

**INSTITUT AFRICAIN
DE DÉVELOPPEMENT
COMMUNAUTÉ
MONDIALE DE
PRATIQUES**
Série de dialogues sur
les politiques

La gestion des finances publiques en temps de crise en Afrique

Résumé à l'intention des décideurs politiques



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



AUTEURS COORDONNATEURS PRINCIPAUX

M. Kevin Chika Urama, FAAS,

Économiste en chef et Vice-président par intérim, Complexe Gouvernance économique et gestion des connaissances par intérim et Directeur principal¹

M. Eric Kehinde Ogunleye,

Conseiller de l'Économiste en chef et Vice-président par intérim, Complexe Gouvernance économique et gestion des connaissances et Chef de division par intérim, Division de la gestion des politiques¹

AUTEURS CONTRIBUTEURS

M. Seedwell Hove, Chargé du développement des capacités en chef¹

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

M. Njeri Wabiri, Chargée principal du développement des capacités¹

M. Nkoanyane Sebutsoe, Chargé supérieur du développement des capacités¹

M. Chidiebere Ibe, Consultant¹

M. Raphael N'guessan, Consultant¹

Mme Susan Lado, Jeune professionnelle¹

M. Abdoulaye Coulibaly, Directeur²

M. Kalayu, Gebre-Selassie, Spécialiste en chef, Gouvernance²

Mme Carina Sugden, Chargée de la gouvernance en chef²

M. Ibrahim AMADOU, Chargé de la gouvernance en chef²

M. Jean-Phillip VION, Chargé supérieur de la gouvernance²

ÉDITEURS/PAIRS ÉVALUATEURS

M. Baba Yusuf Musa, Directeur général, Institut ouest-africain de gestion financière et économique (WAIFEM), Nigéria

M. Mohamed Boussaid, Consultant principal, Institut africain de développement, ancien ministre des Finances du Maroc.

M. Seth Terkper, Consultant principal, Institut africain de développement, ancien ministre des Finances du Ghana

M. Jonathan Said, Directeur, Pratiques sectorielles, Institut Tony Blair pour le changement global

Le résumé à l'intention des décideurs politiques est mentionnée à titre de référence : Groupe de la Banque africaine de développement (2022) : Résumé à l'intention des décideurs politiques. Politiques de gestion des finances publiques en temps de crise en Afrique. Contributions de la série de dialogues sur les politiques de la Communauté mondiale des pratiques de la Banque africaine de développement sur la gestion des finances publiques en temps de crise en Afrique, février et mars 2022 [Urama, K. C ; Ogunleye, E.K ; Hove, S ; Saindou, A.B. ; Wabiri, N. ; Sebutsoe, N. ; Ibe, C. ; N'guessan, R. ; Coulibaly, A ; Kalayu, G. ; Sugden, C ; Amadou, I ; Vion, J ; Musa, B.Y ; Boussaid M ; Terkper S ; Said, J (Éditeurs)]. Groupe de la Banque africaine de développement, Abidjan, Côte d'Ivoire.

1. Institut Africain De Développement

2. Gouvernance et réformes économiques

Contents

REMERCIEMENTS	3
1. INTRODUCTION	6
2. OPTIONS DE POLITIQUES	8
2.1 SHORT TERM POLICIES	9
2.1.1 MOBILISATION DES RESSOURCES	9
2.1.2 ALLOCATION ET UTILISATION DES RESSOURCES	11
2.1.3 CAPACITÉS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	12
2.1.4 GESTION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA GESTION DES BIENS COMMUNS MONDIAUX	13
2.1.5 PARTENARIAT ET COORDINATION POUR LE RENFORCEMENT DE LA GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE	14
2.2 POLITIQUES À MOYEN TERME	15
2.2.1 MOBILISATION DES RESSOURCES	15
2.2.2 ALLOCATION ET UTILISATION DES RESSOURCES	16
2.2.3 CAPACITÉS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	18
2.2.4 GESTION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA GESTION DES BIENS COMMUNS MONDIAUX	18
2.2.5 PARTENARIAT ET COORDINATION POUR LE RENFORCEMENT DE LA GESTION FINANCIÈRE PUBLIQUE	18
2.3 POLITIQUES À LONG TERME	19
2.3.1 MOBILISATION DES RESSOURCES	19
2.3.2 ALLOCATION ET UTILISATION DES RESSOURCES	20
2.3.3 CAPACITÉS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	20
2.3.4 GESTION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LA GESTION DES BIENS COMMUNS MONDIAUX	20
2.3.5 PARTENARIAT ET COORDINATION POUR LE RENFORCEMENT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	20
3. CALENDRIER, CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES	21
4. ENSEIGNEMENTS TIRÉS	23
5. CONCLUSION	24

Remerciements

Nous tenons à saluer, avec une profonde gratitude, le soutien et les sacrifices des quatre 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 au Dialogue sur les politiques de la Communauté mondiale de pratique sur **la gestion des finances publiques en temps de crise** pour leur disponibilité, leur participation et les discussions très animées et intéressantes basées sur des perspectives très variées. Nous exprimons notre reconnaissance à tous les partenaires institutionnels qui ont lancé l'idée de ce dialogue sur les politiques, ainsi que pour leurs contributions et leurs sacrifices dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'organisation conjointes du dialogue sur les politiques. Il s'agit notamment des institutions suivantes : Le FMI, la Banque mondiale, l'Initiative de collaboration pour la réforme budgétaire en Afrique, le Forum africain sur l'administration fiscale, le Forum mondial de l'OCDE pour la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, l'Institut ouest-africain de gestion financière et économique (WAIFEM), le Consortium africain de recherche économique; l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques anglophones (AFROSAI-E); la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique; le Programme PEPA-Dépenses publiques et responsabilité financière ; la Fédération panafricaine des experts-comptables (PAFA); le Forum de recherche économique, Égypte; le Centre pour le développement mondial, États-Unis, l'Institut mondial pour la croissance verte (GGGI); et le Conseil international des normes comptables du secteur public (IPSASB).

Le rapport est le fruit des contributions apportées par les participants au dialogue sur les politiques lors de discussions, d'interventions et dans des documents de réflexion. La liste des participants figure ci après.

Représentants de gouvernement : M. Harvesh Kumar Seegolam, Gouverneur de la Banque Centrale de Maurice, Maurice; M. Kokou Philippe Tchodie, Commissaire général de l'Office togolais des recettes, Togo; M. Ben Akabueze, Directeur général, Bureau du budget de la Fédération, Nigéria; M. Hassan Mahmud, Directeur, Département de la politique monétaire, Banque centrale du Nigéria, Nigéria; et M. Samuel Omenka, Assistant technique du Directeur général du budget, Bureau du budget de la Fédération, ministère des Finances, du Budget et de la Planification nationale, Nigéria.

Représentants d'institutions de recherche, groupes de réflexion et autres organisations internationales : M. Charles Boamah, ancien Vice-président principal du Groupe de la Banque africaine de développement; M. Neil Cole, Secrétaire de direction de l'Initiative collaborative pour la réforme budgétaire en Afrique, Afrique du Sud; Dr Ian Parry, Expert principal en politique fiscale environnementale, Département des affaires fiscales, Fonds monétaire international, États-Unis; M. Ibrahim El Badawi, Directeur général du Forum de recherche économique, Égypte; M. Srinivas Gurazada, Chef du secrétariat du Programme-Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA); M. Mallé Fofana, Directeur et Chef des programmes Afrique de la Banque mondiale, États-Unis; Global Green Planning and Implementation - GGP&I (Planification et mise en œuvre de l'écologisation du monde), Institut mondial pour la croissance verte (GGGI), Côte d'Ivoire; M. Logan Wort, Secrétaire Exécutif du Forum de l'administration fiscale africaine, Afrique du Sud; M. William Gyude Moore, Chargé de politiques principal, Centre pour le développement mondial, États-Unis, ancien chef de la President's Delivery Unit (Cellule de suivi de la prestation des services du Président) et ministre des Travaux publics, Libéria; M. Ian Carruthers, Président du Conseil des normes comptables internationales du secteur public (IPSASB); M. Chris Heitzig, Chargé de recherche principal, Économie mondiale, et développement — Initiative pour la croissance en Afrique, Brookings Institution, États-Unis; M. Baba Yusuf Musa, Directeur général de l'Institut ouest-africain de gestion financière et économique (WAIFEM), Nigéria; Mme Danielle Serebro, Directrice de programme par intérim, CABRI; Gunnar Köhlin, Directeur de l'initiative Environnement pour le développement, Département d'économie, Université de Göteborg, Suède; M. Friday Ohuche, Économiste du développement et Expert en finances publiques, Economic and Management Insights Limited, Abuja, Nigéria; M. Bright Simons, Fondateur et PDG/ancien membre du conseil d'administration du Centre de recherche sur la population et la santé en Afrique, Ghana; M. Tim Jones, Responsable des politiques, Jubilee Debt Campaign, Royaume-Uni; M.

Moumouni Lougue, Directeur général des impôts, Direction générale des impôts, Burkina Faso; M. Masheti Masinjila, Directeur général de la Société civile d'Afrique orientale, Kenya; Mme Maisie Nkai, Directrice générale, Institution supérieure de contrôle, Afrique du Sud; Mme Alta Prinsloo, Directrice générale, Fédération panafricaine des experts-comptables, Afrique du Sud; Mme Lorena Rivero del Paso, Conseillère en gestion des finances publiques, Fonds monétaire international, États-Unis; M. Carter Brandon, Chercheur principal, Institut des ressources mondiales, ancien Economiste principal pour l'environnement/les ressources naturelles et le changement climatique, Banque mondiale; M. Antonio Blasco, Spécialiste principal en gestion financière, anciennement au sein du Département de Governance Global Practice (Pratiques mondiales de gouvernance), Banque mondiale, États-Unis; M. Edward Marlow, Directeur général, Responsable de l'Afrique subsaharienne, Crédit Suisse International, Londres, Royaume-Uni; M. Misheck Mutize, Spécialiste principal des agences de notation de crédit, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, Afrique du Sud; M. Akpan Ekpo, Département d'économie, Université d'Uyo, ancien Directeur général, Institut ouest-africain de gestion financière et économique (WAIFEM), Nigéria; M. Fazeer Sheik Rahim, Economiste principal, gestion des finances publiques, Fonds monétaire international, États-Unis; M. Frejus Lingue, Conseiller de Tony Blair Institute for Global Change, Royaume-Uni; M. Sylvain Boko, Directeur des programmes, Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique, Zimbabwe; Mme Joséphine Mukomba, Cadre de direction, AFROSAI-E, Afrique du Sud; et M. Kingsley T. Udeh, Esq, Spécialiste des marchés publics, Nigéria.

Groupe de la Banque africaine de développement : Mme Swazi Tshabalala, Vice-présidente principale, Mme Hassatou N'sele, Vice-présidente par intérim, Finances; M. Coulibaly Abdoulaye, Directeur, Bureau de coordination de la gouvernance et de la gestion des finances publiques; Mme Paula Santos Da Costa, Directrice, Bureau de l'intégrité et de la lutte contre la corruption; M. Yero Baldeh, Directeur, Bureau de coordination des États en transition; M. Jean-Guy Afrika, Directeur par intérim, Bureau de coordination de l'intégration régionale; M. Kalayu Gebre-Selassie, Chargé en chef de la gouvernance, Bureau de coordination de la gouvernance et de la gestion des finances publiques; Mme Evelynne Change, Chargée en chef de la gouvernance, Bureau de coordination de la gouvernance et de la gestion des finances publiques; M. Ibrahim Amadou, Chargé en chef de la gouvernance, Gouvernance et gestion des finances publiques; Mme Carina Sugden, Chargée en chef de la gouvernance, Gouvernance et gestion des finances publiques; M. Mamoru Endo, Chargé principal de la gouvernance, Gouvernance et gestion des finances publiques; M. Jean-Phillip Vion, Chargé principal de la gouvernance, Bureau de coordination de la gouvernance et de la gestion des finances publiques; Son Excellence M. Seth Terkper, ancien ministre des Finances, Accra, Ghana; M. Mohamed Boussaid, ancien ministre des Finances, Maroc; Mme Tania Sede Adjagan, Assistante en communication unifiée, Technologies de l'entreprise; Mme Kamaria Badirou, Assistante d'équipe, Institut africain de développement; M. Chidiebere Ibe, Consultant, Institut africain de développement; et M. Raphael N'guessan, Consultant, Institut africain de développement; Dr Seedwell Hove, chef du développement des capacités ; M. Attoumane Bacar Saindou, Chargé principal du développement des capacités ; Dr Wabiri Njeri, Chargée principal de développement des capacités ; et M. Nkoanyane Sebutsoe, Chargé supérieur de développement des capacités.

1 Introduction

La récession induite par la COVID-19 est considérée comme la plus grave, plus de deux fois que la récession associée à la crise financière mondiale (CFM) de 2007-2009, dont les effets ont perduré sur environ une décennie. La CFM et la COVID-19 ont toutes deux eu un impact majeur sur les perspectives macroéconomiques, les flux financiers, la gestion des finances publiques, les vies et les moyens de subsistance en Afrique. Certaines parties de l'Afrique ont également souffert de la crise Ebola/SARS, qui a exacerbé la situation économique défavorable du continent, entraînant plusieurs d'entre elles en récession. Il est également important de noter que la quasi-totalité des économies africaines ne met pas en œuvre de mesures anticycliques susceptibles de les protéger contre des baisses périodiques des prix des produits de base. D'où l'utilité d'avoir une perception des effets communs d'une crise mineure et majeure susceptibles d'affecter les performances budgétaires et macroéconomiques.

Ainsi, plusieurs pays africains ont été confrontés à des difficultés budgétaires considérables avant le début de la pandémie de COVID-19 qui éclatée en 2020. Les déficits budgétaires de l'Afrique ont doublé en 2020, atteignant le niveau historique de 7,2 % du PIB. Les recettes publiques ont enregistré en moyenne une baisse de 10 à 15 % en 2020 dans toute l'Afrique subsaharienne. La situation des pays africains qui disposaient déjà d'un espace budgétaire très étroit, en particulier à cause des emprunts importants contractés pour lutter contre la pandémie de COVID-19, s'est encore détériorée en raison de la chute des prix des matières premières, dont la plupart sont tributaires en matière de recettes budgétaires et de recettes en devises. Le ratio dette/PIB a augmenté de 10 % à 15 % du PIB, ce qui a encore réduit l'espace budgétaire des pays (graphique 2).

La pandémie a également eu un impact sur d'autres sources de financement du développement. Les investissements directs étrangers (IDE), l'aide publique au développement (APD) et les investissements de portefeuille en Afrique ont enregistré respectivement une baisse de 15,6 %, 10 % et 212 % en 2020. Les écarts de rendements des obligations souveraines se sont creusés, réduisant l'accès aux marchés et aux flux de capitaux internationaux, et les dépréciations de devises se sont accompagnées d'une brusque poussée de l'inflation dans de nombreux pays. On estime à 30 millions le nombre d'Africains qui ont basculé dans l'extrême pauvreté en 2020, et ils pourraient être 39 millions en 2022.

Le besoin de financement annuel pour mettre fin à l'extrême pauvreté d'ici à 2030 est estimé à 30,6 % du PIB, soit 19,1 milliards de dollars, en moyenne, par pays entre 2021 et 2030. En outre, selon les estimations, l'Afrique perd environ 89 milliards de dollars (environ 3,7 % de son produit intérieur brut (PIB) par an en raison des flux financiers illicites résultant, entre autres, des défaillances de ses systèmes de gestion des finances publiques. Cette somme est sans doute suffisante pour financer la moitié de son déficit en matière de financement des ODD. La crise a donc exacerbé les difficultés de l'Afrique à financer les objectifs de développement durable (ODD) à l'horizon 2030, de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, de l'Agenda 2063 pour l'Afrique et les objectifs de développement nationaux, et a inversé les progrès réalisés depuis des décennies sur le continent.

La Banque africaine de développement (BAD) estime que les gouvernements africains auront besoin de quelque 484 milliards de dollars au cours des trois prochaines années pour faire face aux impacts socio-économiques de la pandémie et soutenir la reprise économique. La crise a indéniablement accru la nécessité de mobiliser davantage de ressources financières et de gérer avec prudence les rares ressources publiques pour obtenir les effets souhaités sur le développement. Par conséquent, le redressement durable de l'Afrique face aux impacts budgétaires de la COVID-19 dépendra largement de la disponibilité de financements abordables et de leur gestion efficace pour un développement inclusif et durable.

Dans ce contexte, et en réponse au consensus atteint par les partenaires lors de la consultation des parties prenantes qui s'est tenue en décembre 2021 sur la proposition de création de l'Académie de gestion des finances publiques pour l'Afrique, l'Institut africain

de développement (IAD) a organisé un dialogue sur les politiques de la Communauté mondiale de pratique (G-CoP) qui s'est déroulé sur deux jours, du 28 février au 1er mars 2022, et une formation à l'intention des cadres de trois jours, du 2 au 4 mars 2022 sur le même thème : La gestion des finances publiques en temps de crise en Afrique.

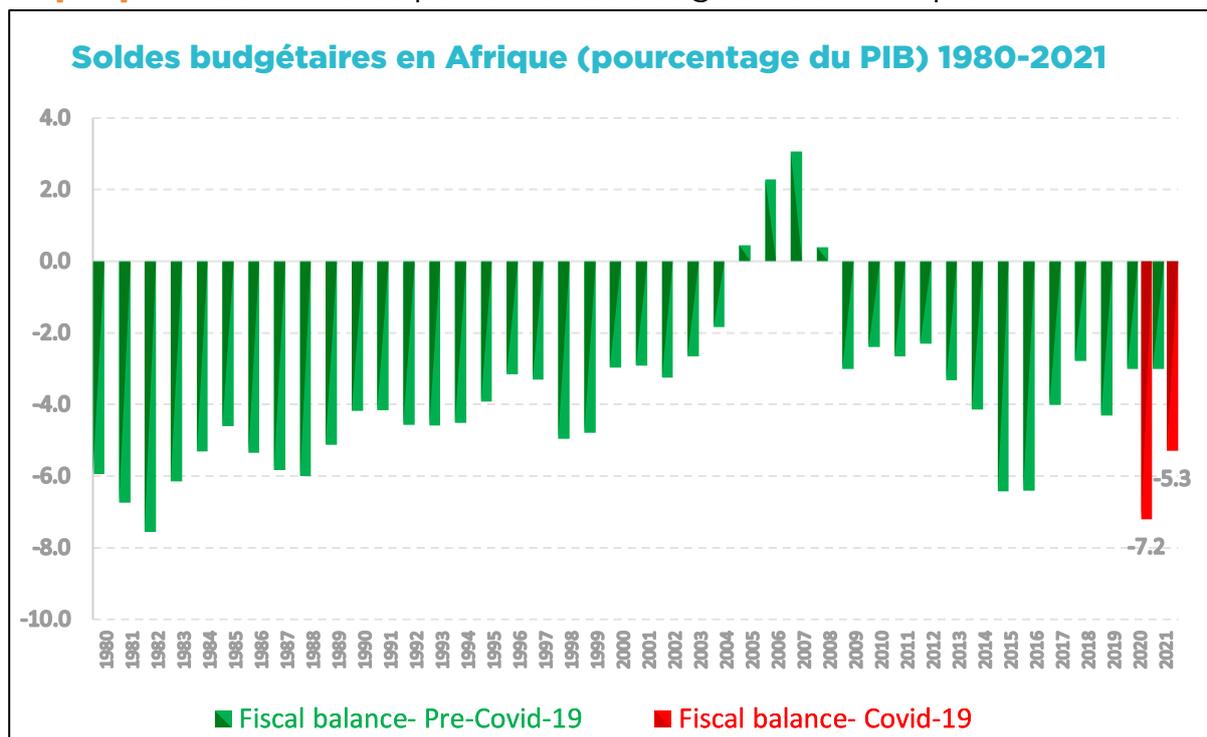
Le dialogue sur les politiques a réuni 522 experts de plus de 58 pays, y compris des experts mondiaux de premier plan en matière de politique macroéconomique, d'anciens ministres des Finances, d'anciens gouverneurs de banques centrales et des institutions d'ancrage du monde entier, afin d'explorer des options de politiques pratiques de renforcement des capacités de gestion des finances publiques afin de mieux répondre à la crise et aider les pays à renforcer leur résilience pour l'avenir. Le programme de formation des cadres a fourni des outils concrets et des options et pratiques de politiques applicables à la gestion des finances publiques en Afrique.

La présente synthèse des politiques expose les principales options de politiques qui se sont dégagées du dialogue sur les politiques et de la formation. Elle décrit les politiques à court, moyen et long terme pour la gestion des finances publiques en temps de crise et le soutien à la reprise post-crise. Cette synthèse des politiques présente également un résumé de la portée et de l'adéquation de chaque option de politique dans les contextes africains ainsi que les problèmes de mise en œuvre associés à chacune d'elles. L'objectif principal est de doter les pays africains d'options de politiques qui leur permettront de renforcer leur résilience budgétaire, de se redresser rapidement, vigoureusement, et de reconstruire de

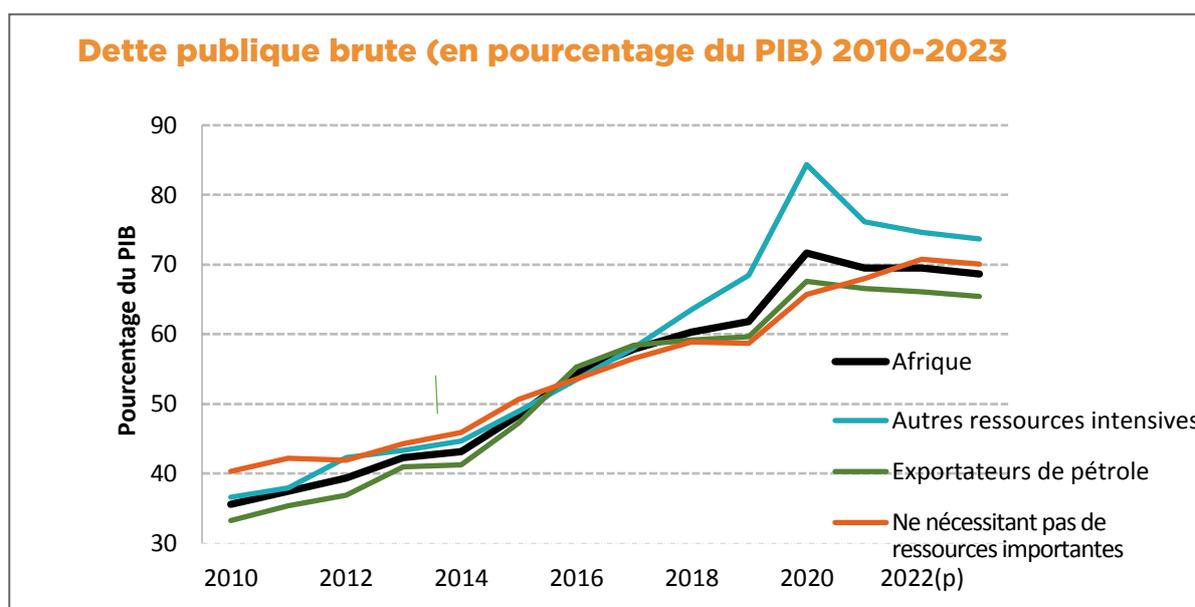


meilleures économies.

Graphique 1: COVID-19 et performance budgétaire en Afrique



Graphique 2: COVID-19 et performance de la dette publique en Afrique



Source: Statistiques de la BAD et Perspectives économiques mondiales du FMI

2 Options de politiques

Le dialogue sur les politiques du G-CoP et la formation à l'intention des cadres ont permis de dégager plusieurs options de politiques destinées aux gouvernements nationaux, aux organisations régionales et multilatérales pour améliorer la gestion des finances publiques en Afrique pendant et après les périodes de crise. Ces options de politiques concernent la mobilisation, l'allocation et l'utilisation des ressources, les capacités de gestion des finances publiques, les finances publiques pour la gestion des biens communs mondiaux, ainsi que le partenariat et la coordination pour la gestion des finances publiques en Afrique pendant les crises. Ces options de politiques, telles qu'elles ont été discutées lors du dialogue sur les politiques et de la formation, s'inspirent largement des expériences et des enseignements des pays, des recherches, des études et de l'expertise des institutions et des personnes travaillant dans le domaine de la gestion des finances publiques en Afrique et dans le monde. Les options de politiques ont également été suggérées dans les dimensions temporelles du court terme, du moyen terme et du long terme.

2.1 Politiques à court terme

À court terme, les pays doivent adopter des politiques visant à stabiliser leur économie, à minimiser l'impact négatif de la crise ou du choc et à gérer ses effets résiduels.

2.1.1 Mobilisation des ressources

- i. La numérisation pour améliorer la collecte et l'administration des recettes fiscales. L'utilisation intelligente des technologies de l'information est considérée comme un facteur de réussite des réformes de mobilisation des recettes nationales. Une numérisation efficace dépend de l'automatisation exhaustive des processus fiscaux ou des fonctions opérationnelles. Ainsi, l'adoption des systèmes intégrés d'administration fiscale (ITAS) permettra de simplifier et d'automatiser les processus d'administration fiscale, grâce à l'introduction de la déclaration d'impôt électronique et du paiement en ligne des impôts. La mise en œuvre de l'ITAS nécessitera d'introduire de bons systèmes de gestion des données et des identités des entités fiscales, des banques et des contribuables. Des investissements suffisants doivent être consentis pour sa mise en œuvre et l'engagement politique en faveur de sa réussite sera primordial.
- ii. L'adoption d'un plan d'amélioration de la conformité fiscale complet et solide reliant tous les aspects du processus de conformité. Le cadre doit permettre la collecte et l'utilisation des données de l'ITAX dans l'évaluation des risques et la planification des mesures d'atténuation dans tous les aspects de la chaîne de la conformité. Les pays doivent adopter un cadre de référence harmonisé en matière de conformité comprenant des programmes actualisés d'enregistrement des contribuables, de déclaration d'impôt, de gestion des obligations de paiement, d'audit basé sur le risque et de vérification fiscale.
- iii. La hiérarchisation des dépenses pour que les dépenses soient axées sur les produits de première nécessité en période de crise. Pour réduire les déficits budgétaires et l'augmentation nette de la dette en période de crise, il est utile de compléter l'effort de mobilisation des recettes par des mesures de rationalisation, de hiérarchisation et de réorientation des dépenses qui font intervenir la réserve des projets nouveaux et en cours. Dans les pays où la comptabilité de caisse prédomine et où les registres des arriérés et des projets ne sont pas facilement accessibles dans les systèmes comptables, les autorités fiscales pourront être amenées à faire des enquêtes ou des inventaires des projets en cours pour s'assurer que ceux-ci se concentrent sur les dépenses prioritaires (par exemple, les dépenses de santé et COVID-19).

- iv. Le renforcement des capacités pour formuler et mettre efficacement en œuvre la politique de la dette et la stratégie de la dette à moyen terme afin de garantir une mobilisation et une gestion plus prudente de la dette. Le cadre de gestion de la dette peut être amélioré par l'identification des besoins réels d'endettement, la définition de règles pour l'utilisation efficace des ressources de la dette, le renforcement des capacités nationales pour l'analyse des risques de viabilité et des risques macrobudgétaires liés à la dette publique, et la gestion des engagements conditionnels explicites et implicites. L'élaboration de cadres de gestion de la dette doit permettre de définir clairement et de divulguer publiquement, de mesurer et de chiffrer le risque de la dette et d'accroître la transparence, et ces cadres doivent garantir le renforcement des lois et des capacités institutionnelles pour la divulgation, la responsabilisation, le suivi et l'atténuation des risques budgétaires. En outre, il est nécessaire d'identifier et de quantifier les passifs éventuels et la «dette cachée» afin de prévenir les «dettes surprises» qui pourraient aggraver le surendettement ou le risque de surendettement. Il est également important d'améliorer l'accès du public aux données relatives à la dette publique : les sources et les conditions d'endettement; l'allocation des ressources mobilisées; le suivi des remboursements des échéances et l'origine des ressources affectées au paiement des échéances. Les pays africains devront en outre gérer la dette post-crise qui peut naître des mesures de relance budgétaire, monétaire et financière mises en œuvre par les autorités fiscales et monétaires.
- v. Mobilisation des financements du secteur privé, en particulier dans le cadre de partenariats public-privé (PPP), de fonds de pension, de financements participatifs, de financements mixtes et d'investissements à fort impact, pour financer le développement durable public. Pour soutenir la mobilisation des ressources, en particulier pendant la crise, les gouvernements peuvent exiger que le secteur privé contribue à des fonds de solidarité, en imposant une taxe sur le secteur informel, les personnes fortunées et la consommation ostentatoire de l'élite. Or, les capacités des pays membres régionaux en matière de gestion des PPP sont limitées, tant pour l'analyse des coûts et de la rentabilité économique et financière, que pour la transparence dans la gestion des revenus générés et le suivi du remboursement des dettes issues des partenariats public-privé.

De surcroît, les risques pays élevés découragent souvent les investisseurs et en limitent l'engagement dans le financement des PPP, lequel requiert une bonne prévisibilité et une réelle visibilité sur le moyen et long terme. Il est possible d'améliorer les cadres de gestion des PPP en Afrique en renforçant les capacités techniques et humaines des structures nationales spécialisées dans la gestion des PPP (notamment au niveau de la conception, du processus de passation des marchés, de la rédaction des contrats et du suivi de la mise en œuvre), les cadres juridiques existants, la transparence dans le processus de passation des contrats PPP, et en développant les instruments de garantie continentaux pour réduire les niveaux de risque. Les pays membres régionaux devraient également renforcer les actions visant à améliorer l'environnement des affaires afin de rendre les pays plus attractifs pour les investisseurs privés.

- vi. Renforcement des capacités juridiques et institutionnelles pour atténuer les flux financiers illicites, en particulier ceux liés aux activités des sociétés multinationales. On estime que l'Afrique perd environ 89 milliards de dollars (environ 3,7 % du PIB) par an en raison des flux financiers illicites. Il est essentiel de renforcer les capacités juridiques et institutionnelles en améliorant les cadres permettant de réduire l'évasion fiscale, le transfert de bénéfices, la fixation des prix de transfert, l'échange d'informations et le respect, et l'application des règles fiscales en général. Il importe aussi de renforcer les capacités de surveillance et d'exécution des agences de lutte contre la corruption, ainsi que leur coopération bilatérale et multilatérale dans le cadre des initiatives de lutte contre la corruption.

La lutte contre les flux financiers illicites est entravée par l'inadéquation de la législation et de la coopération entre les pays; la faiblesse des capacités juridiques et institutionnelles nationales en matière de collecte de renseignements, de prévention, d'application des mesures de lutte contre la corruption et les flux financiers illicites; et une mauvaise coordination au niveau international. Par conséquent, pour accomplir des progrès significatifs, il sera nécessaire de — renforcer les capacités de surveillance à l'aide de la capacité numérique du gouvernement — créer une plateforme pour l'échange d'informations financières harmonisées entre les PMR, d'une part, et les pays partenaires ou à risque, d'autre part — renforcer les capacités institutionnelles nationales pour la collecte de renseignements, la prévention, l'application des mesures de lutte contre la corruption et les flux financiers illicites — renforcer la coordination internationale, par exemple en recourant aux outils de l'OCDE tels que l'Échange automatique de renseignements (AEI). Ce sont autant de mesures qui permettront de restreindre le niveau des flux financiers illicites.

vii. Adoption et mise en œuvre de l'outil d'évaluation diagnostique de l'administration fiscale (TADAT). Cette démarche permettra de mieux diagnostiquer les systèmes fiscaux et les difficultés auxquelles ils se heurtent, et d'élaborer des réformes de la politique et de l'administration fiscales fondées sur des données probantes. Le cadre TADAT permet de déterminer l'ampleur et la priorité des réformes nécessaires en matière de politique et d'administration fiscales

2.1.2 Allocation et utilisation des ressources

- i. Introduction de mesures de relance budgétaire discrétionnaires, opportunes, ciblées et temporaires, assorties d'options de sortie claires, afin de renforcer l'efficacité de la politique budgétaire en cas de crise. Ces mesures complètent les mesures de réduction des dépenses ou d'austérité évoquées précédemment. La documentation disponible tend à montrer que la structure d'un plan de relance budgétaire doit tenir compte de plusieurs facteurs, en particulier : la situation budgétaire initiale et les structures existantes en matière de fiscalité et de dépenses; la durée prévue du ralentissement économique auquel le plan est destiné et, par conséquent, l'arbitrage potentiel entre les objectifs de stabilisation à court terme (du côté de la demande) et les outils de stimulation de la croissance à plus long terme (du côté de l'offre); la taille prévue des multiplicateurs budgétaires des différents outils et le temps nécessaire pour que les mesures se répercutent sur la demande et la production; les caractéristiques institutionnelles qui facilitent la mise en œuvre; et la nécessité de minimiser les distorsions dans les mécanismes du marché. En outre, il est possible d'augmenter les recettes en taxant les secteurs qui profitent le plus de la crise. Par exemple, le secteur numérique a connu un plein essor pendant la crise de la pandémie de COVID-19, et certaines entreprises du secteur de la santé ont bénéficié d'une manne économique.



- ii. Établissement de codes budgétaires solides, y compris une classification fonctionnelle dans les plans comptables qui permettent la création de nouveaux codes de programmes et de postes dans le budget pour répondre aux besoins spécifiques pendant les crises. L'inadéquation des codes budgétaires et des plans comptables communs à tous les niveaux de gouvernement, l'absence de plateformes informatiques appropriées (telles que les systèmes intégrés de gestion financière (SIGF)) pour la mise en œuvre du plan comptable, l'insuffisance des capacités du personnel des finances et de la comptabilité pour mettre en œuvre des codes budgétaires et des plans comptables modernes, etc. entravent la capacité du gouvernement à allouer rapidement et efficacement des ressources pour répondre aux crises.

Quelques-unes des mesures à prendre pour atteindre cet objectif sont les suivantes : définir des codes budgétaires adéquats et mettre en place un plan comptable approprié, ainsi que la technologie nécessaire à son fonctionnement; concevoir le plan comptable; acquérir la plateforme informatique appropriée et la déployer; former le personnel de la planification, du budget et des finances aux nouveaux codes budgétaires et au nouveau plan comptable; et les intégrer dans l'ensemble du gouvernement. La rapidité sera ainsi assurée, et les ressources allouées aux dépenses de réponse aux crises seront correctement comptabilisées et communiquées.

- iii. Création de mécanismes permanents de réaction aux crises (soit sous la forme d'un bureau, d'une unité, ou d'un comité interministériel comprenant les agences centrales de GFP, selon les conditions de chaque pays) qui peuvent rapidement activer et coordonner les actions de réponse aux crises du système de GFP, en cas de nécessité. La révision du cadre juridique de la GFP du pays pour y intégrer des dispositions relatives à la mise en place d'un comité interministériel permanent sur les urgences et les réponses aux crises par le biais de la GFP contribuera à la réalisation des mesures stratégiques, malgré le manque de coordination et de collaboration interministérielles.
- iv. Mise en place de plans de continuité des activités. Ces plans pourraient inclure des politiques anticycliques, tant pour les recettes que pour les dépenses, par exemple des mécanismes permettant d'augmenter les dépenses publiques ou de réduire les impôts pour stimuler la reprise économique pendant une crise. Il convient d'introduire, comme caractéristiques intrinsèques d'une gestion budgétaire saine, des mesures de politique budgétaire contracyclique (fiscalité et dépenses) qui feront office de stabilisateurs. En outre, afin de garantir la continuité des activités gouvernementales, la priorité doit être accordée à la numérisation des processus opérationnels, en particulier les réunions et les interventions publiques, les demandes et les approbations, les communications internes et externes, la prestation de services et la formation.
- v. Introduction de la flexibilité dans le processus politique et budgétaire afin de garantir un réalignement politique et une réallocation budgétaire adaptés aux crises. La rigidité des processus bureaucratiques, les retards dans l'amendement des règles, règlements et lois existants et la difficulté pour rédiger, introduire et promulguer de nouvelles lois sont perçus comme des obstacles majeurs à la flexibilité politique et budgétaire, en particulier pendant une crise. Par conséquent, le Parlement devrait mettre en place des règles et des procédures législatives permettant l'examen et l'adoption rapide des lois financières et budgétaires pour répondre aux crises.

2.1.3 Capacités de gestion des finances publiques

- i. Les gouvernements devraient mettre en place des procédures opérationnelles uniformes pour l'élaboration et la coordination des politiques de crise, avec des mandats clairs et des clauses de caducité inscrites aussi bien dans la loi, les règlements que dans les règles du service public. Ces procédures devraient être divulguées à l'ensemble du gouvernement et au public pour non seulement les informer, mais aussi obtenir leur adhésion. L'amélioration des partenariats et de la collaboration entre les ministères, les départements et les agences gouvernementales (MDA) contribuera à favoriser des réponses coordonnées aux crises aux niveaux national et international. Les principales difficultés sont les chevauchements, le manque de clarté des mandats, les luttes de clocher entre les MDA et le travail en silo.

Pour y remédier, il conviendra d'établir une cartographie des mandats, de procéder à des examens fonctionnels des MDA pour clarifier leurs rôles et responsabilités, et adopter des cadres juridiques adéquats assortis de mandats clairs, et des clauses de caducité, si nécessaire. Il faut encourager la collaboration entre les différents MDA pendant les crises, car ils doivent se concentrer sur la crise et travailler ensemble pour résoudre tous les problèmes, chacun apportant sa contribution à la réponse à la crise. Ainsi, la création d'une unité d'économie de la santé au sein du ministère de la Santé et la collaboration des MDA concernés sous l'égide de cette unité pour faire face à une crise sanitaire pourraient en être un exemple.

- ii. Cartographier les différents systèmes de GFP dans l'ensemble de l'Afrique — anglophone, francophone, lusophone — pour identifier leurs similitudes et leurs différences afin de permettre à la Banque africaine de développement et aux autres partenaires du développement de cibler plus efficacement leur aide au renforcement des capacités de la GFP. Un cadre uniformisé devrait être développé autour du cycle de la GFP pour collecter et analyser les informations provenant de différents systèmes nationaux afin d'améliorer l'efficacité de la réponse à la crise. Les bureaux nationaux et régionaux de la Banque africaine de développement pourraient participer à la collecte d'informations sur les systèmes de GFP. Le recours à des interprètes ayant une connaissance technique de la GFP est recommandé par souci de ne pas altérer le sens et le contexte techniques.
- iii. Lancer un programme d'évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) à l'échelle de l'Afrique pour établir une comparaison des capacités de GFP des PMR, afin d'identifier les lacunes, les faiblesses et les besoins communs, ainsi que les forces individuelles des pays, pouvant être exploités dans le cadre de l'apprentissage entre pairs. Ces éléments contribueront à l'élaboration d'un plan d'action complet et efficace pour la réforme de la GFP et d'une stratégie de développement des capacités pour mettre en place des systèmes de finances publiques solides. Pour répondre aux besoins de financement et de ressources techniques de cette initiative, les partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux devraient soutenir les évaluations des PEFA et les exercices de comparaison des systèmes de GFP, tandis que le Secrétariat du PEFA aidera à mobiliser des évaluateurs et des formateurs certifiés travaillant sur les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière, à l'échelle mondiale pour cet exercice. La Banque africaine de développement peut assurer la coordination de l'exercice.

2.1.4 Gestion des finances publiques pour la gestion des biens communs mondiaux

- i. Intégrer le changement climatique dans les processus de planification, de budgétisation et de dépenses. L'insuffisance des ressources financières pour la lutte contre le changement climatique dans les PMR, les difficultés à attirer ce type de ressources et l'incapacité à constituer une réserve de projets de lutte contre le changement climatique suscitent des inquiétudes. Pour remédier à ces défis, il faudra : - mettre en œuvre des mesures de financement novatrices telles que la tarification

du carbone, le développement de marchés régionaux du carbone, la mise en place de mesures d'incitation à faible empreinte carbone, l'imposition de taxes pour décourager les dommages excessifs à l'environnement — renforcer la compréhension de l'analyse coûts-avantages de la consommation et de la production (quels sont les gains et quelles sont les pertes) — améliorer la capacité en matière d'évaluation des activités liées au carbone, de collecte et de gestion des données, ainsi que la capacité à constituer des réserves de projets de lutte contre le changement climatique.

- ii. Les institutions de financement du développement peuvent orienter leurs interventions (et donc les subventions implicites) vers des opérations ayant des incidences positives sur l'environnement et l'atténuation des effets du changement climatique, et l'adaptation à celui-ci. L'on constate que les investisseurs nationaux manifestent peu d'intérêt aux projets respectueux de l'environnement, et ce, sans doute à cause de la faiblesse de leurs rendements relativement aux coûts d'investissement initiaux élevés qu'ils requièrent. Pour atténuer ce phénomène, les IFD peuvent fournir des financements en faveur du climat — étant donné les énormes ressources financières, l'influence et les pouvoirs de rassemblement dont elles disposent — pour soutenir et subventionner les investissements verts du secteur privé, et aider ainsi l'Afrique à atteindre les objectifs de développement inclusifs et écologiquement durables, et encourager les investissements directs dans l'énergie, l'efficacité énergétique et d'autres projets et technologies respectueux du climat qui contribuent à la protection de l'environnement, ainsi qu'à l'atténuation des effets du changement climatique et à l'adaptation à celui-ci.

2.1.5 Partenariat et coordination pour le renforcement de la gestion des finances Publiques

- i. Développer des partenariats pour aider les pays à se doter d'outils de collecte et d'analyse des données et de prise de décision reposant sur des données probantes. Par exemple, le soutien apporté par les projets d'appui institutionnel renforce la capacité de recherche des groupes de réflexion locaux, des universités et des institutions du savoir, et développe les capacités de gestion des statistiques et des données des ministères, départements et agences (MDA) du gouvernement, ainsi que les compétences de leurs ressources humaines. Il convient donc de consacrer un financement adéquat à ces objectifs et de mettre un terme à la forte rotation du personnel dans les MDA responsables des statistiques et de la gestion des données, afin que les compétences développées puissent être maintenues là où elles sont nécessaires et utilisées à bon escient.
- ii. Aligner l'aide au développement étrangère sur les priorités des pays en matière de développement. Les instruments de partenariat et de collaboration avec les institutions de financement du développement (IFD) et les donateurs doivent être réformés pour garantir l'efficacité et la flexibilité du financement du développement pendant les crises et après celles-ci. La difficulté pour atteindre cet objectif pourrait résider dans l'inadéquation des priorités entre l'aide publique au développement (APD) et les politiques nationales. Les pays africains et les institutions régionales sont largement tributaires des donateurs; ils restent donc à la merci de l'aide des donateurs qui bien souvent, ne tiennent pas suffisamment compte des réalités de l'Afrique. En outre, la déficience des systèmes de gestion des finances publiques, par exemple l'inadéquation des systèmes de classification des comptes et des systèmes intégrés d'information sur la gestion financière (SIGF), ne favorise pas la saisie et la comptabilisation de l'aide au développement par les systèmes de gestion des finances publiques des pays bénéficiaires.
- iii. Créer des partenariats stratégiques solides entre les institutions de financement du développement basées en Afrique pour renforcer le financement des projets d'intégration régionale. En outre, il est nécessaire de renforcer les capacités des pays à participer à des projets d'investissement en coentreprise et à des investissements conjoints dans des projets d'infrastructure mutuellement bénéfiques, et à initier ce type de projets; en effet, les infrastructures développées en partenariat avec les

bénéficiaires sont généralement plus durables et ont un impact plus important sur le développement. Pour améliorer la coordination de ces projets conjoints, il convient de renforcer les capacités nécessaires de coordination, de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports dans les pays et au sein des IFD.

2.2 Politiques à moyen terme

À moyen terme, les gouvernements pourraient mettre en œuvre des politiques qui consolident les bases fiscales et budgétaires, renforcent la résilience des politiques budgétaires contre les crises futures et soutiennent une reprise économique durable.

2.2.1 Mobilisation des ressources

- i. Adopter des stratégies de recettes à moyen terme (SRMT) pour renforcer la collecte et la gestion des recettes. Certains pays déploient certes des efforts en matière de dépenses, par l'introduction de réformes budgétaires pour basculer des budgets de ressources aux budgets de programmes, et de la planification pluriannuelle dans la programmation de celles-ci, mais l'aspect des recettes est généralement négligé. La prise en compte des recettes permettra d'équilibrer les dépenses et les recettes dans la planification de la politique budgétaire. Le cadre/stratégie des recettes à moyen terme (CRMT ou SRMT) viendrait alors compléter le traditionnel cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). Pour y parvenir, les PMR doivent acquérir des modèles visant à faciliter la prévision des recettes fiscales à moyen terme et renforcer les capacités institutionnelles et les instruments techniques pour l'élaboration de cadres budgétaires et de recettes à moyen terme.
- ii. Constituer des amortisseurs budgétaires pendant les périodes fastes afin de renforcer la résilience pour faire face aux crises futures. La plupart des pays membres régionaux sont des exportateurs de produits agricoles primaires ou de minéraux (pétrole brut, gaz, produits miniers) dont les prix sont très volatils. Les volatilités macroéconomiques récurrentes affectent considérablement le financement continu des dépenses courantes et d'investissement public, surtout en période de crise. La création de fonds souverains (SWF), de fonds d'amortissement (pour le remboursement de la dette) et de fonds de stabilisation (pour le bon déroulement des opérations budgétaires) peut aider à constituer des amortisseurs budgétaires en période de conjoncture favorable, lesquels peuvent participer à la stabilisation de l'économie en cas de choc. Les amortisseurs budgétaires et les fonds souverains doivent également être renforcés par des règles budgétaires — par exemple la mise en place d'indices de référence des prix du pétrole — qui favorisent l'épargne en période faste.

Les amortisseurs budgétaires peuvent être renforcés par des règles budgétaires telles que les indices de référence des prix du pétrole qui favorisent l'épargne en période d'essor ou de hausse des prix des matières premières et préviennent également l'épuisement arbitraire des soldes des fonds. Toutefois, l'insuffisance des capacités juridiques et institutionnelles pour la conception d'outils contracycliques, ainsi que les importants déficits budgétaires et la dette publique peuvent entraver la constitution d'amortisseurs budgétaires adéquats. Les autres difficultés auxquelles le continent est confronté dans la mise en place de réserves budgétaires comprennent l'investissement de ses fonds souverains sur les marchés étrangers, exposant le continent aux risques de change, et les pressions politiques, notamment de la part des pouvoirs infranationaux, contre la constitution d'amortisseurs budgétaires dans les pays.

La compression des dépenses en période de conjoncture favorable, les techniques de réorientation et de réduction des dépenses, la mise en place de cadres institutionnels solides pour la gestion des ressources naturelles et la fixation de prix des produits de base par rapport à un seuil qui déclenche l'épargne des recettes excédentaires sont quelques-unes des mesures permettant de créer et de renforcer les amortisseurs budgétaires.

- iii. Développer des instruments de financement adaptés aux caractéristiques spécifiques des pays. Des prêts indexés sur l'évolution des prix des produits de base devraient être proposés pour favoriser la création d'un espace budgétaire, notamment en période de crise. Dans le même temps, les pays riches en ressources doivent renforcer la gestion des politiques macroéconomiques et mettre en œuvre des politiques visant à accroître la valeur ajoutée et à réduire la dépendance à l'égard des produits de base.
- iv. Les IFD doivent augmenter les garanties et les facilités de liquidité en faveur des banques avec lesquelles elles ont mis en place des lignes de crédit dans la région. Dans cette optique, les institutions financières telles que la Banque africaine de développement, Afreximbank et l'AFC pourraient augmenter les garanties et les facilités de liquidité en faveur des banques avec lesquelles elles ont mis en place des lignes de crédit. Cette mesure permettra de réduire et de résoudre les pressions en matière de liquidité à court terme pendant les périodes de crise. Bien souvent, il convient de concevoir les politiques de gestion de la dette de manière à empêcher la cristallisation des garanties, notamment celles qui soutiennent les dépenses ou les projets d'investissement administrés par les entreprises d'État.

2.2.2 Allocation et utilisation des ressources

- i. Mettre en place des systèmes de transferts sociaux solides (transferts en espèces, etc.) qui sont plus efficaces que les subventions à l'énergie et aux autres services publics. Les facteurs qui freinent la réalisation de cet objectif de politique incluent, entre autres, l'inadéquation et l'imprécision des données sur les ménages pauvres et nécessiteux, données qui permettraient de cibler correctement les interventions, et l'exclusion des pauvres et des nécessiteux des services financiers et du système de paiement. L'amélioration de la capacité nationale de collecte de données, la réalisation d'enquêtes périodiques sur les ménages pour recenser les ménages pauvres, la mise en œuvre de mesures d'inclusion financière à l'aide de systèmes de paiement numériques non sophistiqués, tels que le transfert d'argent par le biais de téléphones mobiles qui ont une forte pénétration au sein de la population, et la mise en place d'un bon mécanisme de responsabilisation sont autant de moyens d'atteindre cet objectif stratégique.
- ii. Mettre en œuvre des réformes de la GFP qui permettent d'améliorer durablement la planification, l'exécution et le contrôle budgétaires afin de rendre les dépenses plus rentables à moyen et à long terme. Il ressort fréquemment des études sur les cadres de gestion budgétaire que de nombreux pays sont confrontés à des difficultés en matière de planification, d'exécution, de suivi ainsi qu'à l'inefficacité des contrôles concomitants ou rétrospectifs. Les réformes pourraient se



concentrer, en particulier à moyen terme, sur l'alignement de la planification et de la budgétisation, le renforcement des cadres de budgétisation des performances et l'amélioration des pratiques de comptabilité et d'établissement de rapports. Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire inférieur qui dépendent des donateurs pour mettre en œuvre des systèmes majeurs de GFP et de GDR doivent cultiver la pratique consistant à faire des allocations budgétaires visant à soutenir le système afin de ne pas être tributaires des donateurs – car les financements de ces derniers ne se matérialisent pas toujours.

- iii. Développer des capacités de prévision macro-budgétaires. Celles-ci sont nécessaires pour établir rapidement des scénarios de disponibilité des ressources, de besoins sectoriels et de réaffectation des ressources en début de crise. Les prévisions macro-budgétaires doivent être ancrées dans la stratégie budgétaire à moyen terme, intégrer des règles budgétaires appropriées, telles que des prix de référence des produits de base et des limites aux dépenses fiscales, et inclure une évaluation générale des risques budgétaires, y compris les passifs éventuels, les activités quasi budgétaires et les risques budgétaires sous-souverains. Sur le continent, les facteurs qui affectent les capacités en matière de prévision et de modélisation macro-budgétaires sont l'inadéquation et parfois l'absence de données pour les prévisions, la faible capacité du personnel en charge de la modélisation macro-fiscale, de stratégies fiscales à moyen terme assorties de règles fiscales pour asseoir les prévisions macro-budgétaires, et l'insuffisance des ressources financières pour réaliser les investissements nécessaires.

Pour se doter de la capacité de prévision macro-budgétaire requise, les pays doivent élaborer des plans de gestion des données macro-budgétaires, développer des stratégies budgétaires à moyen terme assorties de règles budgétaires, mettre au point des techniques de prévision ou de modélisation fonctionnelles et appropriées, former et conserver le personnel des agences gouvernementales chargées des prévisions macro-budgétaires, et sensibiliser le corps législatif aux fondements des prévisions macro-budgétaires pour éviter des objections lors de la présentation pour approbation des projections financières et des budgets, et les retards qui pourraient en découler. Les pays peuvent demander une assistance technique pour développer leur capacité de prévision macro-budgétaire. Il convient d'encourager les partenaires du développement à soutenir les investissements dans le développement des capacités de modélisation et de prévision macroéconomiques et budgétaires.

- iv. Passer d'une budgétisation axée sur les ressources à une budgétisation axée sur les résultats, afin de s'assurer que l'allocation des ressources est alignée sur les objectifs de performance en matière de prestation de services du secteur et que le système de gestion des finances publiques contribue à la réalisation de ces objectifs stratégiques. La réalisation de cette politique est entravée par l'indiscipline fiscale au niveau de l'allocation stratégique des ressources, l'absence d'indicateurs de performance pertinents et la faiblesse des capacités numériques des systèmes de gestion des finances publiques des pays. Dans le cadre de la mise en œuvre, il conviendrait d'envisager l'application de la méthodologie d'évaluation et de mesure des dépenses publiques, et de la responsabilité financière.

L'élaboration de stratégies sectorielles à moyen et long terme assorties de bons cadres de suivi et d'évaluation intégrant des indicateurs de performance pertinents est fondamentale pour la mise en œuvre de systèmes de budgétisation axée sur les résultats. La mise en œuvre pourrait être mesurée par des secteurs sociaux clés tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement dont les indicateurs de performance et de mesures sont disponibles dans la plupart des pays. Les pays à revenu intermédiaire du continent devraient allouer régulièrement des ressources budgétaires suffisantes pour soutenir les systèmes complets de gestion intégrée de l'information financière (IFMIS) et de gestion des droits numériques (DRM) financés par les donateurs.

2.2.3 Capacités de gestion des finances publiques

- i. Renforcer le système de passation des marchés. Il est possible d'y arriver, par exemple, par la mise en œuvre des principes de la propriété effective, de la transparence dans l'adjudication des marchés publics, l'adoption de systèmes électroniques de déclaration des actifs et de passation des marchés. Les groupes d'intérêts au sein de la fonction publique, qui bénéficient de la situation actuelle, peuvent faire échouer ou retarder le processus de promulgation d'une nouvelle législation sur les marchés publics comportant des dispositions plus strictes en matière de transparence. La solution à ce problème consiste à travailler avec le secteur chargé de la « demande » du gouvernement, la société civile, les médias et le corps législatif afin de promulguer une nouvelle législation ou de modifier les lois existantes pour y intégrer des dispositions plus strictes en matière de transparence des marchés publics. La numérisation du processus de passation des marchés publics facilitera aussi considérablement la réalisation de cet objectif.
- ii. Garantir un cadre juridique adéquat pour assurer l'indépendance opérationnelle et financière des institutions supérieures de contrôle (ISC) des finances publiques afin de minimiser les interférences politiques. Le cadre juridique doit prévoir un mandat clair, des procédures opérationnelles uniformisées clairement définies, la transparence des opérations, l'accès à l'information, une discrétion totale dans l'exécution du mandat et des mécanismes d'audit en temps réel pour les agences d'audit interne et les ISC. Les ISC devraient être reconnues comme des instances essentielles et se voir accorder la liberté de recruter leur personnel et de fonctionner indépendamment de tout ordre politique.

2.2.4 Gestion des finances publiques pour la gestion des biens communs mondiaux

- i. Accélérer les actions visant à promouvoir la croissance verte. L'Afrique doit accroître ses efforts pour mobiliser davantage de financements afin de mieux répondre aux défis du changement climatique. En effet, l'accès de l'Afrique aux financements pour le climat est bien inférieur aux 331 milliards de dollars EU estimés pour les besoins d'adaptation d'ici à 2030 (GCA, 2021). Les Perspectives économiques pour l'Afrique 2022 estiment que l'Afrique aura besoin de 146 à 173 milliards de dollars par an pour mettre en œuvre les contributions déterminées au niveau national. Il est essentiel de s'attaquer aux goulets d'étranglement en matière de gouvernance et de capacités pour créer un environnement propice à la mobilisation des flux financiers liés au changement climatique en Afrique. Il est nécessaire d'établir des partenariats avec des financiers externes pour soutenir la reprise de la croissance verte et permettre aux économies de commencer la transition vers des stratégies de développement à faible émission de carbone.

2.2.5 Partenariat et coordination pour le renforcement de la gestion des finances publiques

- i. Accroître la capacité à mobiliser l'aide au développement et adopter des mécanismes qui rendent son utilisation plus flexible, en particulier en cas de survenance d'une crise. Il est nécessaire de réformer les instruments de partenariat avec les institutions financières de développement (IFD) afin de s'assurer de leur flexibilité en période de crise et en dehors. Pour garantir une affectation efficace des ressources de l'aide publique au développement (APD), il convient d'élaborer des codes budgétaires et un plan comptable couvrant toutes les formes d'APD. Ainsi, les ressources pourront immédiatement être mises à la disposition des pays qui en ont besoin en période de crise.
- ii. L'élaboration d'un cadre solide pour l'aide au développement et la coordination des donateurs permettra de s'assurer que les donateurs s'alignent sur les priorités stratégiques des pays et des institutions bénéficiaires. Le renforcement des systèmes de GFP, par exemple en développant l'IFMIS, améliorera la transparence

et la responsabilisation. Cette mesure est nécessaire pour donner de la crédibilité au système de GFP et renforcer la confiance des donateurs afin qu'ils fassent transiter leur aide au développement par les systèmes nationaux de GFP sous forme d'appui budgétaire.

De plus, les gouvernements pourront ainsi allouer les ressources de l'APD à leurs priorités en matière de politiques et de programmes, et contrôler leur efficacité pour atteindre les objectifs fixés. En outre, les gouvernements bénéficiaires devraient fournir des fonds de contrepartie pour démontrer leur engagement, leur appropriation et leur participation active aux partenariats qui les lient aux donateurs, dans le cadre de la définition de l'agenda et de la gestion des APD

2.3 Politiques à long terme

Sur le long terme, il conviendrait de mettre en œuvre des politiques qui permettent de renforcer les finances publiques pour promouvoir une croissance inclusive et durable, et améliorer les capacités de réaction et d'absorption des chocs et crises futurs.

2.3.1 Mobilisation des ressources

- i. Diversifier l'économie pour sortir de la dépendance aux produits de base de manière à renforcer la résilience budgétaire face aux chocs (en particulier dans les pays riches en ressources). À long terme, cette mesure permettra de protéger l'économie des fluctuations des cycles croissance et de contraction associés aux prix des produits de base, et de renforcer la résilience budgétaire, grâce à la diversification de la base de revenus. L'on dénombre environ 32 pays riches en ressources en Afrique. Cette forte dépendance à l'égard des ressources naturelles accroît le risque de volatilité budgétaire et macroéconomique dans ces pays.

Pour réduire leur dépendance à l'égard des ressources naturelles, les pays à forte intensité de ressources doivent adopter des plans stratégiques et des actions clairement définies pour diversifier leurs économies afin de ne plus dépendre des minerais. Pour y parvenir, il conviendrait qu'ils prennent les mesures suivantes : a) l'adoption de stratégies de développement claires pour les secteurs autres que ceux des ressources naturelles; b) la canalisation des ressources publiques vers des programmes visant à stimuler la croissance dans les secteurs non miniers; c) la mise en place d'incitations pour promouvoir l'investissement privé dans les secteurs non miniers tels que l'agriculture, l'industrie manufacturière et les services; d) la mobilisation des recettes provenant des ressources naturelles pour soutenir le développement d'autres secteurs économiques; et e) la création d'environnements macroéconomiques et commerciaux favorables.

- ii. Promouvoir l'accessibilité à la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) par la mise en œuvre d'accords commerciaux sous-régionaux, régionaux et continentaux. Les pays africains doivent accélérer la mise en œuvre de la ZLECAf et tirer parti des possibilités qu'elle offre pour soutenir l'expansion économique et intégrer les systèmes économiques et financiers fragmentés et de petite taille de la région afin de renforcer la mobilisation des ressources. Les pays doivent également adapter les structures fiscales et douanières pour tenir compte de la libéralisation des échanges de la ZLECAf et des communautés économiques régionales (CER).

À cet égard, les pays doivent renforcer leurs systèmes et processus fiscaux nationaux pour remplacer la perte potentielle de revenus résultant du démantèlement des barrières tarifaires. Ils doivent évaluer l'impact complémentaire des accords commerciaux conclus avec des parties extérieures, tels que l'Accord de partenariat économique (APE) de l'UE. Des études montrent que les enjeux de la mise en œuvre de ce vaste marché de libre-échange sont énormes pour le continent et qu'ils élargissent les bases des revenus économiques et budgétaires.

- iii. Mettre en place des mécanismes de financement pour accroître les prêts concessionnels et l'aide au développement des institutions multilatérales de

développement en période de crise. Lesdits mécanismes permettraient aux pays membres régionaux d'assurer la continuité des projets de développement pendant ces périodes de crise sans empirer la situation de la dette publique. Il s'agit en particulier de : i) fournir des financements mixtes pour les projets du secteur public, des subventions couvrant la préparation de projets ou la réalisation des objectifs verts ; ii) définir des conditionnalités susceptibles de favoriser les réformes clés visant à améliorer la GFP et soutenir la relance ou le redressement économique et financier.

2.3.2 Allocation et utilisation des ressources

- i. Assurer une formation continue et le développement des capacités, et le renforcement institutionnel des institutions des finances publiques dans les PMR. Les partenaires du développement pourraient apporter un soutien continu aux PMR dans la mise à jour des outils et instruments de GFP (notamment numériques) qui évoluent souvent au gré des changements technologiques et des défis, et chocs mondiaux. Il est nécessaire de développer les capacités humaines de manière continue, et non pas de façon ponctuelle, en particulier celles touchant aux compétences de base en matière d'audit, de comptabilité, d'économie, de passation de marchés et de gestion financière, et de veiller à une adaptation continue à l'évolution de l'architecture technologique et économique mondiale.

2.3.3 Capacités de gestion des finances publiques

- i. Assurer un soutien clair, cohérent et continu à la réforme de la GFP au sein de l'exécutif et, au fil du temps, élargir le soutien dans l'ensemble de la sphère politique. La volonté et l'adhésion politiques sont indispensables si l'on veut améliorer l'efficacité et l'efficacité des politiques de la GFP. Les membres de l'opposition au gouvernement doivent également être sensibilisés à la nécessité des réformes de la GFP, afin d'assurer la continuité en cas de changement de gouvernement, même en période de post-crise.

2.3.4 Gestion des finances publiques pour la gestion des biens communs mondiaux

- i. Élaborer et mettre en œuvre des plans de transition vers des stratégies de développement à faible intensité de carbone. La mise en œuvre de mesures telles que la tarification du carbone, les incitations à la réduction du carbone, les taxes, la suppression des subventions aux combustibles fossiles et la promotion d'investissements ciblés dans des initiatives en faveur des énergies renouvelables contribuerait à la transition vers des stratégies de développement à faible intensité de carbone. Pour parvenir à des résultats tangibles, il est nécessaire que les pouvoirs publics s'impliquent davantage en : i) édictant des stratégies claires et ii) mettant en œuvre ses stratégies de manière effective.

2.3.5 Partenariat et coordination pour le renforcement de la gestion des finances publiques

- i. Développer et renforcer les relations à long terme entre les universités et les décideurs politiques, et adapter les programmes d'études pour qu'ils reflètent les principales questions de politique en matière de finances publiques. Le renforcement des liens et des collaborations avec les universités et les centres de recherche permettrait de développer le capital humain et de renforcer les capacités en matière de GFP sur le long terme.
- ii. Tisser des partenariats pour soutenir le développement des institutions et des systèmes de GFP, par exemple, la capacité en matière fiscale dans des domaines pointus, en acheminant l'AT des IFD vers des domaines spécialisés, tels que les prix de transfert et les flux financiers illicites, et l'utilisation de l'intelligence artificielle dans la GFP. Les gouvernements africains doivent s'engager à développer et à gérer les systèmes et être prêts à procéder à leur migration au fur et à mesure de l'évolution de la technologie. Les partenaires du développement pourraient également veiller à ce que les IED ciblent des institutions de développement responsables en Afrique, comme la Banque africaine de développement, en vue d'accroître les ressources pour la formation avancée en GFP.

3 Calendrier, conception et mise en œuvre des politiques

Les pays doivent prêter attention à la conception des politiques, à la chronologie et au calendrier de leur mise en œuvre. Des politiques mal conçues risquent de ne pas produire les résultats économiques escomptés, quel que soit leur potentiel d'un point de vue théorique. Même si certaines des politiques ont fonctionné dans des pays tiers, même en contexte de crise, les pays doivent prendre en compte leurs propres réalités pour s'assurer de l'opportunité de leur mise en œuvre.

Plusieurs politiques visant à renforcer les cadres de gestion des finances publiques ont besoin d'un appui politique pour être mises en œuvre efficacement — aussi, la dynamique politique propre à chaque pays a son importance. À titre d'exemple, la fiscalité, le budget, et le contrôle des réformes législatives pour répondre aux crises, la réaffectation, et la bonne gestion des ressources pendant une crise.

En outre, les décideurs politiques devraient cartographier les effets multiplicateurs potentiels et les retombées positives conjointes des stratégies et des réformes sur d'autres secteurs de l'économie, au stade de la conception des politiques. Il a été observé que le manque de capacité de mise en œuvre des politiques est également une préoccupation constante dans de nombreux pays du continent. La conception des politiques devrait inclure des indicateurs clairs en matière de responsabilisation et des stratégies de suivi des progrès afin de maximaliser leur impact. Les situations et les priorités nationales sont différentes, et les politiques conçues pour les aborder doivent l'être aussi. Les experts du G-CoP ont encouragé les gouvernements africains à ne pas se cantonner aux seules politiques fiscales pour répondre aux crises, mais d'adopter des politiques qui permettent de reconstruire de meilleures économies — en mettant l'accent sur l'autonomie, l'efficacité, l'inclusion et l'équité.

Les experts du G-CoP ont noté que le calendrier et la flexibilité de la mise en œuvre des politiques seront déterminants pour l'obtention des résultats escomptés. L'efficacité des politiques de GFP pour faire face aux crises dépend, dans une certaine mesure, de la nature, de l'ampleur et de la durée du choc. Les outils de GFP à déployer en cas de crise dépendent également des conditions budgétaires existantes (position du budget de l'État par rapport à l'objectif à moyen terme, endettement de l'État, ampleur des engagements conditionnels et autres risques à long terme, tels que les coûts du vieillissement).

Les pays avec une situation budgétaire saine et des finances publiques viables disposeraient d'une plus grande marge de manœuvre pour prendre des mesures compensatoires en cas de crise. Par exemple, l'ampleur des mesures de relance à instaurer est déterminée par l'espace budgétaire, et par la disponibilité ou non de réserves budgétaires. Par exemple, la Côte d'Ivoire a réagi très rapidement à la pandémie en raison de sa meilleure position fiscale, de son faible niveau d'endettement et des conditions macroéconomiques stables qu'elle a maintenues pendant plus d'une décennie.

Pour asseoir la crédibilité de la politique budgétaire en temps de crise, les gouvernements doivent impérativement faire preuve de souplesse et envisager certains imprévus. Par exemple, la conception de règles budgétaires qui établissent un plan clair sur la manière de procéder en cas de crise grave et inattendue. Ces clauses d'imprévus ou de sauvegarde permettront au gouvernement, non seulement de s'engager à l'avance à ne dépasser certaines limites budgétaires que dans des conditions très précises et sans précédent, mais aussi de présenter un plan crédible de retour à la normale après le choc ou la crise.

Il peut s'avérer difficile de supprimer certaines mesures de politique fiscale introduites en période de crise une fois qu'elles ont été mises en œuvre. Par exemple, les citoyens peuvent souhaiter le maintien des réductions et des exonérations fiscales, même si celles-ci étaient censées être temporaires, car elles augmentent leur revenu disponible. Il est donc important que certaines de ces politiques soient assorties de clauses de caducité ou de mesures de compensation à long terme, au cas où le gouvernement décide de maintenir ces réductions et exonérations fiscales.

Certaines politiques, notamment les mesures contre-fiscales ou les mesures d'austérité prises dans le cadre d'un processus d'assainissement budgétaire peuvent être pénibles à mettre en œuvre dans un premier temps, mais pourraient s'avérer bénéfiques à long terme. Les autorités doivent aller de l'avant et mettre en œuvre les politiques qui, selon elles, produiront des résultats positifs à long terme. Par exemple, les mesures d'austérité impliquant une réduction des prestations publiques ou une augmentation des impôts peuvent être douloureuses pour les citoyens sur le moment, mais elles pourraient réduire l'exposition au financement du déficit chronique et contribuer à atténuer les déséquilibres macroéconomiques dans le futur.



4 Enseignements tirés

- La préparation en temps ordinaire est essentielle pour une réponse rapide en temps de crise.
- La numérisation est essentielle à la mise en place d'un système de GFP efficace, qui permet de répondre efficacement à une crise.
- La flexibilité du processus de budgétisation et d'affectation des crédits et du cadre juridique est essentielle pour garantir une disponibilité de ressources pour les crédits d'urgence, les provisions pour les dépenses urgentes et les réaffectations.
- L'exhaustivité et la transparence des cadres budgétaires, y compris les recettes des entreprises d'État, la divulgation des soldes des comptes spéciaux et la fixation de limites aux dépenses fiscales sont fondamentales pour l'efficacité de la politique budgétaire. Ces mesures permettent d'obtenir l'adhésion et le soutien des citoyens et des parties prenantes et de garantir une réponse efficace à la crise.
- L'équilibre entre la rapidité des décaissements et la responsabilisation (« la conservation des recettes ») dans l'exécution du budget est important pour renforcer la crédibilité des systèmes de GFP et pour répondre efficacement aux crises.
- Les amortisseurs budgétaires sont essentiels pour une réponse politique efficace en cas de crise, car ils soutiennent la mise en œuvre de politiques contracycliques en temps de crise.
- La mise en place de filets de sécurité et de régimes de protection sociale solides est essentielle pour garantir des réponses ciblées en faveur des personnes les plus vulnérables à la crise. Il convient donc d'en faire une priorité.
- Le soutien en cas de crise est plus efficace si celui-ci s'inscrit dans un cadre qui intègre la reprise post-crise et met l'accent sur les réformes budgétaires et des dépenses publiques.
- La modélisation et les prévisions macro-budgétaires constituent une composante importante du processus budgétaire, car elles ont un impact sur l'efficacité de la mise en œuvre des objectifs macro-budgétaires et sur la viabilité budgétaire à plus long terme.
- Les problèmes communs mondiaux comme la COVID-19, le changement climatique, etc., exigent une action globale pour faire face à leur impact sur l'économie.
- Il est impératif d'adopter des approches continentales et régionales pour gérer les chocs exogènes.
- Le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques des pays est essentiel pour améliorer l'accès des pays africains au financement climatique direct des fonds climatiques mondiaux.
- Les partenariats et les collaborations entre les partenaires du développement sont : i) essentiels au renforcement durable des capacités en matière de gestion des finances publiques en Afrique — ils permettent une utilisation optimale et efficace des ressources; et ii) indispensables pour apporter des réponses rapides aux crises.
- L'institutionnalisation de pratiques novatrices et efficaces au sortir d'une crise est cruciale pour renforcer la résilience et la préparation des finances publiques aux crises futures.

5 Conclusion

La pandémie de COVID-19 a eu un impact majeur sur les perspectives macroéconomiques, les vies et les moyens de subsistance en Afrique, inversant des décennies de progrès sur le continent. Elle a exacerbé les difficultés rencontrées par les pays africains pour financer les objectifs de développement durable à l'horizon 2030, les objectifs climatiques et les objectifs de développement nationaux, accentuant la nécessité d'améliorer la mobilisation et la gestion des finances publiques pour concrétiser les aspirations de développement souhaitées. Les délégués participant au dialogue sur les politiques et à la formation à l'intention des cadres du G-CoP ont proposé plusieurs options de politiques visant à renforcer les finances publiques pour répondre aux crises et aider les pays à construire des économies fortes, durables et inclusives.

À court terme, les pays africains pourraient numériser leurs systèmes de gestion des finances publiques, élaborer des plans de continuité des activités, mettre au point des protocoles de réponse aux crises au sein des mécanismes de GFP, introduire des plans de relance budgétaire assortis de mesures discrétionnaires opportunes, ciblées et temporaires, de procédures opérationnelles uniformes pour l'élaboration et la coordination des politiques en temps de crise et garantir l'indépendance opérationnelle et financière des institutions supérieures de contrôle (ISC).

À moyen terme, les gouvernements pourraient mettre en œuvre des réformes du système de gestion des finances publiques afin — d'améliorer la planification, l'exécution et le contrôle budgétaire, et d'accroître l'efficacité de la dépense publique — de constituer des amortisseurs budgétaires — de développer des capacités de projections macroéconomiques — d'établir des stratégies à moyen terme efficaces de gestion de la dette, des recettes — de renforcer la législation, afin de réduire les flux financiers illicites et d'endiguer la corruption.

À long terme, les gouvernements pourraient — se concentrer sur la diversification des économies pour renforcer la résilience fiscale — mettre en œuvre des politiques pour soutenir la relance verte — mettre en œuvre l'Accord de libre-échange continental africain (ZLECAf) et tirer parti de ses opportunités — développer des partenariats pour soutenir les structures et systèmes institutionnels de la GFP et la coordination des réponses aux crises ainsi que la capacité de résilience aux futurs chocs exogènes.

Les pays doivent prêter attention à la conception des politiques, la chronologie et le calendrier de leur mise en œuvre. La conception des politiques doit inclure des indicateurs clairs de responsabilité et des stratégies de suivi des progrès afin de maximaliser l'impact et faire en sorte que les finances publiques soient mieux préparées pour offrir des réponses en temps de crise.







AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

