publics.

La formation prévoyait également des sessions parallèles en petits groupes en fonction des caractéristiques des groupes de pays. Ces derniers étaient répartis comme suit : pays à faible revenu, pays à revenu intermédiaire, pays à forte intensité de ressources et pays en transition. Ces sessions parallèles en petits groupes ont donné lieu à des échanges d'expériences entre pairs et permis de tirer des enseignements par groupes de pays. Cette session a également permis d'obtenir des informations de base sur les besoins en capacités des PMR et de convenir des prochaines étapes pour le développement des capacités de modélisation et de prévision macroéconomiques et budgétaires de l'Afrique.

La présente note de politique résume les principales possibilités d'action qui se sont dégagées de la formation des cadres sur la budgétisation publique prudentielle en Afrique. Elle présente les politiques et les mesures à court, moyen et long termes pour renforcer la capacité des praticiens de la gestion des finances publiques en Afrique.

2. Options Politiques

La formation a débouché sur plusieurs possibilités d'action pour renforcer la capacité de budgétisation publique prudentielle afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources publiques et partant, la prestation des services publics et les résultats du développement en Afrique. Les possibilités d'action ont été présentées et structurées sur des horizons temporels à court, moyen et long termes pour les différentes parties prenantes.

2.1 Politiques à court terme

- i) **Renforcer les institutions budgétaires pour aider à l'élaboration de cadres budgétaires appropriés.** Cette démarche pourrait inclure l'établissement de cadres budgétaires à moyen terme, la mise en œuvre d'un budget d'équipement de qualité, y compris la conception et la mise en œuvre de programmes d'investissement public, la mise en place de l'interface nécessaire avec les sources d'emprunt internes et externes, et la conception de mécanismes efficaces pour la gestion des entités ayant un impact sur le budget.
- ii) **Renforcer les dispositions institutionnelles, la coordination et la communication afin d'assurer le bon déroulement des cycles budgétaires (étapes, séquençage, calendriers respectifs et participants).** Procéder ainsi pourrait impliquer l'élaboration de cadres clairs de GFP par le biais d'unités de gestion budgétaire (c'est-à-dire de gestion des recettes, des dépenses et de la dette), dotées de fonctions et de mandats clairs, y compris des institutions législatives telles que les parlements et des instruments de collaboration et de coopération entre les départements et les agences concernés qui jouent un rôle et assument une responsabilité dans l'une ou l'autre des étapes du cycle budgétaire. L'engagement des parties prenantes (par exemple, avec les entreprises et la société civile) dans le processus de préparation et d'approbation du budget est également essentiel pour créer une culture de gouvernance qui favorise les principes d'inclusion, de transparence, d'intégrité et de responsabilité à l'appui de la démocratie et de la croissance inclusive.
- iii) **Assurer une mise en œuvre décisive des mesures de surveillance et de lutte contre la corruption.** Il est essentiel de renforcer les capacités de surveillance et d'application des organismes de lutte contre la corruption, ainsi que la coopération bilatérale et multilatérale avec les initiatives de lutte contre la corruption. Cela impliquera l'utilisation d'outils d'évaluation de la GFP bien établis tels que PEFA, PIMA, TADAT, etc., et favorisera la transparence et la responsabilité en plus de renforcer la crédibilité du budget, l'efficience de l'allocation des ressources et la prestation efficace de services, tout en veillant à une optimisation des ressources par les pouvoirs publics.
- iv) **Évaluer les processus de GFP existants afin de déterminer les forces, les faiblesses, les défis et les opportunités d'innovation à l'aide des cadres et outils d'évaluation crédibles et reconnus.** Cette démarche impliquera l'utilisation d'outils d'évaluation de la GFP bien établis tels que PEFA, PIMA, TADAT, etc., et contribuera à l'élaboration de recommandations fortes pour construire des systèmes et des processus électroniques de GFP solides qui restent pertinents en temps de crise et en période normale.
- v) **Les pays du Nord devraient tenir leurs engagements et aller dans le sens de faire les provisions budgétaires requises pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, ainsi que le transfert respectif des ressources pour soutenir les pays en développement.** La programmation et la mise en œuvre conjointes pourraient contribuer à alléger les pressions budgétaires qui pèsent sur les pays en développement, en particulier ceux d'Afrique, et permettre d'acheminer les ressources vers des secteurs économiques et sociaux essentiels à la croissance.

- vi) **Comblent les lacunes en matière de capacité de conception, d'évaluation et de gestion des projets d'investissement public en tenant compte de la perspective climato-intelligente, l'objectif étant de renforcer le rôle du secteur privé et d'en tirer parti pour aider au financement des projets d'investissement public.** Cette démarche permettrait de débloquer des appuis du secteur privé en faveur des partenariats public-privé et de l'externalisation, avec pour effet éventuel d'alléger les pressions budgétaires sur les États. L'engagement du secteur privé dans le financement des PPP nécessite une bonne prévisibilité à moyen et à long termes. La capacité de gestion des PPP en Afrique peut être améliorée en consolidant les structures nationales dotées de capacités techniques et humaines spécialisées dans l'élaboration et la gestion des PPP, en mettant en place ou en améliorant cadres juridiques existants, en renforçant la transparence dans le processus de passation des PPP et en élargissant la couverture des instruments de garantie pour réduire les risques.

2.2 Politiques à moyen terme

- i) **Renforcer la capacité à développer et à utiliser des compétences en matière de budgétisation publique prudentielle aux niveaux national et infranational, en s'attaquant aux problèmes de rotation du personnel et à d'autres défis rencontrés.** Les pays pourraient soutenir le renforcement des capacités de planification et de budgétisation publiques aux niveaux régional (par exemple, CEDEAO, CAE, etc.), national et infranational afin d'améliorer les compétences techniques et administratives du personnel pour leur permettre d'élaborer et de mettre en œuvre des cycles budgétaires crédibles, et d'exécuter le budget tout en contribuant à la gestion du changement et en s'attaquant à d'autres défis du secteur public.
- ii) **Définir et mettre en œuvre des cadres budgétaires à moyen terme (CBMT) et des stratégies de recettes à moyen terme (SRMT) qui tiennent compte de la viabilité budgétaire et qui sont ancrés dans des règles budgétaires claires afin de guider la programmation.** La mise en œuvre effective des CBMT et des SRMT est essentielle, car elle permet d'adopter des approches stratégiques et prospectives pour établir des priorités et allouer efficacement les ressources budgétaires, dans des perspectives à moyen terme, à des programmes et des projets qui font progresser les priorités stratégiques du pays afin d'obtenir les résultats socialement souhaités.
- iii) **Développer les capacités de modélisation et de prévision macro-budgétaires.** Ces capacités (et les outils et instruments qui les accompagnent), sont nécessaires pour assurer la préparation de prévisions fiables des recettes, des dépenses et d'autres prévisions macroéconomiques, ainsi que d'estimations solides permettant d'établir des scénarios qui prennent en compte la disponibilité des ressources, les besoins sectoriels, l'affectation et la réaffectation des ressources, tout en renforçant l'efficacité des cadres pluri-budgétaires, la fiabilité et la crédibilité du budget. Les prévisions macro-budgétaires et de dépenses doivent être ancrées dans des stratégies budgétaires solides à moyen terme qui intègrent des règles budgétaires appropriées, telles que des repères pour les prix des produits de base et des limites aux dépenses budgétaires, et qui incluent des évaluations des risques budgétaires à grande échelle, des passifs éventuels, des activités quasi budgétaires et des questions budgétaires sous-souveraines. Le renforcement des capacités consiste à apporter un appui technique et financier aux pays en matière de modélisation macro-budgétaire et de capacités de prévision.
- iv) **Mettre en œuvre des réformes des systèmes de GFP permettant d'améliorer la planification, l'exécution et le contrôle du budget pour des dépenses plus efficaces à moyen et long termes.** Les études sur les cadres de gestion budgétaire ont souvent révélé les difficultés rencontrées par de nombreux pays en matière de planification, d'exécution et de suivi, ainsi que l'inefficacité des contrôles concomitants et/ou ex post. Les réformes pourraient se concentrer sur l'alignement de la planification et de la budgétisation sur les plans de développement nationaux et les cadres budgétaires à moyen terme, sur le renforcement des liens entre la budgétisation et l'élaboration des politiques, sur le renforcement des cadres d'exécution et de performance budgétaire, et sur l'amélioration des pratiques comptables et d'élaboration des rapports, en tenant compte des rôles et des responsabilités du contrôle interne, de l'audit interne et de l'audit externe assurés par les acteurs pertinents de la GFP au niveau national.

- v) **Numériser et/ou automatiser les pratiques, processus et outils de gestion des finances publiques pour en faire des systèmes cohérents, par exemple en mettant en place des systèmes intégrés de gestion financière (SIGF) solides et interopérables.** Ce processus contribuera à garantir la responsabilité, la transparence et des contrôles adéquats et efficaces des budgets et des dérapages en vue d'une allocation et d'une utilisation efficaces des ressources.
- vi) **Adopter et utiliser des règles budgétaires pour un ancrage de la politique budgétaire.** Par exemple, la « règle d'or » de la budgétisation des investissements permet d'utiliser les emprunts extérieurs pour des projets productifs qui peuvent s'autofinancer à l'avenir. D'autres règles budgétaires qui peuvent être envisagées comprennent celles relatives à la dette publique qui fixent des limites explicites à l'encours de la dette publique; les règles d'équilibre budgétaire qui limitent la taille du déficit et contrôlent ainsi l'évolution du ratio de la dette; les règles relatives aux dépenses qui limitent les dépenses totales/primaires/courantes, soit en plafonnant leur croissance, soit en fixant le ratio correspondant au PIB; et les règles relatives aux recettes qui fixent des plafonds ou des planchers pour les recettes, ou qui déterminent l'utilisation des recettes inattendues.
- vii) **Renforcer les capacités de gestion des investissements publics.** Cet objectif peut être atteint en veillant à l'exécution du budget et à la mise en œuvre intégrale de budgets d'équipements adéquats et bien conçus, en renforçant les capacités pour une planification solide des investissements publics et une allocation efficace des ressources, y compris des règles et des objectifs budgétaires pour les investissements publics. La mise en œuvre des projets est également essentielle à l'amélioration de la gestion des investissements publics. Les cadres juridiques et réglementaires et les procédures de gestion des investissements publics devraient être améliorés, sans oublier leur expansion pour qu'ils deviennent climato-intelligents.
- viii) **Encourager les pays à passer progressivement à une budgétisation axée sur les programmes et les données (c'est-à-dire basée sur la performance).** La transparence, la responsabilité, l'affectation efficace des ressources et l'engagement en faveur des résultats s'en trouveraient améliorés, ce qui renforcerait le service public à tous les niveaux de la gouvernance. L'évolution progressive pourrait intégrer des indicateurs de performance intelligents pour la mise en œuvre de systèmes de budgétisation axés sur les résultats par les institutions qui jouent un rôle essentiel dans les plans des gouvernements et qui détiennent la part de dépenses publiques correspondante.
- ix) **Introduire de la flexibilité dans l'élaboration des politiques et les processus budgétaires afin de garantir une réorientation des politiques et une réallocation budgétaire adaptée, surtout en période de crise.** Les déficits budgétaires et les problèmes importants d'endettement surviennent généralement pendant les périodes de crise. La rigidité des processus bureaucratiques, les retards dans la modification des règles, réglementations et des lois existantes et la difficulté à rédiger, introduire et promulguer de nouvelles lois ont été considérés comme des défis importants, dans les périodes de crise notamment. Il est donc nécessaire de trouver le juste milieu entre rigidité, flexibilité et prévisibilité des budgets pour répondre à l'évolution de l'environnement dans les limites des dépenses publiques. Des réformes législatives et réglementaires s'imposent à cet effet.
- x) **Renforcer les institutions d'audit interne des pays ainsi que les institutions supérieures de contrôle (ISC) afin qu'elles puissent non seulement contrôler, surveiller et rendre compte de la performance de manière efficace, mais contribuer également à la crédibilité du budget.** Il se pose encore la nécessité de veiller à la mise en place d'un cadre juridique adéquat pour assurer l'indépendance opérationnelle et financière des institutions supérieures de contrôle. Des mandats clairs, des normes de fonctionnement bien définies, la transparence des opérations, l'accès à l'information, une totale discrétion dans l'exécution du mandat, l'indépendance opérationnelle par rapport à tout établissement politique, des mécanismes d'audit en temps réel et d'autres éléments devraient être inclus dans ces cadres juridiques.

- xi) **Prévoir des dispositions budgétaires pour les stratégies d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets.** Il pourrait s'agir de réserver une partie des recettes excédentaires pour accompagner les stratégies climatiques et intégrer les questions liées au changement climatique dans les cadres de planification, de budgétisation et de dépenses. Des sources de revenus nouvelles ou supplémentaires pourraient également être explorées. Les États africains devraient suivre l'exemple des économies avancées et émergentes qui transforment désormais le défi de trouver des solutions au climat en opportunités d'affaires et de croissance (par exemple, l'ingénierie solaire).

2.3 Politiques à long terme

- i) **Diversifier les économies et réduire la dépendance à l'égard des produits de base.** Les flux et l'allocation des ressources s'en trouveront améliorés et les économies seront protégées contre les cycles d'expansion-récession, ce qui renforcera la résilience économique et budgétaire. Cette situation nécessitera des marchés de capitaux nationaux ainsi que des structures de garantie et de crédit commercial pour accéder aux marchés extérieurs.
- ii) **Constituer des réserves budgétaires, surtout en période de prospérité, afin de renforcer la résilience face aux crises.** On peut y parvenir, par exemple, en créant des fonds souverains pour gérer les flux de recettes provenant des ressources naturelles, ce qui permet d'amortir les chocs. Les fonds souverains pourraient également soutenir le financement des infrastructures nécessaires à la croissance économique et accroître l'épargne provenant des ressources naturelles limitées pour les générations futures. Les fonds souverains doivent être soutenus par des règles budgétaires qui encouragent l'épargne en période d'essor, en établissant, par exemple, des références de prix pour les produits de base.
- iii) **Soutenir l'adoption et la mise en œuvre de principes et de normes comptables internationaux dans les pays africains.** La cohérence et la comparabilité entre les différents organismes du secteur public d'un pays seront ainsi assurées et les gouvernements pourront se conformer aux pratiques internationales reconnues en matière de comparabilité transnationale. Le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'exercice ou à une comptabilité d'exercice modifiée pourrait permettre une budgétisation et une planification plus précises et améliorer la capacité des gouvernements à élaborer et à gérer des budgets réalistes sur la base des enseignements tirés et de l'expérience acquise. L'élaboration de rapports et l'audit connaîtraient également une amélioration significative.
- iv) **Collaborer avec les banques de développement, les partenaires de développement et le monde universitaire pour aider à la création d'un institut de GFP et de budgétisation afin de renforcer les capacités en matière de GFP et de budgétisation prudentielle.** Les pays pourraient utiliser le renforcement des capacités en gestion des finances publiques que la Banque africaine de développement propose par l'entremise de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique (PFMA) comme point de départ pour mettre au point ce genre de plateforme coordonnée d'appui au renforcement des capacités en GFP. L'accent pourrait être mis sur le développement des compétences de base en matière de GFP, telles que le cadre de dépenses et de budgétisation à moyen terme, la planification, la préparation et l'exécution du budget, la gestion des investissements publics, la passation de marchés, la comptabilité et l'audit, ainsi que sur la mise à jour des outils et instruments de GFP (principalement numériques), qui évoluent souvent en fonction des changements technologiques et de l'environnement mondial.

3. Calendrier, conception et mise en œuvre des politiques.

- Les pays doivent prêter attention à la conception, au séquençage et à la mise en œuvre des politiques. Des systèmes budgétaires mal conçus ne permettront probablement pas d'obtenir les résultats économiques souhaités. La conception et l'exécution des budgets doivent tenir compte des contextes, des expériences et des circonstances propres à chaque pays.
- Un système budgétaire bien conçu doit être stratégique, crédible, complet, rigoureux, prévisible, transparent, responsable et axé sur la performance. Il doit comporter des évaluations crédibles du coût actuel pour le gouvernement et du coût des nouvelles initiatives, un processus de planification budgétaire transparent et rigoureux, des systèmes solides de classification, d'exécution, de gestion financière et de responsabilité budgétaires, ainsi que des informations de qualité sur les dépenses et la prestation de services. Le système budgétaire devrait garantir l'accès à une information de qualité, interne et externe, tout au long du processus budgétaire, ainsi que des mécanismes transparents de contrôle politique, y compris celui du Parlement et des auditeurs externes. Cela serait essentiel pour gérer les tensions entre des priorités concurrentes et empêcher que des intérêts particuliers étroitement ciblés ne dominent le processus budgétaire.
- Le système budgétaire devrait s'appuyer sur des lois prévisibles, des règles conformes aux meilleures pratiques et des processus (de préférence électroniques ou automatisés), pour l'élaboration et l'exécution du budget, y compris la manière de faire face à des circonstances changeantes, par exemple dans des contextes de crise et en dehors de ceux-ci. Cette approche devrait impliquer une large appropriation des priorités, des règles et des processus budgétaires prévisibles et des systèmes qui garantissent la discipline dans l'exécution.
- Un système de budgétisation bien conçu doit fonctionner correctement dans toutes ses composantes, depuis les mécanismes efficaces et politiquement ancrés permettant de décider des priorités et de les financer jusqu'à la comptabilité des ressources utilisées et à la présentation des résultats obtenus, en passant par la gestion efficace de la trésorerie et l'allocation. Il doit refléter fidèlement les priorités du pays et être mis en œuvre comme prévu tout en étant complet, abordable et durable. Des systèmes solides de transparence et de responsabilité budgétaires sont également nécessaires pour garantir que les institutions informelles (les règles, les rôles et les pratiques qui régissent le cycle budgétaire), correspondent aux règles et aux rôles formels définis. Les rôles et les responsabilités doivent être clairs pour que la responsabilité soit opérationnelle. Des prévisions macroéconomiques et précises, transparentes et techniquement solides, sont essentielles pour une préparation et une gestion harmonieuses du budget.
- Le système budgétaire doit tenir compte du système politique. Si l'on veut permettre une plus grande responsabilité publique dans les décisions, les décisions sur ce qui est prioritaire, abordable, ce qu'il faut financer et dans quelle mesure, sont des questions politiques qui doivent s'appuyer sur des conseils techniques rigoureux. En outre, les mécanismes utilisés dans le processus budgétaire doivent garantir que le rôle des décideurs politiques est constructif et contribue à une plus grande efficacité des dépenses, au lieu de s'en détourner par des décisions de dépenses ad hoc prises en dehors du contexte des besoins de dépenses concurrents et de ressources limitées.
- Les réformes budgétaires doivent se concentrer sur la manière de «faire les bonnes choses» et dans le bon ordre pour obtenir les changements souhaités dans le pays.
- Si les enseignements tirés des pays qui ont fait leurs preuves peuvent profiter à d'autres pays, elles doivent être adaptées aux spécificités et au contexte de chacun d'entre eux. Transférer aveuglément des réformes, des mécanismes et des instruments d'un pays à l'autre peut s'avérer inefficace, voire laisser le pays cible dans une situation pire qu'auparavant.
- Les ministères des Finances devraient fixer leur objectif de réforme budgétaire non pas sur la mise en œuvre d'instruments spécifiques, tels que les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), les systèmes d'information sur la gestion financière ou les examens des dépenses publiques, mais plutôt sur ce qu'ils cherchent à réaliser avec ces instruments par rapport à la vision de réforme du gouvernement et au cadre stratégique correspondant.

- Il est nécessaire de prêter attention aux institutions et aux mesures incitatives lors de la mise en œuvre des réformes budgétaires. En d'autres termes, les réformes budgétaires nécessitent des interventions qui imposent le respect des (nouvelles) règles budgétaires formelles régissant le processus de préparation et d'exécution du budget. Il s'agit de s'assurer que la base juridique est conforme à la vision envisagée et à la conception du système.
- L'orientation de la budgétisation vers la performance est essentielle pour déterminer les mesures incitatives appropriées à la prestation de services. Le système de gestion des performances ne doit pas être séparé des décisions budgétaires fondamentales, mais doit être intégré dans le processus budgétaire comme base de dialogue entre les ministères et les institutions au niveau central et entre les acteurs étatiques et non étatiques. Tout au long du cycle budgétaire, le système de classification et de codification devrait lier les allocations aux politiques et aux performances (grâce à une classification significative, programmatique et fonctionnelle), permettre d'attribuer clairement les responsabilités (une classification administrative) et fournir des informations claires sur l'impact économique des dépenses (grâce à une classification économique).
- Le séquençage des réformes budgétaires est important. L'amélioration du lien entre les plans et les budgets nécessite la mise en place d'un meilleur ensemble de contrôles budgétaires sous-jacents. De mauvais contrôles de l'exécution du budget réduisent les mesures incitatives en faveur d'une planification adéquate. L'orientation de la budgétisation vers la performance dépend de la stabilité budgétaire et de systèmes de planification budgétaire solides. Il est important d'évaluer les faiblesses de l'ensemble du système avant d'entreprendre des réformes budgétaires et d'investir sérieusement dans le séquençage.
- L'échelonnement des réformes est crucial. Les réformes réussies sont créées conjointement par toutes les parties concernées du système (y compris au niveau de l'économie politique), qui doivent être accompagnées sur le chemin de la réforme. Cela nécessite une communication claire des objectifs à tous les acteurs, des raisons pour lesquelles des mesures spécifiques permettraient d'atteindre ces objectifs et des rôles des individus et de leurs institutions dans la mise en œuvre et la gestion du changement.
- La mise en œuvre de la réforme budgétaire est un processus d'apprentissage pour tous les acteurs du système. Un ministère peut avoir besoin d'appliquer une nouvelle règle une seule fois pour qu'elle soit prise au sérieux par la suite. D'un autre côté, il se peut aussi qu'une règle ne soit pas appliquée une seule fois pour que les organismes dépensiers doutent de l'intention du réformateur. Les meilleures pratiques, même si elles ne sont pas énoncées dans le cadre juridique, peuvent et doivent être utilisées, et cela n'est possible que grâce à un leadership fort pendant les réformes.
- La gestion des investissements publics est un autre aspect unique et essentiel du budget qui doit être bien intégré dans toute conception de réforme budgétaire annuelle et pluriannuelle. Compte tenu de sa nature, elle nécessitera des dispositions juridiques, des cadres et des outils uniques pour sa bonne mise en œuvre.
- Le suivi, l'évaluation, la responsabilité et l'apprentissage doivent être intégrés à tous les niveaux du cycle budgétaire pour une gestion, un contrôle, une transparence et des rapports efficaces.
- Un budget bien préparé ne peut être considéré comme une réussite que si ses objectifs stratégiques sont atteints, c'est-à-dire s'il est entièrement financé, alloué de manière stratégique, exécuté comme prévu, avec en sus, une optimisation des ressources pour les citoyens du pays.

4. Enseignements tirés

- La définition de buts et d'objectifs stratégiques pour orienter le processus de budgétisation publique est essentielle pour la crédibilité du budget.
- L'exhaustivité, la précision, l'annualisation et la transparence sont des éléments clés d'une budgétisation publique efficace.
- Il est essentiel, pour que les budgets soient crédibles, de faire une évaluation réaliste des ressources dont disposent les gouvernements, d'établir un lien entre les prévisions et les estimations de recettes et de dépenses, et de fournir des données réelles, budgétaires, financières et extérieures tout en décrivant la manière dont elles affectent le budget.
- Les cadres de dépenses à moyen terme, ainsi que les stratégies de recettes à moyen terme (SRMT), sont essentiels pour adopter une approche stratégique et prospective qui permet au gouvernement d'établir des priorités et d'allouer des ressources budgétaires, dans une perspective à moyen terme, à des programmes et des projets qui font la promotion des priorités stratégiques du pays, et qui atteignent les résultats socialement souhaités dans les plans et les stratégies.
- Il est essentiel de veiller à l'utilisation systématique de cadres et d'outils permettant d'augmenter les investissements publics climato-intelligents de façon durable sur le plan budgétaire pour assurer la fiabilité et la viabilité du budget.
- La transition émergente de la budgétisation par poste ou par activité vers la budgétisation par programme et la budgétisation de la performance modifie l'orientation du budget, qui passe du contrôle des intrants à l'obtention de résultats. Les cadres juridiques et institutionnels et les programmes de réforme de la GFP doivent tenir compte de cette évolution.
- Les mesures incitatives sont importantes pour que les réformes soient efficaces. Les récompenses et les sanctions doivent être intégrées dans les programmes et les plans de réforme.
- La mise en œuvre d'une comptabilité et de rapports solides et transparents garantit l'intégrité financière et institutionnelle dans l'écosystème élargi de la GFP. Elle est également nécessaire pour atteindre les objectifs stratégiques tout en identifiant, en atténuant ou en gérant les risques fiduciaires.
- Le renforcement des capacités et des stratégies de mobilisation des recettes provenant des ressources et d'autres sources est essentiel pour établir des projections précises des recettes, préparer efficacement le budget, l'exécuter et en garantir sa fiabilité.
- La volonté politique est la clé de la préparation et de l'exécution du budget. Les mécanismes qui permettent une participation politique optimale améliorent le processus et le calendrier budgétaires.
- Le maintien d'institutions supérieures de contrôle autonomes, politiquement, administrativement et financièrement indépendantes, conformément aux principes de la déclaration de Lima, est essentiel pour garantir l'intégrité des processus d'audit externe.
- L'engagement des parties prenantes dans le processus de préparation et d'approbation du budget est également indispensable pour renforcer une culture de gouvernance qui promeut les principes d'inclusion, de transparence, d'intégrité et de responsabilité à l'appui de la démocratie et de la croissance inclusive.
- L'amélioration réussie de la budgétisation nécessite une appréciation et une évaluation fréquentes du système de budgétisation et des efforts visant à l'améliorer par rapport aux objectifs fondamentaux que sont l'accessibilité financière, la réactivité aux priorités stratégiques et l'optimisation des ressources. Les pays pourraient utiliser des outils d'évaluation types tels que PEFA, PIMA et TADAT pour évaluer leurs systèmes budgétaires, et de nombreux pays se sont déjà familiarisés avec ces outils.
- La clé d'une budgétisation crédible réside dans la mise en œuvre et l'exécution à bonne date du budget.

5. Conclusion

La plupart des pays africains affichent une faible capacité de budgétisation et de gestion efficace et efficiente des finances publiques. Il est donc nécessaire de renforcer la capacité des décideurs, des acteurs et des praticiens du domaine, à appliquer des concepts, des méthodes, des outils et des instruments appropriés pour la budgétisation et la gestion des finances publiques, en tenant compte de la nécessité de fournir des services publics à ceux qui en ont besoin, au moment où ils en ont besoin, et à des coûts abordables.

À court terme, les pays doivent renforcer leurs institutions pour soutenir les cadres budgétaires et les réformes connexes, combler les lacunes en matière de capacité de gestion des investissements publics, renforcer la coordination et la communication dans le cycle budgétaire et améliorer les compétences techniques en matière de budgétisation publique prudentielle.

À moyen terme, les pays pourraient établir et mettre en œuvre des cadres budgétaires à moyen terme; développer de solides capacités de modélisation et de prévision macro-budgétaires; mettre en œuvre des réformes des systèmes de GFP qui permettent d'améliorer durablement la planification, l'exécution et le contrôle du budget; numériser et/ou automatiser les processus, procédures ou outils de gestion des finances publiques utilisés; passer à une budgétisation axée sur les programmes, les données et les performances; intégrer la flexibilité dans les processus stratégiques et budgétaires; renforcer les institutions supérieures de contrôle des pays.

À long terme, les pays doivent diversifier leurs économies; constituer des réserves budgétaires pour renforcer leur résilience face aux chocs; adopter et mettre en œuvre des normes et des principes internationaux en matière de comptabilité et d'information; et renforcer les audits externes.

L'obtention des résultats souhaités en matière de budgétisation publique prudentielle dépend du calendrier, de l'opportunité, du séquençage et de la flexibilité de la mise en œuvre des politiques et des contextes nationaux. Les pays doivent prêter attention à la conception, au séquençage et au calendrier des politiques afin de renforcer les capacités, les cadres juridiques et institutionnels, les processus et les pratiques, ainsi que les systèmes pour une budgétisation et une gestion financière publiques saines. Les cadres budgétaires publics devraient cadrer avec les stratégies et plans de développement nationaux et être mis en œuvre sur des horizons pluriannuels. Des cadres budgétaires bien conçus doivent être crédibles, complets, rigoureux, prévisibles, transparents, responsables et axés sur la performance. Ils doivent trouver le juste milieu entre rigidité, flexibilité et prévisibilité afin de répondre efficacement à l'évolution de l'environnement et des circonstances.

