

**RENFORCER LE RÔLE
STRATÉGIQUE DU
TRESOR PUBLIC:**
UNE REVUE DE LA RECHERCHE
ET RECOMMANDATIONS

RENFORCER LE RÔLE STRATÉGIQUE DU TRESOR PUBLIC:
UNE REVUE DE LA RECHERCHE ET RECOMMANDATIONS

Avril 2026

Table des matières

Contenu	Page
RÉSUMÉ	i
1. Introduction	1
2. Performances de la GFP en Afrique : données issues du PEFA et de l'EBO	4
2.1. Analyse du cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)	4
2.2. L'enquête sur la transparence budgétaire de l'International Budget Partnership	8
3. Revue des conclusions des recherches sur la GFP et le Trésor	10
4. Le Trésor stratégique : principes directeurs et voie à suivre proposée	18
5. Risques et hypothèses pour la mise en œuvre réussie des réformes du Trésor	24
6. Conclusions	24
Références	27

Contexte : Ceci est un rapport d'orientation rédigé conjointement par une équipe de chercheurs - Teerooven Soobaroyen (Aston University), Philippe Lassou (University of Guelph), Danson Kimani (University of Sheffield), Pawan Adhikari (University of Essex) et Firew Terefe (Aston University) et les responsables travaillant pour l'Association Africaine des Comptables Généraux (AAAG) (Fredrick Riaga et Bruce Mwewa). L'objectif de ce rapport est de stimuler le débat sur le rôle stratégique du Trésor en Afrique, en vue d'articuler les domaines d'élaboration des politiques et d'améliorer les pratiques existantes de l'institution en s'appuyant sur des données de recherche et d'évaluation.

Remerciements : Nous remercions chaleureusement le Fonds d'Intervention Rapide (Rapid Response Fund) de l'Université d'Aston pour son soutien.

RÉSUMÉ

Au cours des deux dernières décennies, les réformes des systèmes de gestion des finances publiques (GFP) se sont généralisées en Afrique. Pourtant, de nombreux pays continuent de constater des écarts entre la réforme des politiques de GFP, la mise en œuvre des systèmes de GFP et les performances institutionnelles réelles. L'un des acteurs clés dans le domaine de la GFP est le Trésor Public¹, dont le mandat englobe généralement l'intégrité fiscale, l'information financière, la gestion de la Trésorerie, un pan du contrôle interne et la redevabilité publique. S'appuyant sur les tendances observées dans le cadre du Programme d'évaluation de la gestion des finances publiques et de la responsabilité financière (PEFA) et de l'Enquête sur le Budget Ouvert, ainsi que sur une analyse des recherches universitaires et de la pratique, ce rapport d'orientation analyse les conditions systémiques qui déterminent les résultats de la GFP et les institutions chargées de sa mise en œuvre, en mettant l'accent sur le Trésor. Le rapport soutient que les performances et l'efficacité du Trésor sont mises à mal par des contraintes de capacité, une autonomie limitée, des incitations politiques et une numérisation fragmentée, qui entravent la transparence, la redevabilité et la gouvernance des finances publiques. Le rapport plaide en faveur d'un repositionnement du Trésor en tant qu'organisation stratégique tournée vers l'avenir, et non plus simplement en tant qu'unité axée sur la conformité. Il propose une trajectoire de réforme multidimensionnelle combinant autonomie institutionnelle, professionnalisation et renforcement des capacités, responsabilité renforcée et holistique, et meilleure intégration numérique, soutenue par la collaboration régionale et l'apprentissage par le biais de l'Association Africaine des Comptables Généraux (AAAG).

¹ L'appellation 'Trésor' ou 'Trésor Public' est utilisée à titre générique pour désigner les différentes formulations de l'institution en charge de la comptabilité publique et du Trésor en France et en Afrique Francophone telles que : *Direction Générale du Trésor* (en France), *Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique* (Bénin, Togo, Niger et Côte d'Ivoire), *Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (Sénégal)*. Le responsable à la tête de cet organe est généralement connu comme le *Directeur Général* ou la *Directrice Générale*.

1. Introduction

La gestion des finances publiques (GFP) englobe les processus par lesquels les gouvernements planifient, allouent, dépensent, contrôlent et préparent des rapports sur les fonds publics (Allen et al., 2004). La GFP est donc un fondement essentiel de la gouvernance et du développement économique, en particulier dans le cas des pays à faible et moyen revenu (Upadhaya *et al.*, 2024 ; AAAG, 2025). La gestion des finances publiques représente également une dimension cruciale de la crédibilité et de la légitimité des dirigeants nationaux, régionaux et locaux. De plus en plus, les citoyens et les autres parties prenantes s'intéressent à l'utilisation et à l'efficacité des ressources publiques. Les activités de réforme de la GFP en Afrique se sont développées au cours des deux dernières décennies, avec l'introduction de législations, de systèmes numériques et de normes comptables reconnus au niveau international (Andrews, 2010 ; ACCA, 2024) . La solidité des systèmes de GFP contribue à la stabilité budgétaire, à la prestation des services publics et à la capacité des gouvernements à mobiliser et à utiliser les ressources publiques de manière responsable. Cependant, ces réformes n'ont pas toujours entraîné des améliorations fonctionnelles (Andrews, 2013 ; Fritz et Verhoeven, 2017) . Les trajectoires de la GFP en Afrique (et plus généralement dans les pays en développement) sont souvent décrites comme des exemples de forme sans fonction, où les réformes sont adoptées mais pas pleinement internalisées ou appliquées de manière cohérente (Porter *et al.*, 2012 ; Polzer *et al.*, 2021 ; Chavula, 2025) .

Le fossé entre l'adoption d'une réforme et son ancrage effectif dans un contexte donné est un thème récurrent dans la littérature. Pretorius et Pretorius (2009) affirment que de nombreuses réformes échouent parce qu'elles sont transposées à partir de contextes externes sans tenir suffisamment compte des conditions politiques, organisationnelles et culturelles (voir également Kimani *et al.*, 2021) . Des preuves de ce dernier point ont continué à apparaître dans de nombreux contextes en Afrique et au-delà au cours de la dernière décennie (Fritz et Verhoeven, 2017 ; Jayasinghe *et al.*, 2021 ; Lassou *et al.*, 2024), même si certaines tentatives ont été faites pour adapter la législation et les systèmes. Lassou *et al.*(2019) soulignent comment l'héritage néocolonial et les initiatives impulsées de l'extérieur peuvent perturber les systèmes nationaux plutôt que

les renforcer. Ces observations soulignent la nécessité d'adopter des approches de réforme techniquement solides, ancrées dans le contexte et politiquement faisables (Areneke *et al.*, 2022 ; Kimani *et al.*, 2026) .

L'une des institutions clés qui sous-tendent les systèmes de GFP est le Trésor. Le Trésor est généralement responsable de l'intégrité comptable, du contrôle interne, de la gestion de la Trésorerie et de la production d'états financiers réguliers et en temps opportun. Son travail soutient la vérification interne et externe, le contrôle parlementaire, la transparence fiscale et la confiance du public. Des recherches montrent que les institutions comptables et d'audit du secteur public à travers l'Afrique sont confrontées à des contraintes récurrentes, notamment une autonomie institutionnelle limitée, une pénurie de personnel qualifié, des systèmes numériques fragmentés et des environnements administratifs politisés (Jayasinghe *et al.*, 2021 ; Mzansi, 2024 ; Upadhaya *et al.*, 2024) . Si ces facteurs affaiblissent sans doute la capacité de ces institutions à faire respecter la discipline budgétaire et à mener/soutenir les efforts de réforme, on comprend beaucoup moins comment (et dans quelle mesure) ces défis s'appliquent spécifiquement au Trésor comme entité comptable. Il est donc essentiel de comprendre comment le Trésor s'intègre dans l'architecture plus large de la GFP. Il est vrai que les pays africains ont souvent progressé dans des domaines en aval tels que le déploiement des Système Intégré de Gestion de l'Information Financière (SIGIF), la mise en œuvre du compte unique du Trésor (CUT) et l'amélioration des règles comptables (par exemple, les normes IPSAS basées sur la comptabilité d'exercice ou la comptabilité de caisse²). Cependant, ces avancées techniques ne garantissent pas toujours de meilleurs résultats et ne se traduisent pas toujours par des conséquences « concrètes » (par exemple, une meilleure prestation des services publics). Andrews (2010) et Abdulai (2020) soulignent tous deux que les réformes ne sont durables que lorsqu'elles s'appuient sur la maturité institutionnelle, un personnel compétent et des incitations alignées sur la transparence et la responsabilité.

² Normes comptables internationales du secteur public.

Nous soutenons que l'efficacité du Trésor dépend de plusieurs conditions interdépendantes. Il nécessite une autonomie opérationnelle pour résister aux ingérences politiques (Fritz et Verhoeven, 2017). Elle dépend d'une main-d'œuvre professionnalisée, bien que de nombreux pays ne disposent pas d'un nombre suffisant de comptables qualifiés dans le secteur public (Lassou *et al.*, 2025). Elle repose également sur des systèmes numériques intégrés tels que les SIGIF, mais ces systèmes sont souvent fragmentés ou faiblement gouvernés (Kalisa, 2019 ; Polzer *et al.*, 2021). Enfin, la valeur des rapports financiers dépend de la solidité de l'écosystème de redevabilité au sens large qui comprend les institutions supérieures de contrôle (ex. Cour des Comptes), les commissions parlementaires, la société civile et les médias, qui doivent être en mesure d'examiner les informations financières et d'agir en conséquence (Jayasinghe *et al.*, 2021 ; Joaquim *et al.*, 2025). Dans son document stratégique de 2025, l'AAAG plaide en faveur d'une évolution vers un rôle stratégique du Trésor adaptatif et tourné vers l'avenir, non seulement pour relever les défis existants, mais aussi pour s'attaquer aux problèmes émergents tels que les chocs liés au climat, la vulnérabilité face à la dette, la transformation numérique et les attentes accrues du public en matière de responsabilité et de transparence.

S'appuyant sur cette aspiration, ce rapport d'orientation s'appuie sur des données diagnostiques et des recherches existantes pour expliquer comment le Trésor pourrait évoluer d'une unité administrative axée sur la conformité vers une institution stratégique au cœur des systèmes africains de gestion des finances publiques. Il analyse les tendances des évaluations du PEFA et de l'Enquête sur le Budget Ouvert, explore les contraintes institutionnelles et politico-économiques, examine les défis liés à la numérisation et aux normes IPSAS, ainsi que les enseignements tirés des pays membres de l'AAAG. L'objectif global est de définir une voie stratégique, réaliste et durable pour renforcer les performances du Trésor et améliorer la transparence budgétaire et la responsabilité publique à travers le continent. Dans le même temps, compte tenu du manque de données issues de la recherche spécifiques au Trésor en Afrique, les auteurs de ce rapport reconnaissent qu'il reste beaucoup à apprendre sur les politiques, les pratiques et les expériences sur le terrain, et, par conséquent, sur la manière dont ces données peuvent aider à se lancer sur une trajectoire plus claire et orientée vers l'avenir.

2. Performances de la GFP en Afrique : données issues du PEFA et de l'EBO

2.1. Analyse du cadre d'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA)

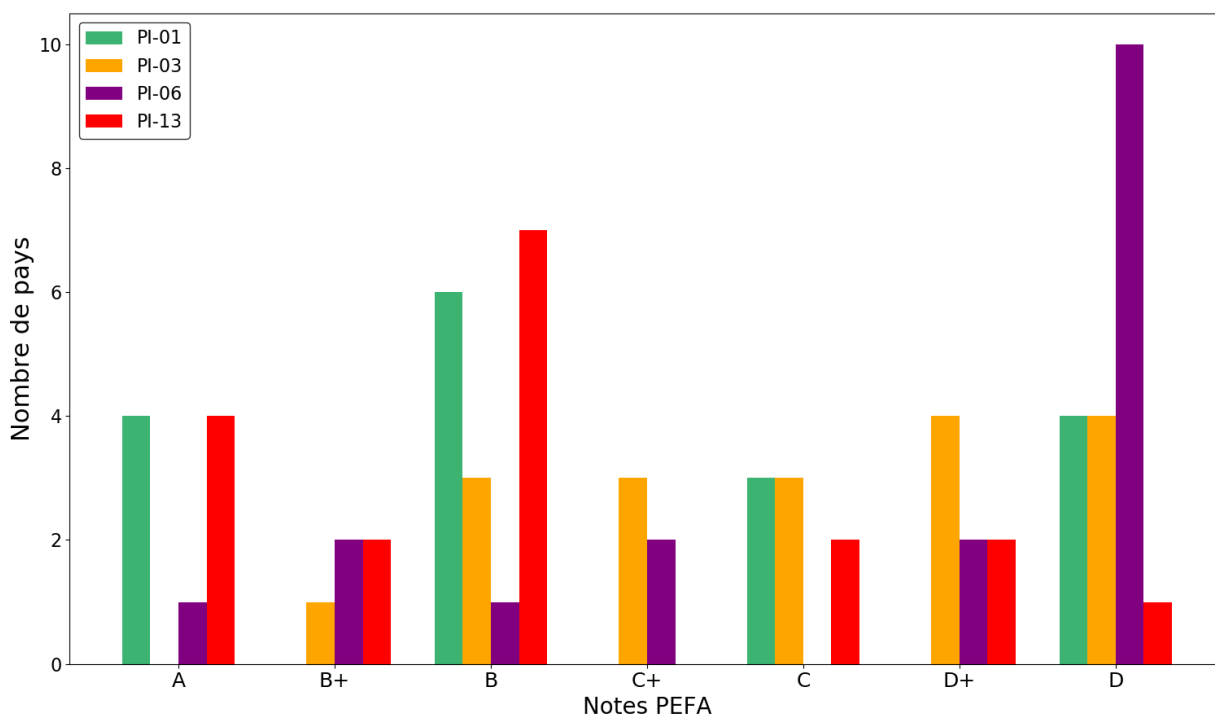
Pour mieux comprendre les performances des systèmes de gestion des finances publiques en Afrique, il est nécessaire d'interpréter avec soin des outils de diagnostic tels que le cadre PEFA et l'enquête sur la transparence budgétaire de l'International Budget Partnership. Ces instruments fournissent des données systématiques et comparables sur la qualité de la planification budgétaire, l'exécution du budget, le contrôle interne, les pratiques comptables, la ponctualité des rapports et la transparence budgétaire. Pris ensemble, ils révèlent des schémas structurels profonds qui influencent directement l'efficacité du fonctionnement du Trésor dans les pays africains.

Conformément au document stratégique 2025 de l'AAAG, les responsabilités stratégiques du Trésor sont alignées sur les indicateurs fondamentaux du PEFA³. Tous les aspects importants de la gestion des finances publiques, y compris la stratégie budgétaire, le contrôle des dépenses, l'intégrité des données financières, la gestion de la trésorerie, le contrôle interne, l'établissement de rapports à l'échelle de l'administration publique et la performance du système de gestion des finances publiques, sont étroitement liés au mandat du Trésor. Cet alignement souligne le rôle institutionnel central que joue cette entité dans la détermination de la cohérence et de la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.

³ Les rôles stratégiques du Trésor correspondent aux indicateurs PEFA fondamentaux comme suit : stratège financier en chef (P1, P14) ; conseiller financier principal du gouvernement (P14, P16) ; Gardien de l'intégrité des finances publiques (P27, P28, P29) ; Leader en matière d'innovation financière publique (P20, P25) ; Coordinateur des rapports à l'échelle du gouvernement (P27) ; Gardien de la Trésorerie et de la gestion de Trésorerie (P21, P22) ; Stratège en chef des risques fiscaux (P13) ; Partenaire stratégique pour l'exécution du budget (P18) ; Gestionnaire des données et des informations sur les finances publiques (P6, P27, P28, P29, P30) ; Responsable de la gouvernance et de l'interopérabilité des systèmes de gestion des finances publiques (P25) ; Facilitateur de l'assurance de la conformité et de l'environnement de contrôle (P20, P30) ; Stratège en matière de performance et d'informations fiscales (P1, P3, P14, P27, P28). (Source : AAAG)

Notre analyse des évaluations PEFA de 2018 à 2024 pour les pays membres de l'AAAG⁴ met en évidence des faiblesses persistantes dans plusieurs domaines fondamentaux. La plupart des pays obtiennent des notes comprises entre C et D+ pour les indicateurs de performance 27, 28 et 29, qui concernent l'intégrité des données financières, les rapports budgétaires en cours d'exercice et les rapports financiers annuels. Ces faibles notes reflètent des problèmes généralisés, notamment des rapprochements incomplets, des balances de vérification incohérentes, des retards dans la préparation des rapports et des erreurs importantes. Ces conclusions corroborent notre argument précédent présenté dans Upadhaya *et al.*, (2024) selon lequel les systèmes de gestion des finances publiques ne peuvent garantir la transparence et la responsabilité lorsque la fonction comptable elle-même est institutionnellement faible ou ne dispose pas de l'autorité nécessaire pour faire respecter la conformité.

Figure 1. Répartition des notes des indicateurs du cadre PEFA (PI-01, PI-03, PI-06, PI-13) parmi les membres de l'AAAG (sur la base des données 2022-2025)

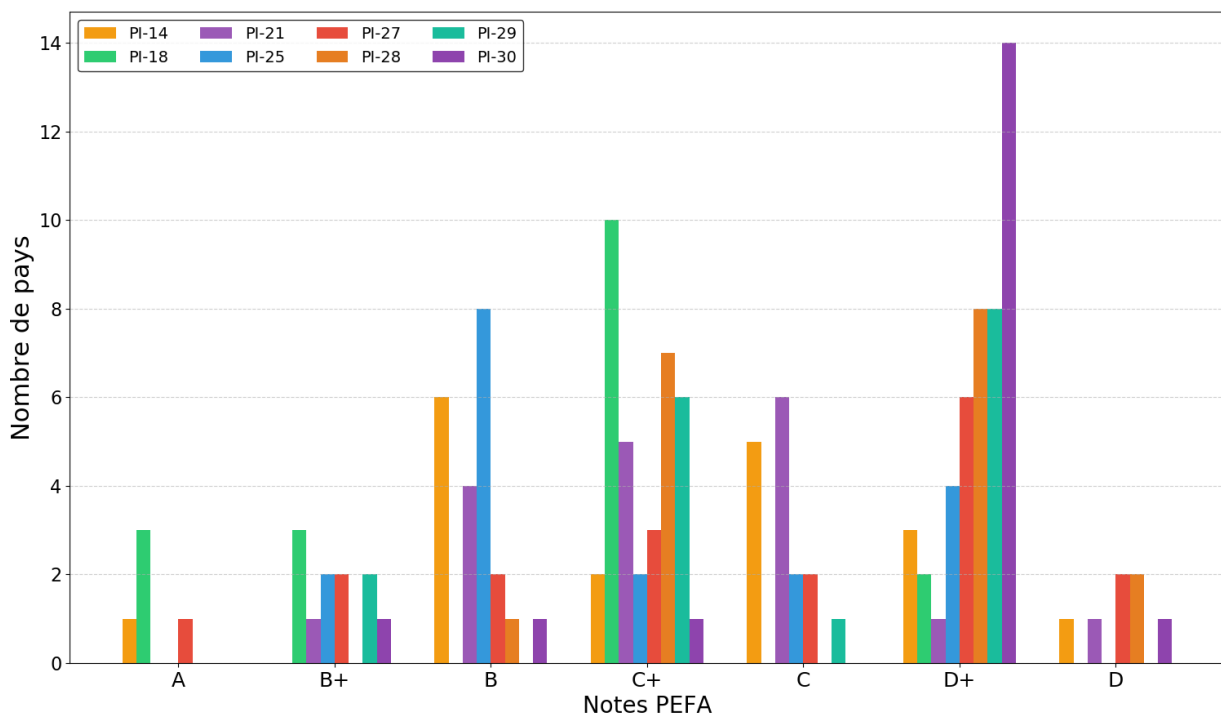


Les figures 1 et 2 montrent la répartition des scores d'évaluation des indicateurs du cadre PEFA (PI-28, PI-29, PI-30, PI-01, PI-03, PI-06, PI-13) parmi les membres de

⁴L'analyse couvre les 18 pays membres de l'AAAG suivants : Botswana, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Gambie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

l'AAAG. La répartition des scores parmi les membres de l'AAAG reflète des défis similaires. Les indicateurs de fiabilité budgétaire, en particulier les PI-1 à PI-33, révèlent des écarts importants entre les budgets approuvés et les dépenses réelles dans de nombreux pays. Ces écarts mettent en évidence des faiblesses dans la prévision des flux de trésorerie, le contrôle des engagements et l'exécution budgétaire. L'examen des réformes de la GFP au Ghana réalisé par Abdulai (2020) montre que ces faiblesses découlent souvent de l'instabilité institutionnelle et de la fragmentation des dispositifs administratifs plutôt que d'échecs dans la conception technique. Andrews (2013) renforce cette observation en soulignant que de nombreuses réformes de la GFP en Afrique ne parviennent pas à être mises en œuvre efficacement en raison du manque d'intégration des processus organisationnels et de l'insuffisance des capacités locales.

Figure 2. Répartition des notes d'indicateurs PEFA (PI-14, PI-18, PI-21, PI-27, PI-28, PI-29, PI-30) parmi les membres de l'AAAG (à partir des données 2022-2025)



En outre, les indicateurs PEFA des figures 1 et 2 montrent la répartition des scores parmi les membres de l'AAAG, illustrant davantage les défis en matière de contrôle interne, d'opérations de trésorerie, d'infrastructure numérique et de planification budgétaire à moyen terme. Bien que de nombreux pays aient adopté des systèmes d'information de gestion financière, l'évaluation de l'ACCA (2024) montre que ces

systèmes ne sont souvent que partiellement opérationnels, manquent d'interopérabilité et continuent d'être compromis par des processus manuels parallèles. Environ 60 % des gouvernements africains continuent de s'appuyer sur des procédures manuelles pour les opérations financières critiques. Cette dépendance compromet l'exactitude et l'actualité des données et rend les états financiers publiés par le Trésor moins fiables. Ces faiblesses compliquent également la mise en œuvre des IPSAS, comme le montrent Kalisa (2019) et Polzer *et al.* (2021) qui affirment que des registres incomplets et des structures de données incohérentes limitent l'efficacité de ces réformes. La Fédération panafricaine des comptables (PAFA, 2020) a également souligné que la mise en œuvre réussie des IPSAS en Afrique nécessite une infrastructure appropriée qui permette de générer des informations pertinentes, de haute qualité et en temps utile pour la prise de décision.

Ces conclusions diagnostiques montrent que, bien que des réformes techniques telles que l'extension des TSA, la numérisation de la perception des recettes et la modernisation des plans comptables aient apporté des améliorations visibles, des problèmes plus profonds liés aux systèmes de contrôle, à la conformité, à la qualité des rapports et à la coordination institutionnelle persistent dans la plupart des pays. Dans l'ensemble, ces faiblesses semblent être le résultat de la dynamique politique, de la répartition inégale des capacités et de l'instabilité du leadership, créant un environnement opérationnel qui pèse considérablement sur le potentiel d'efficacité du Trésor.

Comme indiqué ci-dessus, notre examen des scores PEFA des pays membres de l'AAAG⁵ dans le cadre de 2016 confirme ces tendances structurelles. Les performances sur les points P1 et P14 indiquent que, bien que des cadres de stratégie budgétaire aient été mis en place, leur exécution reste souvent incohérente. La qualité de la planification à moyen terme, reflétée dans le P16, varie considérablement et limite la fiabilité des projections budgétaires prospectives. Les indicateurs clés relatifs à l'intégrité des

⁵ L'analyse couvre les 18 pays suivants : Botswana, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Gambie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

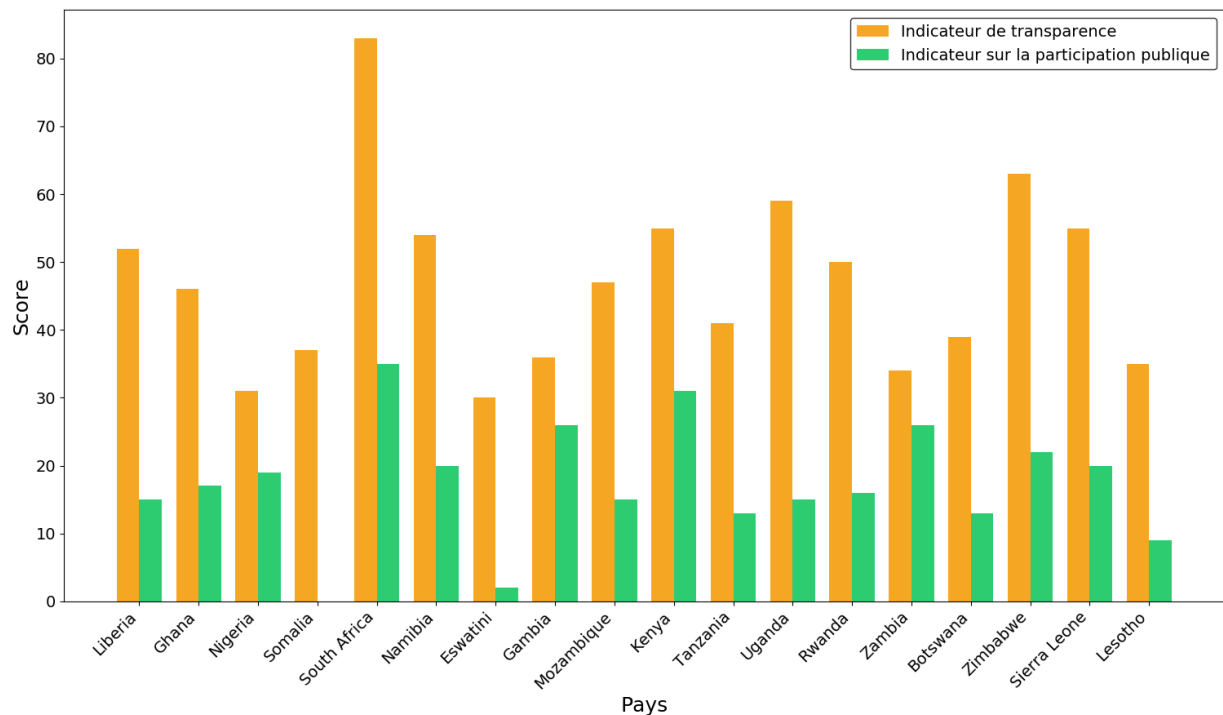
données financières, en particulier les indicateurs P27, P28 et P29, révèlent des difficultés persistantes en matière d'exactitude, de rapprochement et de ponctualité des rapports. Les scores relatifs au contrôle interne et à la préparation au numérique, tels que les P20 et P25, montrent que les progrès sont lents en matière de réduction des processus manuels et d'intégration complète des systèmes. La documentation budgétaire reste incomplète, comme le montre le P6, tandis que les écosystèmes d'audit externe restent faibles selon le P30, en particulier en ce qui concerne la couverture et le suivi des audits. Les performances en matière de trésorerie et de gestion de trésorerie, illustrées par les P21 et P22, continuent d'être limitées par des retards dans les décaissements et les libérations de fonds, la fragmentation des comptes bancaires et le manque de fiabilité des prévisions de trésorerie. Les indicateurs de performance budgétaire, notamment P1 et P3, montrent que les dépenses et les recettes s'écartent souvent des niveaux prévus, tandis que la gestion des arriérés, telle que reflétée dans PI-13, reste limitée, ce qui nuit à la fois à la planification de la trésorerie et à la crédibilité budgétaire. Dans l'ensemble, ces conclusions reflètent des défis persistants en matière d'environnements de contrôle, d'intégrité des données, d'intégration numérique et de conformité, ce qui nécessite de poursuivre les efforts pour améliorer ou faciliter la visibilité et l'analyse budgétaires en temps réel, l'interopérabilité, l'information financière à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, la gestion des dépenses et des recettes, et la gestion du Trésor. Dans un même temps, l'expérience de pays tels que le Rwanda démontre que l'amélioration de la gouvernance des données et l'intégration complète du SIGFP ont conduit à des résultats PEFA plus solides et plus stables.

2.2. L'enquête sur la transparence budgétaire de l'International Budget Partnership

L'enquête sur la transparence budgétaire 2023 fournit des diagnostics supplémentaires. Un petit groupe de pays, dont l'Afrique du Sud, le Kenya et le Botswana, obtiennent des résultats relativement bons en matière de transparence, mais de nombreux pays africains restent en dessous du seuil international de transparence de 61 sur 100. La participation du public est encore plus limitée, les citoyens ayant peu d'occasions de s'impliquer de manière significative dans l'élaboration, l'approbation, l'exécution ou le suivi de l'audit du budget. Jayasinghe *et al.* (2021) affirment que de nombreuses

réformes comptables gouvernementales se concentrent fortement sur les améliorations techniques tout en négligeant les dimensions sociétales et démocratiques de la responsabilité, ce qui limite leur impact même lorsque des réformes techniques semblent avoir été adoptées.

Figure 3. Enquête sur la transparence budgétaire (transparence et participation publique)



Comme le résume la figure 3 ci-dessus, l'Enquête sur le Budget Ouvert (EBO) évalue la transparence à travers la disponibilité des principaux documents budgétaires et évalue la participation en examinant la portée de l'engagement des citoyens auprès des institutions exécutives, législatives et d'audit. Parmi les pays de l'AAAG pour lesquels des données sont disponibles, une transparence accrue et des processus de participation plus ouverts sont systématiquement associés à de meilleures performances sur les indicateurs du rapport PEFA, en particulier les indicateurs PI-27 à PI-29. Cette relation soutient directement les objectifs stratégiques de l'AAAG qui mettent l'accent sur la transparence, la fiabilité des rapports et le renforcement de la confiance du public comme fondements d'une réforme durable de la GFP et d'un rôle renforcé du Trésor dans la gouvernance nationale (Wijethilake *et al.*, 2025).

3. Revue des conclusions des recherches sur la GFP et le Trésor

Parallèlement aux diagnostics PEFA et EBO qui tendent à fournir une « mesure » formelle et holistique des performances de la GFP sur différentes périodes d'évaluation, d'importants travaux de recherche ont été menés pour évaluer l'état (et, dans une moindre mesure, les conséquences) des réformes de la GFP dans les pays en développement, notamment en Afrique⁶. Bien que la GFP englobe un large éventail de rôles, de fonctions et d'activités liés à la manière dont les gouvernements gèrent les ressources publiques, des définitions plus restreintes prédominent dans les milieux de la recherche et de l'élaboration des politiques, par exemple les activités en aval liées aux dépenses associées à l'exécution du budget (Allen *et al.*, 2004), les activités en amont, tout au long du cycle budgétaire, la gestion de la dette (Fritz et Verhoeven, 2017 ; ACCA, 2024) et jusqu'aux pratiques distinctes (par exemple, la comptabilité d'exercice, les normes IPSAS, les systèmes SIGIF, les cadres de dépenses à moyen terme,...).

Dans l'ensemble, l'état des processus et des réformes de la GFP (notamment du côté des dépenses) a tendance à être le « sujet de recherche » plutôt que l'organisation ou les organisations chargées de leur mise en œuvre⁷. Dans cette optique, des travaux antérieurs ont montré que l'exécution budgétaire présentait les améliorations les plus rapides et les plus avancées dans toutes les dimensions de la GFP (par exemple, les plans comptables, la gestion centralisée de la trésorerie), tandis que les progrès réalisés dans le domaine des réformes en amont avancées, telles que la budgétisation pluriannuelle et la budgétisation par programme, étaient plus mitigés (ODI, 2012 ; Pretorius et Pretorius, 2009). En outre, les problèmes liés à l'exécution du budget ont souvent conduit à des déficits insoutenables, à des allocations ne reflétant pas les priorités convenues, à une exécution non conforme aux crédits alloués et à des dépenses inefficaces compromettant la mise en œuvre (Haque et al., 2015 ; réformes

⁶ Bien que ce document d'orientation s'appuie sur des recherches publiées, une analyse systématique dépasse le cadre de ce travail (plusieurs analyses de ce type sont citées dans la liste de références).

⁷ Il convient de noter qu'il existe beaucoup plus d'études sur les institutions « d'audit » (par exemple, le vérificateur général, la cour des comptes, les institutions supérieures de contrôle) que sur les institutions dites « comptables » comme le Trésor.

de la GFP dans les îles du Pacifique ; FMI). Ainsi, les budgets sont mieux élaborés qu'ils ne sont exécutés, tandis que la pratique est en retard par rapport à la création de processus et de lois, et les processus sont plus solides lorsque des acteurs concentrés sont impliqués (Andrews, 2010) ; un problème que Porter *et al.*(2012) ont décrit comme un décalage entre la « forme » et la « fonction ». Les facteurs typiques à l'origine de ces problèmes sont le manque de volonté politique, les capacités limitées et l'importance excessive accordée à des solutions inappropriées (souvent importées).

Fritz et Verhoeven (2017) ont tout d'abord fourni une analyse détaillée de la qualité des systèmes de GFP (à l'aide des données PEFA), concluant qu'il n'existait que des associations significatives avec le revenu par habitant (positive) et la part des recettes provenant des ressources naturelles (négative). Les autres facteurs positifs prédits (croissance par habitant, stabilité politique et régime démocratique) étaient faiblement significatifs. Ensuite, Fritz et Verhoeven (2017) ont mené des études de terrain approfondies en Géorgie, au Népal, au Nigeria, aux Philippines et en Tanzanie, soulignant le rôle stimulant des modèles internationaux de législation en matière de GFP (par exemple, GFP, marchés publics, audit), la pertinence des mandats des agences financières centrales et leur mode d'organisation (concentrée ou déconcentrée), la nécessité de relations efficaces entre l'exécutif et le législatif et entre les différentes structures du gouvernement, l'importance d'une interface politico-technique pour mener à bien les réformes de la GFP, le rôle de l'idéologie politique (par exemple, les cycles électoraux) et l'absence relative d'une demande de réformes (par exemple, de la part des citoyens, des médias, des ONG). L'étude est pertinente en ce qu'elle met en évidence la diversité des résultats et des expériences en matière de la nécessité d'une longue période d'analyse, la nécessité de hiérarchiser les changements, le risque de « recul » des réformes et les raisons pour lesquelles les partenaires au développement devraient réfléchir davantage à l'applicabilité locale des normes (internationales) qu'ils cherchent à promouvoir. Dans une large mesure, ces enseignements ou facteurs clés ressortent dans de nombreuses études ultérieures menées en Afrique.

Une critique formulée à l'encontre des travaux antérieurs sur la GFP concernait le manque de données probantes sur les conséquences des réformes. Grâce à la disponibilité d'un ensemble plus large de données d'évaluation PEFA (119 pays ; 2006

à 2022), Upadhaya *et al.*(2024) ont constaté qu'un système de gestion des finances publiques (GFP) de bonne qualité (axé sur les processus) est associé à une amélioration de la responsabilité publique (par exemple, la crédibilité budgétaire et la perception de la corruption), ainsi qu'à une transparence budgétaire axée sur les résultats. Dans le même temps, l'influence attendue de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle et du contrôle parlementaire était mitigée. De même, Agyemang *et al.* (2023) affirment que la capacité institutionnelle atténue les chocs budgétaires, ce qui positionne les réformes robustes de la GFP comme essentielles pour améliorer la souplesse budgétaire et garantir la résilience durable des systèmes de santé pendant les crises et les pandémies. Tapsoba *et al.*(2024) se sont concentrés sur les conséquences sanitaires, notant que les pays dotés d'une GFP de haute qualité affichaient les taux de mortalité infantile, de moins de cinq ans et des maladies non transmissibles (MNT) les plus bas. Associée à un engagement politique de haut niveau et à des allocations budgétaires, la GFP (plus précisément la dimension « prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire ») a contribué à des résultats sanitaires plus favorables (Tapsoba *et al.*, 2025) . D'autres exemples d'évolutions positives dans le contexte africain sont mis en évidence dans Jayasinghe et al. (2021) (amélioration de la qualité des informations contenues dans les états financiers publics), tandis qu'une plus grande autonomie locale dans la conception et l'utilisation des systèmes comptables informatisés a permis de réduire la corruption et les irrégularités (Lassou *et al.*, 2019) . Enfin, un rapport de Tawiah (2023) et (2024) indique que l'adoption des normes IPSAS a eu une influence positive sur la réduction de la corruption et l'amélioration de l'accès au financement international. Si les éléments ci-dessus montrent le potentiel d'amélioration des processus et des systèmes de GFP, les preuves à travers l'Afrique restent limitées, en particulier lorsqu'il s'agit de démontrer comment la GFP et les institutions comptables concernées (y compris le Trésor) contribuent à une meilleure prestation de services

En outre, les données disponibles suggèrent que des enseignements ont été tirés quant à la nécessité de mettre en œuvre les réformes de la GFP de manière appropriée, en évitant les approches radicales et en tenant compte de l'économie politique dans

laquelle ces réformes sont mises en œuvre (par exemple, Pretorius et Pretorius, 2009⁸; Andrews, 2013 ; Fritz et Verhoeven, 2017 ; Lassou *et al.*, 2019) . Cependant, plusieurs défis récurrents ont été documentés. Ces défis sont résumés dans le tableau 1, accompagnés de quelques sources de recherche clés, et classés en défis structurels et institutionnels, défis technologiques et liés à la numérisation, défis liés aux capacités humaines, défis politiques et juridiques et défis liés aux marchés publics. Certains de ces défis se sont accentués depuis la pandémie de Covid-19 et les crises géopolitiques actuelles (marchés publics, vulnérabilités budgétaires, réduction des financements au développement), tandis que d'autres semblent plus profonds dans certaines régions (par exemple, l'Afrique francophone). Un problème persistant dans tous les contextes semble être le développement de capacités suffisantes en matière d'éducation, de formation et d'organisation (Jayasinghe *et al.*, 2021 ; Lassou *et al.*, 2025), qui peuvent contribuer à garantir la durabilité et l'efficacité des institutions comptables telles que le Trésor.

Tableau 1. Défis récurrents affectant la mise en œuvre de la GFP en Afrique

Catégorie de défi	Principaux défis / manifestations
Structurels et institutionnels	Faiblesses persistantes des systèmes de GFP malgré l'existence de cadres juridiques et procéduraux formels, particulièrement visibles lors de chocs tels que la COVID-19 et dans les fonctions d'approvisionnement et d'application (Upadhaya <i>et al.</i> , 2024) ; AfDB, 2023). Coordination fragmentée entre les fonctions de budgétisation, de comptabilité et d'audit, y compris entre les différents niveaux de gouvernement, parallèlement à des mandats qui se chevauchent et à des rôles

⁸ Les auteurs examinent les cadres suivants pour les réformes de la GFP : L'approche « Getting the Basics Right » (Bien cerner les fondamentaux dès le départ) souligne que les systèmes comptables et de contrôle fondamentaux doivent être prioritaires avant que des réformes plus avancées puissent aboutir. L'approche par plateforme met l'accent sur le renforcement progressif des capacités, tandis que l'approche renforcée met en avant les stratégies menées par les pays, le soutien coordonné et le suivi basé sur le PEFA. Les perspectives politico-économiques, telles que l'approche « Drivers of Change » (Meneurs de Changements), soulignent que l'efficacité organisationnelle du Trésor dépend non seulement de la conception technique, mais aussi des incitations informelles, des relations de pouvoir et de la légitimité institutionnelle.

	institutionnels peu clairs qui génèrent des rivalités entre les agences (Upadhaya <i>et al.</i> , 2024) .
Technologie et numérisation	Longs retards dans la mise en œuvre des SIGIF et numérisation inégale entre les institutions de gestion des finances publiques (ACCA, 2024 ; Kalisa, 2019). La mauvaise qualité des données et les compétences numériques limitées du personnel nuisent à l'établissement des rapports financiers et à la surveillance, tandis que l'insuffisance des infrastructures TIC, les vulnérabilités en matière de cybersécurité et la dépendance à l'égard des allocations budgétaires annuelles freinent la modernisation du système (ACCA, 2024) .
Capacités humaines	Pénurie persistante de personnel comptable et d'audit techniquement qualifié, le renforcement des capacités étant souvent interprété de manière restrictive comme une formation ponctuelle plutôt que comme un développement organisationnel systémique (Betley <i>et al.</i> , 2015 ; Lassou <i>et al.</i> , 2025) . Une autorité législative limitée restreint l'influence sur les décisions politiques stratégiques (Mzansi, 2024), tandis que la faiblesse des réseaux de professionnels, en particulier dans les contextes francophones, limite l'apprentissage entre pairs et la diffusion des réformes (Jayasinghe <i>et al.</i> , 2021).
Politique et juridique	La politisation des finances publiques nuit à la transparence, à la responsabilité et à l'intégrité des données (Lassou <i>et al.</i> , 2019 ; Jayasinghe, Adhikari, Soobaroyen, Wynne et Malagila, 2021). La faiblesse des mécanismes d'application limite les conséquences en cas de non-respect, ce qui contribue à retarder la publication des rapports financiers et à affaiblir le suivi des irrégularités, tandis que la faible transparence budgétaire et la participation limitée du public persistent (ACCA, 2024). Les pressions externes en faveur de réformes négligent souvent les contraintes politico-économiques et la nécessité de mettre en place des voies de réforme progressives (Jayasinghe <i>et al.</i> , 2021)
Passation des marchés et gestion financière	La non-conformité systémique, le truquage des offres, la corruption et les inefficacités dans les marchés publics affaiblissent le contrôle des dépenses et le rapport qualité-prix (Jayasinghe <i>et al.</i> , 2021 ; Upadhaya <i>et al.</i> , 2024 ; Lassou <i>et al.</i> , 2025). Impact limité des réformes des marchés publics sur les performances économiques globales, en particulier dans les contextes riches en ressources, parallèlement à une surveillance insuffisante des investissements et à des contrôles internes faibles .

Dans le contexte spécifique du Trésor, les recherches sur sa structure et son fonctionnement sont rares (que ce soit en Afrique ou ailleurs). D'après les quelques études disponibles, les contraintes comprennent un manque criant de capacités, l'instabilité du leadership, la fragmentation des systèmes numériques et des environnements politiques et institutionnels défavorables. Les données provenant du Ghana, du Rwanda, du Nigeria et des pays africains francophones montrent que la pénurie de comptables professionnels qualifiés et les possibilités limitées de développement du personnel affaiblissent considérablement la capacité du Trésor à produire des rapports financiers fiables, à mettre en œuvre des contrôles internes et à soutenir la mise en œuvre des réformes (Anlesinya *et al.*, 2014 ; Burlaud, 2018 ; Kalisa, 2019 ; Ajiteru et Abalaka, 2023). Même dans les pays qui ont officiellement adopté les normes IPSAS ou mis en œuvre des plateformes SIGIF (voir par exemple le cas de la Tanzanie - Mbelwa *et al.*, 2019), les capacités organisationnelles limitées entraînent souvent des retards dans la production des rapports, des registres incohérents et un recours continu à des processus manuels parallèles. Le leadership au sein du Bureau du vérificateur général (BVG) apparaît également comme un facteur organisationnel déterminant. Au Nigeria, Ajiteru et Abalaka (2025) constatent que la compétence et l'orientation stratégique du comptable général influencent fortement la crédibilité de la réforme et la performance institutionnelle. Des données plus générales sur la GFP confirment qu'un leadership politique et technique fort est nécessaire pour assurer des progrès durables et que les réformes techniques ne peuvent à elles seules aboutir lorsque l'engagement politique est faible ou instable (Andrews, 2013). Lorsque l'environnement du Bureau du vérificateur général (BVG) est caractérisé par des ingérences politiques, des changements de direction et une autonomie limitée, cela tend à entraîner une fragilité organisationnelle, qui affaiblit la responsabilité en général. Fritz et Verhoeven(2017) font référence aux implications du fonctionnement d'un modèle « concentré » (toutes les activités de GFP relevant d'une seule organisation et d'un seul ministère) par rapport à un modèle « déconcentré » (les activités de GFP étant déléguées à différents organismes/départements spécialisés, impliquant souvent plusieurs ministères). Chaque modèle peut présenter ses propres avantages et défis pour le Trésor. Par exemple, un modèle déconcentré implique des relations étroites, une collaboration et une délimitation claire des responsabilités entre les

agences/départements spécialisés. Cependant, dans la pratique, il existe souvent des chevauchements de mandats, des rôles institutionnels flous et des rivalités entre les agences (Upadhaya *et al.*, 2024). Tavakoli (2012) souligne également les problèmes liés à la fragmentation des responsabilités, aux systèmes parallèles dictés par les bailleurs de fonds et à la corruption persistante, qui affaiblissent encore davantage l'efficacité du CCE. Dans l'ensemble, cependant, la structure organisationnelle des CCE et des autres agences de GFP est mal comprise.

Les réformes des systèmes numériques et d'information soulignent encore davantage l'importance de la structure organisationnelle. En Éthiopie et en Tanzanie, Muhammed (2014) montre que les réformes réussissent lorsque les systèmes sont adaptés aux réalités locales, soigneusement séquencés et soutenus par des processus internes efficaces. Le développement progressif des systèmes comptables numériques au Bénin, documenté par (Lassou *et al.*, 2019), montre de la même manière que les réformes participatives et ancrées localement s'intègrent plus efficacement que les modèles imposés de l'extérieur. Au Ghana, Betley *et al.* (2012) démontrent comment les défis liés au SIGIF découlent à la fois d'une capacité insuffisante et d'une fragmentation des responsabilités institutionnelles. Kalisa (2019) montre en outre que la mise en œuvre des IPSAS est entravée par des infrastructures obsolètes, un engagement limité des parties prenantes et des ressources insuffisantes, ce qui renforce la nécessité de mettre en place des structures capables de soutenir la transformation numérique. Plusieurs autres études et rapports d'organisations internationales ont présenté des conclusions similaires, soulignant comment la médiocrité des infrastructures informatiques a exacerbé les difficultés d'adoption et de mise en œuvre des normes IPSAS en Afrique et ailleurs (voir par exemple ACCA, 2017). L'adoption d'outils numériques peut améliorer la prestation de services et renforcer les fonctions de contrôle, mais ces avantages dépendent de la résolution des problèmes liés aux infrastructures, aux lacunes en matière de culture numérique et aux inégalités potentielles dans l'accès à la technologie. Argento *et al.*(2026) soulignent que les risques émergents tels que les violations de la confidentialité des données, les biais algorithmiques et la complexité de la gouvernance numérique nécessitent une adaptation institutionnelle et un renforcement des capacités

minutieux. Il est donc nécessaire de veiller à ce que le progrès technologique renforce, plutôt que sape, la responsabilité, l'équité et la confiance de la société.

Les héritages institutionnels façonnent la conception organisationnelle du Trésor dans les pays africains. Les systèmes francophones maintiennent des cadres centralisés et légalistes avec des « corps » des professionnels distincts correspondant à des fonctions ou à des professions spécifiques en matière de comptabilité et d'audit qui s'alignent étroitement sur les systèmes hérités de la France. Il convient de noter que les notions de comptabilité et d'audit telles que nous les connaissons dans la tradition anglophone (dominante) ne se traduisent pas nécessairement par les mêmes notions et pratiques dans les systèmes francophones. Par exemple, l'audit interne en tant que fonction ne semble pas exister en tant que fonction unique dans le système francophone ; et l'information financière ne contient pas le même ensemble de comptes et ne suit pas des formats similaires. Ces différences limitent souvent la flexibilité et ralentissent l'intégration des nouvelles réformes. Par exemple, une étude réalisée par Lassou *et al.* (2025) montre comment ces structures compliquent les tentatives de modernisation des fonctions de comptabilité et d'audit et préconise des approches différentes pour les initiatives de professionnalisation. Les systèmes anglophones, en revanche, ont tendance à être plus ouverts à la professionnalisation grâce à des organismes comptables professionnels relativement actifs et ont progressé plus rapidement dans l'adoption des normes IPSAS et SIGIF. Enfin, la faiblesse des systèmes de passation des marchés publics affaiblit encore davantage le contrôle financier et complique le rôle de surveillance du Bureau du vérificateur général, comme le démontrent l'analyse de Chavula (2025) sur les pratiques de passation des marchés publics en Afrique et les études de cas mettant en évidence la non-conformité, le contournement des contrôles internes, le contournement des systèmes de passation électronique des marchés publics et le truquage des offres. Il est également rapporté que la monétisation des activités politiques des partis et des élections transforme essentiellement les accords de passation de marchés en mécanismes de financement destinés à soutenir financièrement les politiciens et leurs partisans (Lassou *et al.*, 2024 ; Upadhaya *et al.*, 2024 ; Lassou *et al.*, 2025) .

Dans l'ensemble, cette analyse documentaire montre que le renforcement des systèmes de GFP en Afrique reste une question d'actualité qui concerne étroitement le Trésor. En particulier, les données suggèrent que les institutions responsable de la gestion du Trésor public ont besoin d'une conception organisationnelle cohérente, d'une stabilité du leadership, de structures de personnel professionnalisées, de systèmes numériques intégrés et d'environnements politiques et de responsabilité favorables. Les réformes techniques telles que l'adoption des normes IPSAS ou des FMIS ne deviennent efficaces que lorsque le Trésor possède les capacités organisationnelles et le positionnement institutionnel nécessaires pour traduire les contributions à la réforme en améliorations durables. Il faut reconnaître que l'analyse des lacunes réalisée par l'AAAG corrobore l'identification des faiblesses en révélant des lignes hiérarchiques incohérentes, des mandats juridiques incomplets ou obsolètes, une faible indépendance budgétaire, des modalités de mandat incertaines et des déficits importants en matière de robustesse des SIGFP, de registres d'actifs, de pratiques d'évaluation, de comptabilisation des passifs et de capacité IPSAS. Collectivement, ces conclusions démontrent que de nombreux Trésors n'ont pas encore acquis l'autorité institutionnelle, les capacités systémiques, l'autonomie financière et les compétences professionnelles nécessaires pour répondre aux normes internationales et fournir des informations financières fiables, transparentes et complètes.

4. Le Trésor stratégique : principes directeurs et voie à suivre proposée

L'Association africaine des comptables généraux s'est positionnée comme le moteur central des réformes des GFP sur le continent en fondant son programme sur les faiblesses identifiées à plusieurs reprises par les évaluations du PEFA, les analyses des lacunes et la recherche universitaire. Dans cette optique, le plan stratégique de l'AAAG (2024-2028) présente un programme de réformes ciblé dans lequel l'Association agit comme une plateforme continentale visant à améliorer les normes professionnelles, la conduite éthique et les capacités techniques en matière de gestion des finances publiques, tout en remédiant aux faiblesses spécifiques du PEFA. Ses partenariats avec l'Union africaine, l'AFROSAI-E, la PAFA, l'Initiative africaine pour la professionnalisation et les instituts de recherche universitaire visent à élaborer des normes africaines, à

diffuser des pratiques fondées sur des résultats de recherche, à renforcer la responsabilité et à améliorer les fondements techniques de la performance du Trésor .

Le document de position de l'AAAG intitulé «(2025) » (Les comptes publics et la gouvernance budgétaire : un appel à l'action pour l'Afrique) approfondit ce programme en affirmant que la réforme ne peut se limiter à des solutions « techniques » (par exemple, la numérisation, le renforcement des capacités, la mise en œuvre des normes IPSAS et d'autres normes pertinentes), mais doit élever le comptable général au rang de leader stratégique au centre de la gouvernance budgétaire d'un pays. Il propose un mandat élargi, aligné sur le PEFA, qui positionne le Trésor comme un principal stratège financier, le principal conseiller financier du gouvernement, le gardien de l'intégrité des finances publiques, le gestionnaire des données financières publiques, le leader de la modernisation numérique, le coordinateur de l'information financière à l'échelle du gouvernement, le principal stratège en matière de risques fiscaux et l'acteur clé de la budgétisation axée sur la performance.

S'appuyant sur les ambitions susmentionnées et tenant compte des résultats de recherches existantes, le présent document d'orientation expose les principes directeurs qui sous-tendent la notion d'un Trésor stratégique :

Principe directeur n° 1 (Passer d'une analyse retrospective à une analyse prospective) : L'état d'esprit institutionnel de la trésorerie doit évoluer pour passer d'une organisation guidée par une vision rétrospective à une vision prospective, puis à une organisation axée sur la prévoyance. Nous entendons par là que les mandats traditionnels du Trésor en matière de conformité et de rapports financiers doivent servir de base pour fournir des informations exploitables aux dirigeants au sein du gouvernement ainsi qu'aux leaders politiques. Plutôt que d'être (sans doute) considéré comme un « fournisseur de données », le Trésor devrait mettre l'accent sur ses compétences en matière d'analyse des données à des fins de prévision, de modélisation et de prédiction (notamment à l'aide d'outils d'intelligence artificielle). Un tel principe permettra d'aligner l'ambition d'agir en tant que stratège financier en chef, principal conseiller financier du gouvernement et gestionnaire des données relatives aux finances publiques.

Principe directeur n° 2 (Conduire les réformes de la GFP) : Les expériences documentées des réformes de la GFP à travers l'Afrique suggèrent qu'il est nécessaire de disposer d'une solide expertise interne pour mettre en œuvre des cadres et des voies appropriés pour les réformes de la GFP. Le recours continu à des conseillers externes (et souvent liés aux bailleurs de fonds) ne permet pas aux institutions comptables africaines de diriger, d'apprendre et d'évaluer les conséquences des réformes. Un Trésor stratégique devrait donc développer ou renforcer sa capacité à diriger et à mettre en œuvre des réformes comptables à l'échelle de l'ensemble du gouvernement (y compris en matière de modernisation numérique), en fournissant des conseils et des contributions essentiels et en étant conscient des risques et des défis liés à une telle mise en œuvre. Le fait de conserver cette expérience « interne » se traduit par une ressource précieuse, renforce la crédibilité de l'organisation et garantit l'existence d'une mémoire institutionnelle pour faire face aux réformes et aux défis ultérieurs.

Principe directeur n° 3 (Représenter les intérêts financiers du public) : Les recherches montrent que les citoyens et les communautés ne sont souvent pas informés du rôle et des fonctions du Trésor, ni des motivations des réformes de la GFP, même lorsque celles-ci visent (paradoxalement) à améliorer la responsabilité publique et la transparence. Au contraire, l'accent est souvent mis sur les lignes de responsabilité formelles via les élus (par exemple, les membres du parlement, les commissions des comptes publics) et les pressions exercées par quelques acteurs de la société civile (par exemple, les médias/la presse, les organismes de surveillance des dépenses ou de lutte contre la corruption). Cette situation a pour conséquence un intérêt limité et une apathie du public (sauf en cas de fraude, de corruption ou d'irrégularités), une perception d'opacité quant à la nature des réformes et, sans doute, un manque (ou une limitation) concomitant de volonté politique, les questions comptables ou de GFP n'étant pas considérées comme importantes sur le plan politique. Un Trésor stratégique devra donc renforcer la pertinence publique des processus et des pratiques de GFP, en s'engageant plus directement et plus ouvertement auprès des citoyens, des communautés, des parties prenantes et de la société civile. Comme dans le cas du secteur privé, où les professionnels et les cabinets comptables parlent souvent de défendre « l'intérêt public

», il semble logique et approprié que le Trésor communique, s'engage et fonctionne de la même manière en tant que gardien de l'intégrité des finances publiques.

Principe directeur n° 4 (Démontrer les résultats en matière de prestation de services) : La plupart des données issues de la recherche et des évaluations menées respectivement par les institutions universitaires et les organismes de développement ont tendance à se concentrer sur les résultats et les mesures étroites de la performance des réformes de la GFP (par exemple, les indicateurs PEFA relatifs à l'exécution du budget, l'efficacité des contrôles de la masse salariale, la ponctualité des rapports budgétaires et des états financiers, l'exhaustivité des informations budgétaires, la portée de l'audit externe, l'adoption des normes IPSAS). Bien que ces éléments soient importants pour évaluer la qualité des processus internes (et leurs progrès), il existe beaucoup moins de données sur la manière dont les pratiques et les processus du Trésor ont un impact réel sur le fonctionnement général des activités gouvernementales et, en fin de compte, sur les moyens de subsistance des citoyens et des communautés. Les cadres sociétaux existants pourraient être utilisés (par exemple, les objectifs de développement durable) pour aider à démontrer comment les activités ou les processus (ainsi que les réformes) du BSCI profitent en fin de compte à la société dans son ensemble (par exemple, en matière de santé, d'éducation, de réduction de la pauvreté, de lutte contre le changement climatique) et ainsi mieux positionner le rôle stratégique du BSCI.

Principe directeur n° 5 (Investir dans les capacités institutionnelles, organisationnelles et individuelles) : La plupart des discussions entre académiciens, praticiens et décideurs politiques s'accordent sur la nécessité cruciale de renforcer les capacités du Trésor, soulignant que les promoteurs de réformes et les gouvernements n'accordent pas suffisamment d'attention aux besoins en ressources humaines et techniques. Malheureusement, le terme « renforcement des capacités » semble être considéré comme acquis, impliquant souvent des activités fragmentaires de développement et de formation du personnel afin de garantir la mise en œuvre d'une réforme (Pretorius et al., 2011). Toutefois, selon le PNUD (2008 ; cité dans Pretorius et al., 2011), le renforcement des capacités implique un exercice plus holistique à trois niveaux : l'environnement favorable (politiques, législation, relations de pouvoir, normes

sociales), le niveau organisationnel (systèmes, procédures) et le niveau individuel (expérience, connaissances et développement des compétences). Il implique également une approche participative dans la mesure où les parties prenantes concernées (c'est-à-dire les institutions comptables du secteur public) doivent être associées au processus d'évaluation des atouts et des besoins existants. Une telle approche stratégique garantit que les initiatives spécifiques de renforcement des capacités ne se révèlent pas vaines ou n'ont pas un impact limité. Par exemple, même si le Bureau du vérificateur général a pour politique d'encourager le personnel à obtenir un diplôme en comptabilité, l'obtention de ce diplôme doit être conforme aux règles de la fonction publique et être reconnue comme telle par des récompenses et des incitations appropriées. Une approche stratégique du renforcement des capacités tiendrait également compte de la manière de restructurer l'organisation (autour des rôles, des fonctions, des activités) et d'élaborer des mesures de performance et d'autres indicateurs de performance clés qui seraient alignés sur les responsabilités des individus et des équipes. En d'autres termes, un Trésor stratégique devrait réfléchir au renforcement des capacités de manière concertée.

Sur la base des principes directeurs ci-dessus, nous présentons ci-dessous quelques exemples de la manière dont le changement pourrait être mis en œuvre dans la pratique :

- (a) **Améliorer les ressources stratégiques et politiques au sein du conseil d'administration du Trésor** : en partant du principe que le Trésor dispose d'un Conseil d'Administration officiel (sinon, un conseil consultatif pourrait être créé), le mandat du conseil d'administration du Trésor (composé de membres nombreux et diversifiés) pourrait être élargi afin d'aider à élaborer une stratégie et de conseiller l'organisation sur son engagement tant sur le plan technique que politique.
- (b) **Renforcer le capital humain du Trésor** : compte tenu de la grande diversité et de la complexité des défis à relever (par exemple, les incertitudes budgétaires, l'impact du changement climatique, les ingérences politiques, la fraude), il est urgent de renforcer la confiance du personnel, d'adapter l'organisation à

l'évolution des circonstances et de renforcer l'orientation éthique de son rôle. Cela impliquera de revoir la stratégie en matière de ressources humaines en tenant compte du développement, de la fidélisation, du moral et de la motivation du personnel et de la direction du Trésor. Cette révision pourrait s'illustrer par l'expérimentation et l'évaluation d'une rémunération/de mesures incitatives basées sur les performances afin de garantir que les fonctionnaires soient reconnus pour leur travail/leurs efforts visant à atténuer ou à éliminer la prévalence des irrégularités financières, sur la base de critères clairs et de données/indicateurs fiables. (Upadhaya *et al.*, 2024) .

(c) **Engagement des parties prenantes** : Outre l'affinement d'une stratégie d'engagement avec les parties prenantes officielles (par exemple, les dirigeants politiques, les fonctionnaires et les membres du parlement), le BSC peut élaborer une stratégie d'engagement communautaire au niveau national et infranational afin de mieux faire connaître le rôle et les contributions de l'organisation. Une telle participation proactive des citoyens constitue un puissant mécanisme pour renforcer la légitimité institutionnelle et favoriser la confiance du public (Wijethilake *et al.*, 2025). Le Trésor pourrait également mettre en place un projet de « rapports populaires » (Joaquim *et al.*, 2025), dans le cadre duquel des versions résumées (et rédigées dans un langage simple) des états financiers du gouvernement et des rapports du Trésor pourraient être diffusées. Cela permettrait d'améliorer la responsabilité publique du Trésor.

(d) **Approche différenciée du renforcement des capacités et du développement des systèmes** : compte tenu de la diversité régionale (par exemple, anglophone, francophone, lusophone) et intrarégionale, une bonne compréhension du contexte et des systèmes locaux est nécessaire pour trouver un équilibre entre les programmes de renforcement des capacités communs et sur mesure (y compris les initiatives professionnelles) et les systèmes d'information comptable viables dans le contexte des pays membres.

D'autres exemples d'activités découleraient du processus d'analyse stratégique. En outre, des collaborations avec des chercheurs locaux pourraient être mises en place afin

de développer des projets communs de recherche et d'évaluation sur des thèmes d'intérêt, par exemple les défis opérationnels (p. ex. paiements aux fournisseurs, lutte contre la fraude, exécution du budget, numérisation), les défis organisationnels (p. ex. gestion des performances, systèmes d'approvisionnement) et l'impact sociétal (démonstration des résultats en matière de prestation de services, engagement auprès de la communauté).

5. Risques et hypothèses pour la mise en œuvre réussie des réformes du Trésor

La mise en œuvre efficace des réformes de la gestion des finances publiques (GFP), dans lesquelles le Bureau du comptable général joue un rôle central, dépend d'un ensemble de conditions juridiques, politiques, techniques et de capacités qui sont souvent inégales ou fragiles dans les pays membres de l'AAAG. Comme ces réformes visent à renforcer l'information financière, les systèmes numériques, la gestion des risques budgétaires et la responsabilité de l'ensemble du gouvernement, elles nécessitent un environnement favorable, un engagement politique soutenu et des capacités professionnelles adéquates. Le tableau 2 en annexe résume les principaux risques génériques susceptibles de compromettre les progrès de la réforme de la GFP, évalue leur probabilité et leur impact potentiel, et présente les mesures potentielles d'atténuation et les acteurs responsables nécessaires pour garantir que les réformes ancrées dans le Bureau du comptable général soient crédibles, durables et conformes aux attentes du PEFA.

6. Conclusions

Le renforcement du Trésor est essentiel à la mise en place de systèmes de gestion des finances publiques crédibles et transparents à travers l'Afrique. Les données issues des analyses PEFA, de l'EBO, des recherches académiques, des rapports et de l'analyse des lacunes de l'AAAG montrent des faiblesses persistantes dans les domaines de l'information financière, du contrôle interne, de l'intégration numérique et de la gestion des risques budgétaires, confirmant que les réformes techniques seules sont insuffisantes sans des fondements institutionnels plus solides. Le plan stratégique, le cadre de positionnement et les résolutions de la conférence de l'AAAG fournissent une

voie cohérente pour transformer le Trésor d'une fonction de conformité en une institution budgétaire stratégique responsable de l'intégrité financière, de l'information financière à l'échelle de l'ensemble du gouvernement et de la modernisation numérique.

L'analyse factuelle présentée dans ce document met en évidence des implications politiques claires pour les gouvernements, les institutions du Trésor et les partenaires au développement. Premièrement, les pays doivent renforcer les fondements juridiques et institutionnels du Trésor en modernisant les lois sur les finances publiques, en clarifiant les mandats et en garantissant une indépendance opérationnelle qui favorise l'intégrité budgétaire et la fiabilité des rapports. Cela est essentiel pour améliorer les indicateurs PEFA liés à l'intégrité des données financières, au contrôle interne, à la stratégie budgétaire et à l'établissement de rapports à l'échelle de l'ensemble du gouvernement. Deuxièmement, la numérisation doit être élevée au rang de priorité politique fondamentale, les gouvernements investissant dans des plateformes SIGIF intégrées, des cadres de gouvernance des données et des compétences numériques afin d'améliorer l'exactitude, l'actualité et l'exhaustivité des informations financières. Troisièmement, le déficit de compétences persistant identifié dans les États membres nécessite l'adoption de stratégies globales en matière de renforcement des capacités, comprenant des cadres de compétences, un développement professionnel continu, des parcours professionnels clairs et une collaboration avec les instituts de recherche.

Une autre implication est la nécessité de renforcer les incitations institutionnelles en faveur de la transparence et de la responsabilité. Les gouvernements devraient renforcer le rôle de toutes les parties prenantes, telles que les commissions des comptes publics, les institutions d'audit et la société civile, afin de garantir que les rapports financiers publiés par le Trésor donnent lieu à un examen et à un suivi significatif. L'AAAG devrait continuer à utiliser son pouvoir de mobilisation à l'échelle continentale pour promouvoir l'apprentissage entre pairs, la définition de normes et le suivi des progrès, tout en travaillant avec les États membres pour intégrer les fonctions stratégiques du Trésor dans les plans de développement nationaux. Les partenaires au développement peuvent soutenir les réformes en alignant l'assistance technique

sur les priorités de l'AAAG, en encourageant les voies de réforme propres à chaque pays et en investissant dans le renforcement des capacités à long terme plutôt que dans des projets de mise en conformité à court terme.

Sur la base de ces implications, cinq priorités de réforme se dégagent. Les pays devraient renforcer les cadres juridiques qui élèvent le Trésor au rang d'institution fiscale stratégique. Ils devraient institutionnaliser des systèmes numériques intégrés qui prennent en charge la production de rapports conformes aux normes IPSAS et fournissent des données financières fiables. Ils devraient investir dans la professionnalisation et le développement des ressources humaines au sein du Trésor et de l'écosystème plus large de la GFP. Ils devraient promouvoir des mécanismes de transparence et de responsabilité qui traduisent l'amélioration des rapports en une meilleure gouvernance. Enfin, l'AAAG et ses partenaires universitaires et techniques, notamment l'université d'Aston, devraient continuer à favoriser la cohérence continentale par la production de données probantes, l'apprentissage entre pairs et un soutien harmonisé aux réformes. Ensemble, ces mesures politiques peuvent faire passer les systèmes africains de GFP d'une orientation axée sur la conformité à une gouvernance budgétaire stratégique, fondée sur les données et résiliente.

Dans l'ensemble, les Trésors Public des pays africains ont le mandat et le potentiel pour devenir les moteurs centraux de la transparence et de la responsabilité budgétaires lorsqu'ils sont soutenus par des stratégies de réforme cohérentes et un leadership continental fort. Grâce au rôle de coordination de l'AAAG, aux partenariats universitaires et à l'engagement des États membres en faveur de réformes fondées sur des données probantes, le continent est bien placé pour mettre en place des systèmes de GFP modernes, fiables et prêts pour l'avenir, qui renforcent la confiance du public et soutiennent le développement à long terme.

Références

AAAG (2024) *Comprehensive Gap Analysis Report*. African Association of Accountants General. Available at: <https://aaag.africa/comprehensive-gap-analysis-report-2/>.

AAAG (2025) *Repositioning the office of accountant general as the chief government financial advisor: a pefa-aligned framework*. African Association of Accountants General. Available at: <https://aaag.africa/repositioning-the-office-of-accountant-general-as-the-chief-government-financial-advisor-a-pefa-aligned-framework/>.

Abdulai, M.S., (2020). Public financial management in Ghana: A move beyond reforms to consolidation and sustainability. *International Journal of Industrial and Manufacturing Engineering*, 14(6), pp.424-438.

ACCA (2024) *PFM Performance in Africa*. Association of Chartered Certified Accountants. Available at: [https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/PFM-performance-in-Africa/ACCA_Africa_PFM_Performance_Report_2024_V4_LR\(1\).pdf](https://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_Global/professional-insights/PFM-performance-in-Africa/ACCA_Africa_PFM_Performance_Report_2024_V4_LR(1).pdf).

Agyemang, J., Azure, J., Kimani, D. and Arun, T., (2023). Governmental financial resilience during pandemics: the case of West Africa. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(3), pp.385-414.

Ajiteru, S.A., Sulaiman, T.H., and Abalaka, J.N. (2025) 'Office Of The Accountant General Of The Federation (OAGF) Examines The Effects Of Effective Leadership And Strategies In Nigeria', *International Journal of Social Science and Humanity*, 2(2).

Allen, R., Schiavo-Campo, S., and Columkill Garrity, T. (2004) *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*. The World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/84c34637-a55e-5f36-804c-7b9ea1d2b415>

Andrews (2010) 'How Far Have Public Financial Management Reforms Come in Africa?'. *CID Working Papers 208*, Center for International Development at Harvard University.

Andrews, M., (2013). *The limits of institutional reform in development: Changing Rules for Realistic Solutions*. Cambridge University Press.

Anlesinya, A., Bukari, Z. and Eshun, P. (2014) 'The Effect Of Employee Development On Performance Of Public Sector Organisations In Ghana: Evidence from Controller and Accountant General's Department, Accra', *International Journal of Management and Commerce Innovations*, 2(2), pp. 283-290.

Areneke, G, Khlif, W., Kimani, D. and Soobaroyen, T. (2022). 'Do corporate governance codes matter in Africa?', in Marnet, O. (ed), *Research Handbook on Corporate Board Decision-Making*, pp. 273–301. Available at:

<https://doi.org/10.4337/9781800377189.00023>.

Argento, D., Dobija, D., Grossi, G., Marrone, M. and Mora, L., (2025). 'The unaccounted effects of digital transformation: implications for accounting, auditing and accountability research', *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 38(3), pp.765-796. Available at: <https://doi.org/10.1108/AAAJ-01-2025-7670>.

Betley, M., Bird, A. and Gharthey, A. (2012) *Evaluation of Public Financial Management Reform in Ghana, 2001–2010*. African Development Bank.

Burlaud, A. (2018) *Can accounting standardization serve the public interest?*, *Audit financier*. Nr. 3(151)/2018. Available at: <https://doi.org/10.20869/AUDITF/2018/151/016>.

Chavula, H.K. (2025) 'Public Finance Management and Economic Growth : The Case of Public Procurement Systems and Practices in Africa', *Public Finance & Management*, 24(3–4), pp. 130–147. Available at: <https://doi.org/10.1177/15239721251357511>.

Fritz, V., Verhoeven, M. and Avenia, A. (2017) *Political Economy of Public Financial Management Reforms; Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. The World Bank. Available at <https://www.pefa.org/resources/political-economy-public-financial-management-reforms-experiences-and-implications>.

Jayasinghe, K., Adhikari, P., Soobaroyen, T., Wynne, A., and Malagila, J. (2021). 'Government accounting reforms in Sub-Saharan African countries and the selective ignorance of the epistemic community : A competing logics perspective', *Critical Perspectives on Accounting*, 78. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102246>.

Joaquim, R., Jorge, S. and Pimentel, L.M. (2025) 'Popular reporting in the publicsector: a systematic literature review and reflections for future research', *Journal of Accounting & Organizational Change*, 21(4), pp. 736-756.

Kalisa, S. (2019) 'International Public-Sector Accounting Standards adoption and implementation issues in Africa', *African Accounting and Finance Journal*, 2(1), pp. 119–131.

Kimani, D., Ullah, S., Kodwani, D. and Akhtar, P. (2021). 'Analysing corporate governance and accountability practices from an African neo-patrimonialism perspective : Insights from Kenya', *Critical Perspectives on Accounting*, 78, p. 102260. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2020.102260>.

Kimani, D., Seny Kan, K.A. and Uddin, S. (2026) 'Self, Communitarian Self, and Personhood: A Theoretical Account of 'Non-Compliance in Corporate Governance in Africa, *Critical Perspectives on Accounting* (forthcoming).'

Lassou, P., Roos, M. and Soobaroyen, T. (2025). *Public Sector Accounting and Auditing Capacity: A Baseline Research Study of Selected African Countries*. African Professionalisation Initiative (API). Available at <https://professionalisation.africa/public->

sector-accounting-and-auditing-capacity-a-baseline-research-study-of-selected-african-countries/

Lassou, P.J.C., Hopper, T., Tsamenyi, M., and Murinde, V. (2019). 'Varieties of neo-colonialism : Government accounting reforms in Anglophone and Francophone Africa – Benin and Ghana compared', *Critical Perspectives on Accounting*, 65, p. 102071. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2019.01.003>.

Lassou, P.J.C., Sorola, M., Senkl, D., Lauwo, S.G. and Masse, C. (2024) 'Monetization of politics and public procurement in Ghana.', *Accounting, Auditing and Accountability journal*, 37(1), pp. 85–118.

Mzansi, R. (2024). *Engagement with the Office of the Accountant-General and Chief Procurement Officer*. The Standing Committee on Public Accounts (SCOPA). Available at: <https://static.pmg.org.za/241029MIN-NA.pdf>

Muhammed, A., (2014). A critical analysis of public financial management reform in Ethiopia and Tanzania. *Developing Country Studies*, 4(9), pp.130-142.

PAFA (2020) *Building a bridge to a brighter africa*. Pan-African Federation of Accountants. Available at <https://www.pafa.org.za/uploads/files/IPSAS-Implementation-Road-Map-for-Africa.pdf>

Polzer, T., Adhikari, P., Nguyen, C.P. and Gårseth-Nesbakk, L., (2023). 'Adoption of the International Public Sector Accounting Standards in emerging economies and low-income countries: a structured literature review'. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(3), pp. 309-332. Available at: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-01-2021-0016>.

Porter, D., Andrews, M., Turkewitz, J.A. and Wescott, C.G., (2011). Managing public finance and procurement in fragile and conflicted settings. *International Public Management Journal*, 14(4), pp.369-394. Available at: <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.656049>.

Betley, M., Pretorius, C., Kabuya, P., and Ravaoarimino, L. (2015). *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) assessment in Mauritius*. The World Bank. Available at <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/MU-Dec15-PFMPR-Public.pdf>

Pretorius, C. and Pretorius, N. (2009). *Review of Public Financial Management Reform Literature*. Evaluation Working Paper/Report EV968. UK Department for International Development. Available at <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78be3040f0b63247699d1b/review-pub-finan-mgmt-reform-lit.pdf>

Tapsoba, V.A., Compaore, E.W., Zeba, A.N., Some, J.W., Manga, J.S., Diouf, A., Moubarac, J.C., Vandevijvere, S. and Dicko, M.H., (2025). 'Evaluation of the implementation of

governmental policies and actions to create healthy food environments in Burkina Faso'. *Public Health Nutrition*, 28(1), p. 31. Available at: <https://doi.org/10.1017/S1368980024002568>.

Tapsoba, Y., Silim, A., Frimpong, K.A. and Barroy, H., (2024). 'Does Public Financial Management Save Life? Evidence from a Quantitative Review of PFM and Health Outcomes in Sub-Saharan African Countries Does Public Financial Management Save Life? Evidence from a Quantitative Review of PFM and Health Outcomes in Sub', *Health Systems & Reform*, 10(1). Available at: <https://doi.org/10.1080/23288604.2023.2298190>.

Tawiah, V. (2023). 'The Effect of IPSAS Adoption on Governance Quality: Evidence from Developing and Developed Countries', *Public Organization Review*, 23(1), pp. 305–324. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00625-w>.

Tawiah, V., and Soobaroyen, T. (2024). 'The relationship between the adoption of international public sector accounting standards and sources of government financing: Evidence from developing countries'. *Accounting Forum*, 48(2), pp. 307-330. Available at: <https://doi.org/10.1080/01559982.2022.2151073>.

Upadhaya, B., Soobaroyen, T., Ntim, C., Adhikari, P., Jayasinghe, K., Zalata, A. and Haque, F., (2024). *To what extent do public financial management systems support fiscal transparency and public accountability?. Research Paper Series, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*. Available at <https://www.pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/PEFA%20Report%20PFM%20and%20Accountability%2020241029.pdf>

Wijethilake, C., Kimani, D. and Soobaroyen, T. (2025) 'How citizen participation facilitates trust in public institutions: a cross-national analysis of South Asia. In: Cockerham, J., (ed.) *Political participation: Citizen input in Government*. Vernon Press. (In Press)'..

Annexe

Tableau 2. Tableau de gestion intégrée des risques (modèle)

Catégorie de risque	Risques clés	Mesures d'atténuation	Acteurs responsables
Risques juridiques et institutionnels	Lois obsolètes en matière de finances publiques ; mandat faible ou imprécis du Bureau du procureur général ; cadres juridiques fragmentés ; lenteur des processus de réforme législative	Moderniser les lois sur les finances publiques ; renforcer l'indépendance du Bureau du vérificateur général ; harmoniser les cadres ; accélérer les réformes juridiques	Ministère des Finances ; Parlement ; commissions de la fonction publique ; AAAG
Risques politiques et de gouvernance	Renouvellement des dirigeants ; volonté politique incohérente ; résistance à la transparence ; institutions de contrôle faibles ; corruption	Construire des coalitions politiques ; intégrer les réformes dans les plans nationaux ; renforcer les PAC et les ISC ; utiliser la pression exercée par l'évaluation par les pairs de l'AAAG	Ministère des Finances ; Parlement AAAG
Risques techniques et liés aux systèmes numériques	SIGIF fragmenté ; interopérabilité limitée ; faiblesses en matière de cybersécurité ; systèmes non compatibles avec les normes IPSAS	Mettre à niveau l'SIGIF ; adopter des normes de gouvernance des données ; renforcer la cybersécurité ; investir dans une refonte compatible IPSAS ; groupes de travail numériques de l'AAAG	Ministère des Finances ; autorités chargées des TIC ; Trésor ; AAAG
Risques liés aux capacités humaines et à la professionnalisation	Pénurie de comptables qualifiés ; faibles compétences en matière d'IPSAS et d'analyse ; taux de rotation élevé ; dépendance à l'égard des consultants	Élaborer des cadres de compétences ; formation professionnelle continue ; incitations à la fidélisation ; renforcer les instituts de formation ; appliquer les clauses de transfert de compétences	Trésor ; commissions de la fonction publique ; instituts de formation ; AAAG ; PAFA ; AFROSAI-E

NB : la probabilité, l'impact et le niveau de risque doivent être déterminés par l'institution concernée.

THE AFRICAN ASSOCIATION OF ACCOUNTANTS GENERAL (AAAG)
Plot 488a, Lake Road | Kabulonga – Lusaka, Zambia | +260 958120115
info@aaag.africa | www.aaag.africa

Follow us on Social Media



AFRICAN ASSOCIATION OF
ACCOUNTANTS GENERAL

WWW.AAAG.AFRICA