

Pratiques et Procédures Budgétaires

NOTE DE SYNTHÈSE

SÉRIE 2026 | 01

Exécution budgétaire en Afrique : contrôles formels et discipline inégale



Note de synthèse

Dans l'ensemble des pays d'Afrique, les systèmes de gestion des finances publiques (GFP) ont connu d'importantes évolutions institutionnelles, qui se sont traduites par l'adoption généralisée de processus budgétaires formels et de cadres de contrôle. Cependant, les données issues de l'Enquête 2025 de CABRI sur les pratiques et les procédures budgétaires (EPPB 2025) menée auprès de 18 pays africains, révèlent des lacunes dans les pratiques d'exécution budgétaire susceptibles d'entraîner des écarts entre les budgets approuvés par l'État et les dépenses effectives¹. Ce décalage est analysé au travers de six indicateurs fondamentaux d'exécution : la fréquence des budgets supplémentaires (ou lois de finances rectificatives ou LFR), la divulgation des arriérés, la consolidation du compte unique du Trésor (CUT), le respect du contrôle des engagements, la flexibilité de la réaffectation et les règles relatives au dépassement des crédits.

Si l'architecture formelle des contrôles des dépenses est désormais largement en place, sa capacité à contenir les résultats en matière de dépenses reste inégale dans la pratique. La moitié de l'échantillon (9 pays sur 18) a adopté trois budgets supplémentaires ou plus au cours de la période de référence 2022-2024, marquée par la crise de la COVID-19 et le choc lié au conflit en Ukraine. Bien que ce nombre ne suffise pas à lui seul à évaluer la qualité de l'exécution, des révisions budgétaires répétées et importantes soulignent le manque de réalisme du budget initial (ou Loi de finances initiales ou LFI) et interrogent sur la gestion des chocs, une préoccupation d'autant plus pressante que la fréquence et l'intensité des chocs climatiques, sécuritaires et externes devraient s'accroître au cours de la prochaine décennie. Les dispositifs de gestion de trésorerie restent

également hétérogènes : seuls 6 pays sur 18 disposent de CUT entièrement consolidés, étant entendu qu'une consolidation intégrale n'est pas toujours réalisable, en particulier pour les comptes de projets détenus par les donateurs. Les contrôles des engagements s'avèrent relativement plus solides, 9 pays sur 18 faisant état d'une application systématique. Enfin, les règles de réaffectation et l'application inégale des limites de dépassement de crédits (plafonds de dépenses) peuvent accentuer les écarts par rapport au budget initialement approuvé, entraînant des répercussions en chaîne sur la gestion des arriérés.

L'analyse des tendances dans les dix pays interrogés à la fois en 2015 et 2025 montre une évolution significative, bien qu'inégale, de la part des pays appliquant les critères les plus stricts de chaque indicateur. Au sein de ce groupe, la proportion de pays indiquant que des sanctions sont systématiquement appliquées en cas de violation du contrôle des dépenses a augmenté de 30 points de pourcentage (passant de 40 % en 2015 à 70 % en 2025) ; de même, la part de ceux qui interdisent strictement les dépassements de crédits a progressé de 10 points de pourcentage (passant de 30 % à 40 %). En ce qui concerne les budgets supplémentaires, le nombre annuel moyen pour l'ensemble du groupe a légèrement diminué, passant de 1,1 en 2015 à 0,8 en 2025 (chiffre annualisé à partir de la mesure triennale de 2025), tandis que la médiane est restée inchangée à 1. Ce résultat témoigne d'un léger élargissement de la discipline au bas de la distribution plutôt que d'une amélioration globale à l'échelle du groupe. À l'inverse, la proportion des pays disposant d'un CUT pleinement consolidé a reculé de 20 points de pourcentage (passant de 60 % à 40 %).

¹ Cette note d'orientation traite exclusivement de l'exécution du budget de l'État ; l'aide acheminée par les systèmes (circuits) parallèles des donateurs n'est pas prise en compte, bien que l'évolution des flux d'aide ces dernières années ait pu contribuer à certaines réaffectations en cours d'exercice.



1. Contexte

Depuis la précédente EPPB de CABRI en 2015, et dans un contexte plus long des réformes de la GFP, la plupart des pays africains ont accompli des progrès considérables dans la mise en place et l'affinement de l'architecture formelle de leurs systèmes de GFP. Les éléments fondamentaux tels que les calendriers budgétaires, les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), les structures de budgétisation par programme (budget-programme) et les contrôles juridiques des dépenses sont désormais largement institutionnalisés, et l'enquête 2025 confirme la poursuite de leur affinement depuis 2015. Ces réformes ont favorisé une préparation plus structurée du budget dans l'ensemble de l'échantillon.

La comparaison du même groupe de dix pays souligne l'ampleur du changement institutionnel entre 2015 et 2025 : la part des pays de ce groupe préparant des états financiers en comptabilité d'exercice a augmenté de 40 points de pourcentage (passant de 10 % à 50 %) ; la proportion de ceux appliquant des normes comptables fondées sur les normes IPSAS a progressé de 40 points de pourcentage (passant de 50 % à 90 %) ; et, la part des pays dotés d'un bureau parlementaire dédié à la recherche budgétaire a augmenté de 20 points de pourcentage (passant de 30 % à 50 %). En outre, la moitié de ce groupe (50 %) indique désormais que le CDMT détermine automatiquement les plafonds de dépenses de l'exercice suivant, une catégorie qui n'est pas directement comparable à l'instrument de 2015, mais qui est révélatrice d'une orientation continue des réformes. Ces avancées confirment une vague notable de modernisation institutionnelle.

Toutefois, les améliorations formelles apportées à la préparation du budget ne se traduisent pas toujours par des résultats homogènes lors de son exécution. La crédibilité de l'exécution dépend tant des modalités de sa préparation que de la mesure dans laquelle le budget initialement approuvé est effectivement mis en œuvre dans la pratique. En effet, c'est au stade de l'exécution que les plans de politiques (plans d'action publics ou orientations stratégiques) se traduisent en flux de ressources, que les engagements sont pris, que les paiements sont effectués et que les services sont rendus aux citoyens. C'est également au stade de l'exécution que les systèmes font face à des difficultés telles que :

- la volatilité des recettes et les chocs macroéconomiques,
- les priorités politiques émergentes ou imprévues,
- les contraintes de capacité administrative, et,
- les défis liés à la gestion de la liquidité.

Par conséquent, l'exécution du budget constitue un test révélateur du fonctionnement concret des systèmes de GFP. Elle permet non seulement de vérifier l'existence des mécanismes de contrôle, mais aussi de déterminer s'ils sont crédibles, applicables et capables d'infléchir les résultats des dépenses.

Les profils d'exécution comparative par pays présentés à la Figure 1 révèlent une situation contrastée, où des taux d'exécution globaux élevés peuvent coexister avec d'importants ajustements en cours d'exercice. Plusieurs pays affichent des taux d'exécution élevés (un grand nombre, supérieurs à 85% et certains au-dessus de 95 %), mais un taux d'exécution élevé par rapport à un budget révisé à plusieurs reprises ne saurait être assimilé à un alignement sur le budget initialement approuvé. Au cours de la période de référence 2022-2024, qui englobe la fin de la crise de la COVID-19 et le choc budgétaire lié au conflit en Ukraine, 9 pays sur 18 ont adopté trois budgets supplémentaires ou plus. Remis dans leur contexte, ces rectifications ne constituent pas automatiquement la preuve d'une défaillance : l'ampleur des révisions par rapport au budget initial (LFI), ainsi que les raisons qui les sous-tendent, importent davantage que leur simple nombre.

L'application des contrôles des dépenses est également inégale : certains pays les mettent en œuvre de manière régulière, tandis que d'autres ne font état que d'une application occasionnelle, voire inexistante, ce qui peut nuire à l'efficacité des règles formelles. Le degré d'exhaustivité du CUT varie de la consolidation totale à des architectures de trésorerie largement fragmentées, bien qu'une consolidation incomplète ne soit pas en soi le signe d'une imprévisibilité de la trésorerie. De manière plus générale, on constate que des taux d'exécution globaux peuvent coexister avec des pratiques susceptibles d'entraîner des écarts significatifs par rapport au budget initialement approuvé : certaines de ces pratiques témoignent d'un manque de rigueur ou d'une défaillance des contrôles, tandis que d'autres reflètent une flexibilité de gestion légitime ou la survenance de chocs véritables. Sur les cinq dimensions des profils d'exécution budgétaire présentés à la Figure 1, le Mozambique se distingue par le profil le plus solide tandis que la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso et le Ghana affichent des pratiques robustes.

L'analyse développée dans les parties suivantes s'appuie sur six indicateurs d'exécution issus de l'EPPB 2025, comparés dans la mesure du possible aux données de l'EPPB 2015 : la fréquence des budgets supplémentaires, la consolidation du CUT (en tant que variable indicative de la gestion de trésorerie), la mise en œuvre des contrôles des engagements, la flexibilité des réaffectations, la gestion des arriérés et les règles relatives au dépassement de crédits.



Figure 1 : Profils d'exécution budgétaire par pays

Pays	Taux d'exécution (taux $\geq 85\%$ = satisfaisant)	Réduction (compression) des dépenses en cours d'exécution	Budgets supplémentaires (total au cours des 3 derniers exercices)	Respect (mise en œuvre effective) des contrôles	Exhaustivité du CUT
Maurice	$\geq 95\%$	Non	≥ 3	Toujours	Partielle
Rwanda	$\geq 95\%$	Dans les limites définies	≥ 3	Toujours	Partielle
Guinée	85 à 94 %	Dans les limites définies	≥ 3	Toujours	Partielle
Burkina Faso	$\geq 95\%$	Dans les limites définies	1 à 2	Toujours	Intégrale
Côte d'Ivoire	$\geq 95\%$	Dans les limites définies	1 à 2	Toujours	Intégrale
Namibie	$\geq 95\%$	Non	≥ 3	Toujours	Aucune
Lesotho	85 à 94 %	Dans les limites définies	≥ 3	Toujours	Aucune
Libéria	70 à 84 %	Non	1 à 2	Toujours	Partielle
Malawi	85 à 94 %	Dans les limites définies	≥ 3	Occasionnellement	Partielle
Mozambique	85 à 94 %	Non	Aucun	Occasionnellement	Intégrale
Afrique du Sud	70 à 84 %	Non	≥ 3	Jamais	Intégrale
Kenya	$\geq 95\%$	Dans les limites définies	≥ 3	Occasionnellement	Partielle
Sénégal	$\geq 95\%$	Dans les limites définies	≥ 3	Jamais	Intégrale
Ghana	70 à 84 %	Non	Aucun	Toujours	Partielle
Nigéria	70 à 84 %	Non	1 à 2	Occasionnellement	Partielle
Gambie	85 à 94 %	Dans les limites définies	Aucun	Jamais	Intégrale
Guinée-Bissau	85 à 94 %	Non	Aucun	Jamais	Partielle
Soudan du Sud	$< 70\%$	Informelle	Aucun	Occasionnellement	Aucune

Source : EPPB 2025.



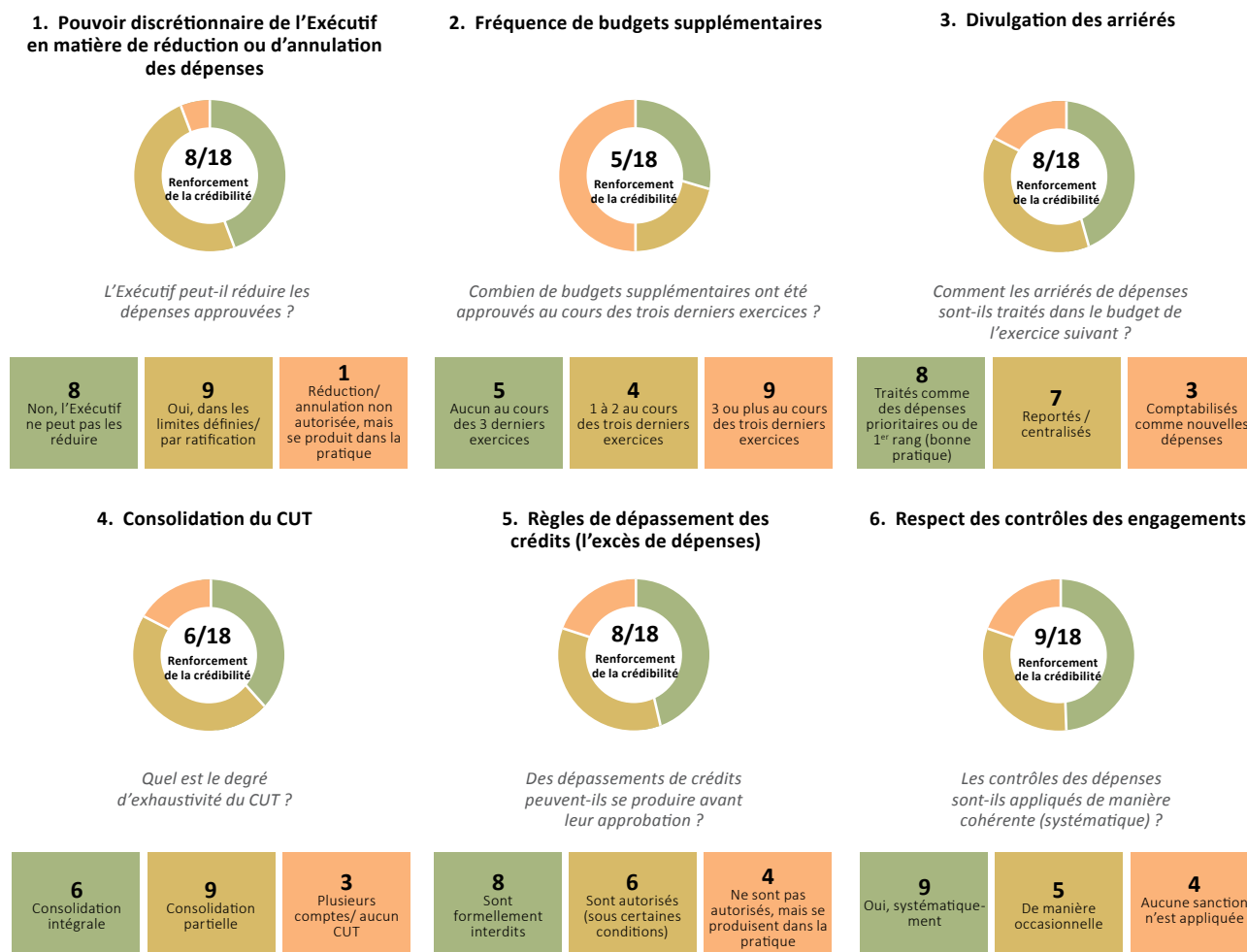
2. Le paysage de l'exécution

L'exécution est l'étape qui révèle la cohérence entre le budget initialement approuvé et celui réalisé, même si la qualité de la préparation en amont importe tout autant. L'EPPB 2025 met en évidence des résultats contrastés dans les principales dimensions de l'exécution. Les contrôles des engagements constituent le plus solide des six indicateurs présentés ici, 9 pays sur 19 faisant état d'une application cohérente. En revanche, les rectifications en cours d'exercice et la gestion fragmentée de la trésorerie peuvent fragiliser l'intégrité du budget initialement approuvé dans plusieurs pays. La plupart des pays ont voté au moins un budget supplémentaire (LFR) au cours de la période de référence, certains l'ayant même fait plus de trois fois. Cependant, le fait d'y voir ou non un signe de faiblesse dépend à la fois de la raison de cette révision et de son ampleur par rapport au budget initial (LFI).

Pris dans leur ensemble, ces indicateurs suggèrent que les

résultats d'exécution sont influencés par un mélange de réalisme budgétaire en amont, de conditions de trésorerie et du respect effectif des règles tout au long de l'exercice. La moitié des pays de l'échantillon fait preuve d'une application rigoureuse du contrôle des engagements et 44 % traitent les arriérés de manière transparente en tant que dépenses prioritaires. Lorsque les systèmes de trésorerie restent fragmentés, le lien entre les allocations et les dépenses exécutées peut s'affaiblir davantage. À mesure que les pressions émergentes sont absorbées au cours d'exercice, le budget initialement approuvé peut progressivement céder la place au « budget effectif » mis en œuvre lors de l'exécution.

Figure 2 : Indicateurs du processus d'exécution budgétaire



Source : EPPB 2025.

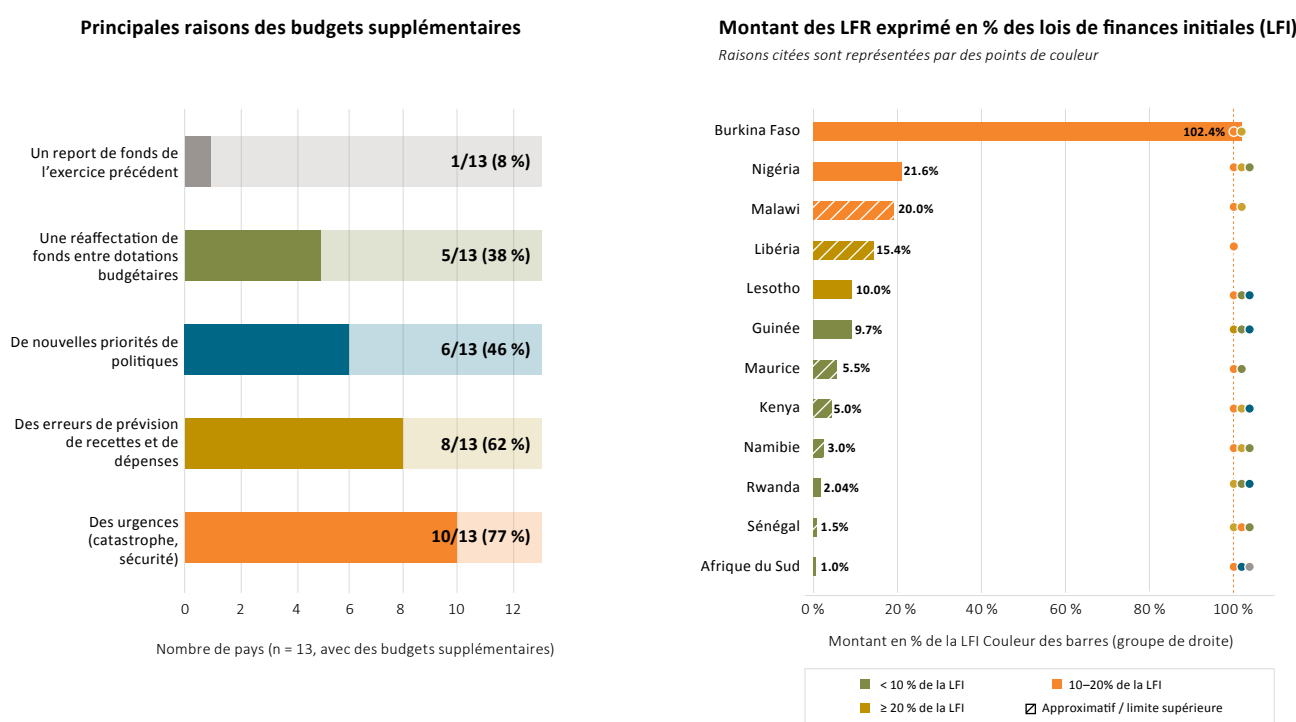


2.1. Budgets complémentaires et risque pour l'intégrité budgétaire

La fréquence des budgets supplémentaires est un indicateur utile, quoique non concluant en soi, de la prévisibilité budgétaire et de la discipline d'exécution. En principe, les budgets supplémentaires tiennent compte de circonstances imprévues ou de changements majeurs de politiques, et peuvent aussi servir, dans certains cas, à soumettre les dépenses additionnelles à un examen législatif distinct. Sur le plan analytique, ce qui importe, c'est le motif de la révision, qu'il s'agisse de chocs, de réaffectations entre dotations ou de nouvelles priorités en matière de politique, ainsi que son ampleur par rapport au budget initial, et non le seul nombre de révisions.

Si l'on analyse le nombre réel de budgets supplémentaires au sein du groupe des dix pays, la moyenne annuelle a légèrement diminué, passant de 1,1 en 2015 à 0,8 en 2025 (valeur annualisée sur la base de la mesure triennale de 2025), tandis que la médiane s'est maintenue à 1. La baisse de la moyenne traduit un élargissement de la modération budgétaire au bas de la distribution (la Gambie et le Ghana ne déclarent désormais aucun budget supplémentaire sur la période triennale de référence), alors même qu'une fréquence élevée persiste dans plusieurs pays (le Kenya, le Lesotho et Maurice signalent chacun 4 budgets supplémentaires ou plus au cours de la même période de référence).

Figure 3 : Raisons principales et montant des lois de finances rectificatives (LFR)



Source : EPPB 2025.

Neuf pays sur dix-huit ont adopté trois budgets supplémentaires (LFR) ou plus au cours de la période de référence 2022-2024, marquée par des chocs externes et les effets persistants de la pandémie de COVID-19, tandis que cinq pays en ont adopté un seul. Plus des trois quarts des pays ayant eu recours à des budgets supplémentaires (10 sur 13) ont invoqué des situations d'urgence, y compris des catastrophes et l'insécurité, pour justifier ces révisions. Huit de ces treize pays ont également invoqué des erreurs de prévision de recettes ou de dépenses, qui peuvent traduire, soit des faiblesses techniques, soit des pressions liées à des chocs. En comparaison, les pays ont été moins nombreux (6 sur 13), à citer de nouvelles priorités en matière de politique comme justifier le recours à des budgets supplémentaires (LFR).

Le niveau de contrôle appliqué aux budgets supplémentaires représente une garantie importante contre les dérives de politiques et constitue un facteur permettant de déterminer si, dans la pratique, des révisions fréquentes s'avère, une force ou une faiblesse. Il est donc encourageant de constater que 14 des 18 pays soumettent les budgets supplémentaires (LFR) à un examen parlementaire complet, y compris les 13 pays qui y ont eu recours entre 2022 et 2024. Le montant des budgets supplémentaires (LFR) par rapport au budget initial (LFI) revêt également une grande importance. Ici, les écarts sont considérables : ils vont du Burkina Faso, où le budget supplémentaire a doublé l'enveloppe initiale, à l'Afrique du Sud, où celui-ci n'a représenté que 1 %. La taille médiane des budgets supplémentaires s'établit entre 5,5 et 9,7 % des crédits budgétaires initiaux.



2.2. Gestion de la trésorerie et risque de fragmentation

Une contrainte plus fondamentale à l'exécution réside souvent dans la gestion de trésorerie. Les gouvernements ne peuvent traduire les budgets approuvés en dépenses réelles que si les liquidités sont disponibles et débloquées de manière prévisible. Seuls six pays sur dix-huit disposent d'un CUT intégralement consolidé. La fragmentation persistante des systèmes de trésorerie peut limiter la visibilité de l'État sur sa situation globale de trésorerie, amenuiser son aptitude à mobiliser les soldes d'un compte à l'autre, et compromettre la prévisibilité des calendriers de déblocage (décaissement). Dans la pratique, cela peut entraîner :

- des soldes de trésorerie de l'État dispersés entre plusieurs comptes bancaires, sans possibilité de centralisation ou de réaffectation pour répondre aux priorités de dépenses,
- une visibilité limitée sur la situation globale de trésorerie de l'État, ce qui rend difficile le maintien de calendriers de décaissement fiables, et,
- une répartition inéquitable et ad hoc des fonds disponibles entre les unités de dépense, du fait que les déblocages dépendent du solde de chaque compte individuel plutôt que des priorités de dépenses approuvées.

L'analyse des tendances comparant les enquêtes de 2015 et 2025 apporte ici une conclusion importante et contre-intuitive : la part des dix pays du groupe faisant état d'un CUT intégralement consolidé a chuté de 20 points de pourcentage (de 60 % en 2015 à 40 % en 2025), le Ghana, Maurice et la Namibie sont en

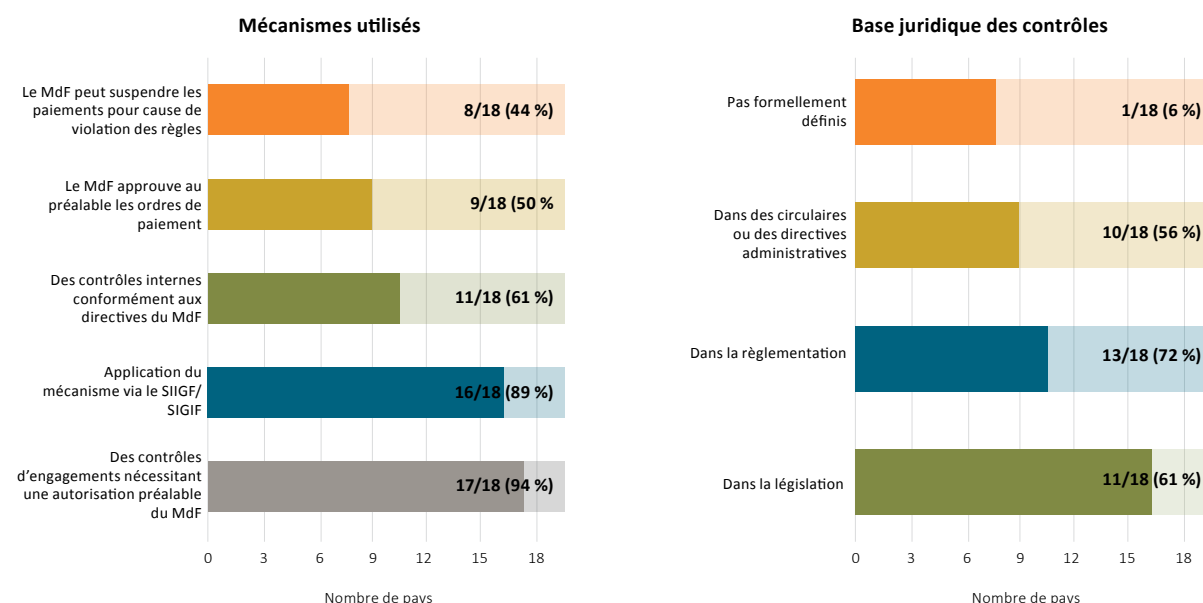
effet tous passés d'un dispositif « entièrement consolidé » à un dispositif « partiellement consolidé », tandis que le Lesotho est resté en dehors de tout dispositif de consolidation. La gestion de trésorerie s'avère donc l'un des rares domaines dans lesquels le groupe n'a enregistré aucun progrès au cours de la dernière décennie.

Lorsque la fragmentation est importante, l'exécution budgétaire risque d'être dictée davantage par la disponibilité des liquidités que par les priorités approuvées. Améliorer la performance de l'exécution requiert donc une plus forte intégration entre les fonctions de budgétisation et de trésorerie, de pair avec une plus grande prévisibilité des pratiques de déblocage de liquidités.

2.3. Contrôles des engagements : approches multidimensionnelles et application relativement rigoureuse

Les contrôles des engagements sont conçus pour empêcher les unités de dépense de contracter des obligations qui excèdent les ressources disponibles. Ils constituent un garde-fou essentiel contre les dépenses excessives et l'accumulation d'arriérés. L'enquête révèle que tous les pays ont mis en place une forme ou une autre de mécanisme de contrôle des dépenses. Dans la majorité d'entre eux, ces contrôles de dépenses sont stipulés par une loi ou un règlement. L'exigence d'une autorisation préalable du MdF demeure le moyen de contrôle le plus courant, suivi par les contrôles de paiements appliqués via le SIIGF.

Figure 4 : Base juridique et mécanismes de contrôle des engagements



Source : EPPB 2025.



Dans la moitié des pays couverts par l'enquête (9 sur 18), le respect des contrôles des engagements est garanti par l'application cohérente (systématique) des sanctions. Il s'agit du plus solide des six indicateurs d'exécution présentés à la Figure 1. La faiblesse relative de l'application observée ailleurs peut traduire à la fois un faible niveau de conformité et la difficulté d'appliquer des sanctions dans des contextes où les pressions exercées sur les dépenses en cours d'exercice sont fréquentes. Elle peut également révéler un manque de réalisme des budgets initiaux (LFI), ou encore l'insuffisante souplesse des systèmes de GFP face à des circonstances véritablement imprévues.

L'analyse des tendances révèle une évolution nettement plus positive que ne le suggère la seule étude transversale : parmi les dix pays interrogés lors des deux cycles, la proportion de ceux indiquant que des sanctions sont systématiquement appliquées en cas de non-respect des contrôles des dépenses a progressé de 30 points de pourcentage (de 40 % en 2015 à 70 % en 2025). Bien que la tendance interne aux pays était bidirectionnelle, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Lesotho, Maurice et la Namibie ayant renforcé l'application des sanctions déclarées, tandis que la Gambie et l'Afrique du Sud évoluaient dans la direction opposée. Toutefois, la tendance globale traduit un net durcissement de l'application des sanctions.

2.4. La flexibilité des réaffectations : entre risque et opportunité

La flexibilité des réaffectations budgétaires (ou fongibilité des crédits) se comprend mieux à travers deux questions distinctes. La première, qui s'avère la plus importante pour la crédibilité budgétaire, est de savoir si l'Exécutif peut réduire ou annuler les dépenses (crédits) approuvées après le vote du pouvoir législatif. La seconde consiste à savoir si les ministères dépensiers peuvent réaffecter des ressources entre les programmes au sein de l'enveloppe de dépenses approuvée. Bien que liées, ces questions ne portent pas sur le même risque. Les coupes budgétaires de l'Exécutif remettent directement en cause le caractère contraignant du budget voté. En revanche, les réaffectations des ministères dépensiers reflètent généralement le degré de flexibilité opérationnelle accordé lors de la phase d'exécution.

Huit des dix-huit pays interdisent totalement les réductions par l'Exécutif, huit autres ne les autorisent que dans les limites définies par la loi, et deux font état de coupes opérées de manière informelle ou par le biais d'une ratification ex post. Ce constat donne à penser que, dans la plupart des pays, le statut juridique des crédits reste au moins partiellement protégé, même s'il s'accompagne souvent d'une marge d'ajustement contrôlé par l'Exécutif. Le pouvoir de réaffectation des ministères dépensiers doit, quant à lui, être interprété comme un indicateur secondaire et conditionnel. Dans ce domaine, une flexibilité totale est rare. La plupart des pays proscrivent les réaffectations entre programmes, ou les subordonnent à l'accord du MdF ou au franchissement de seuils déterminés.

Figure 5 : Pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif et réaffectation entre programmes

	Aucune réaffectation	Dans le cadre d'un seuil défini par le MdF	Sans restriction
Modification de fait par l'Exécutif	n = 0 —	n = 0 —	n = 1 Soudan du Sud
Dans les limites prévues par la loi de finances	n = 2 Lesotho Rwanda	n = 6 Gambie Guinée Burkina Faso Côte d'Ivoire Kenya Sénégal	n = 0 —
Sous réserve de ratification par le pouvoir législatif	n = 0 —	n = 1 Malawi	n = 0 —
Interdiction de modification	n = 3 Mozambique Ghana Nigéria	n = 5 Maurice Libéria Afrique du Sud Namibie Guinée-Bissau	n = 0 —

Pouvoir de réaffectation des ministères dépensiers

Source : EPPB 2025.



Le croisement des deux indicateurs fait donc ressortir un modèle dominant de flexibilité contrôlée plutôt que de pouvoir discrétionnaire absolu. Un petit groupe de pays associe une protection rigoureuse contre les réductions par l'Exécutif à un encadrement étroit des réaffectations par les ministères dépen­siers, ce qui témoigne d'un contrôle strict des crédits. Le groupe le plus important conjugue la flexibilité des ministères dépen­siers dans la limite de certains seuils avec des compressions budgétaires par l'Exécutif soit interdites, soit juridiquement contraignantes, illustrant ainsi une flexibilité maîtrisée. Un ensemble de cas beaucoup plus restreint comporte des réaffectations sans restriction ou une ratification a posteriori, ce qui témoigne d'un faible contrôle de l'exécution budgétaire. Il s'agit de la catégorie la plus susceptible de saper l'autorité du budget voté.

2.5. Règles relatives au dépassement des crédits et limites des cadres juridiques

La plupart des pays se sont dotés de dispositions juridiques qui interdisent les dépassements de crédits (l'excès de dépenses) ou imposent le strict respect des plafonds de dépenses approuvés. Cependant, l'efficacité de ces règles dépend de leur application.

Huit pays interdisent strictement les dépenses excessives, tandis que quatre signalent que des dépassements se produisent en pratique, en dépit de l'interdiction formelle. Ce schéma est bien connu : l'existence de règles n'est pas en soi un gage de leur respect. Parallèlement, des contrôles stricts des dépassements risquent d'entraîner une sous-utilisation des crédits s'ils sont appliqués avec trop de rigidité. L'analyse des tendances montre un léger resserrement du plafond légal le plus stricte : la part des pays du groupe interdisant totalement tout dépassement a progressé de 10 points de pourcentage, passant de 30 % en 2015 à 40 % en 2025. Le fait qu'une minorité de pays fasse encore état d'un certain laxisme doit être interprété au regard de cette trajectoire d'amélioration globale.

2.6. Les arriérés, symptôme d'une faiblesse systémique

Les arriérés constituent un indicateur important pour évaluer la performance de l'exécution budgétaire. Ils reflètent la mesure dans laquelle les gouvernements sont capables d'honorer leurs obligations financières dans les délais prescrits. Les données présentent un bilan contrasté. Alors que huit pays traitent les arriérés de manière transparente en tant que charges de 1^{er} rang (ou dépenses prioritaires) dans les budgets suivants, d'autres procèdent à leur report ou ne les comptabilisent que partiellement. Ces écarts témoignent de disparités tant sur le plan de la transparence que de la discipline budgétaire sous-jacente. Il est crucial de souligner que la question des arriérés ne saurait être isolée. Ils découlent généralement :

- d'une défaillance des contrôles des engagements,
- d'une inadéquation de la gestion de trésorerie, et,
- d'un excès de dépenses.

Par conséquent, le règlement du problème des arriérés, exige de traiter ces facteurs en amont au lieu de se concentrer uniquement sur les pratiques de reporting.

3. Implications

Les tendances observées dans l'exécution budgétaire sont primordiales car elles influent sur la manière dont les gouvernements planifient, allouent et, surtout, fournissent les services publics aux citoyens. La réforme de la GFP est un moyen, et non une fin en soi.

Au niveau le plus immédiat, une faible exécution budgétaire mine la crédibilité du budget en tant qu'instrument de politique destiné à la prestation des services publics. Lorsque les budgets approuvés font l'objet de rectifications répétées par le biais de budgets supplémentaires (LFR), de réaffectations ou d'un rationnement informel de la trésorerie, ils cessent de fonctionner comme des engagements fiables. Cette situation érode la confiance des ministères dépen­siers, des partenaires du développement et des citoyens, qui risquent de voir dans les budgets que des instruments d'orientation (indicatifs) dénués de force obligatoire.

Une seconde implication est l'affaiblissement de la corrélation entre les priorités de politique et les dépenses effectives. Même lorsque les gouvernements définissent des objectifs stratégiques clairs dans le cadre des plans nationaux de développement ou des budgets-programme, ces priorités peuvent être diluées lors de la phase d'exécution sous l'effet des contraintes de trésorerie, des pressions exercées en cours d'exercice ou des réaffectations discrétionnaires qui détournent les ressources des utilisations prévues. Les conséquences sont souvent des plus visibles dans les secteurs sociaux, où l'imprévisibilité des financements peut perturber la prestation des services, retarder la passation des marchés et affecter directement les citoyens. Renforcer l'exécution budgétaire revient donc fondamentalement à consolider le budget en tant qu'instrument crédible de mise en œuvre de la prestation des services.

En troisième lieu, une faible exécution introduit des inefficiences dans l'ensemble du secteur public. L'accumulation d'arriérés, l'interruption intermittente de la mise en œuvre de projets et les rectifications budgétaires répétées majorent le coût de la fourniture des biens et services publics. Les fournisseurs sont confrontés à des retards de paiement, les projets sont prolongés au-delà des calendriers initiaux et les gouvernements supportent des coûts administratifs et de financement supplémentaires. À la longue, cette situation amoindrit l'optimisation des ressources et limite la capacité des gouvernements à atteindre des résultats de développement dans les limites des ressources existantes.

Enfin, une faible exécution budgétaire limite l'efficacité des réformes plus larges de la GFP. Les investissements dans des outils de planification tels que les CDMT, le budget-programme et les cadres de performance se trouvent compromis si la phase d'exécution ne produit pas les résultats escomptés. Il en résulte un déséquilibre du système : solide au stade de sa conception, mais défaillant dans sa mise en œuvre. Si l'on ne remédie pas aux lacunes de l'exécution, la poursuite de nouveaux investissements dans les réformes en amont risque de générer des rendements décroissants.



4. Conclusion

L'exécution budgétaire constitue la phase où les forces et les faiblesses de la GFP deviennent les plus manifestes dans la pratique. L'EPPB 2025 de CABRI montre que de nombreux pays africains ont continué à renforcer l'architecture formelle de leur système budgétaire depuis 2015. L'examen comparatif sur dix ans des pays du groupe fait ressortir des avancées notables dans plusieurs domaines de l'exécution : la part des pays appliquant des sanctions de manière cohérente (systématique) a progressé de 30 points de pourcentage (de 40 % à 70 %), la part de ceux interdisant strictement tout dépassement de crédits a augmenté de 10 points de pourcentage (de 30 % à 40 %), et, le nombre moyen de budgets supplémentaires (LFR) par exercice a légèrement diminué, passant de 1,1 à 0,8 (en valeur annualisée) alors que la médiane est restée inchangée. Les progrès s'avèrent toutefois contrastés, comme en témoigne le recul de 20 points de pourcentage (de 60 % à 40 %) de la part des pays disposant d'un CUT entièrement consolidé, au cours de la décennie.

L'enseignement clé à retenir est que la rigueur des règles formelles ne garantit pas automatiquement une exécution budgétaire disciplinée. Ce qui importe, c'est que les budgets soient réalistes dès le départ, que la trésorerie soit disponible et gérée de manière prévisible tout au long de l'exercice, et, que les rectifications en cours d'exercice soient transparentes, proportionnées et soumises à un contrôle effectif. Il ressort de cette enquête que les priorités de réforme les plus concrètes consistent dès lors à renforcer l'intégration de la gestion de trésorerie, à améliorer le réalisme des budgets initiaux (LFI) afin que les contrôles des engagements puissent pleinement jouer leur rôle, à renforcer la transparence et le contrôle des budgets supplémentaires (LFR) et des réaffectations, et à résorber les arriérés en s'attaquant à leurs causes en amont plutôt qu'en les traitant comme un simple problème de reporting.

En définitive, la crédibilité de l'exécution budgétaire relève tout autant de la technique que de la gouvernance. Elle détermine la capacité des gouvernements à traduire les budgets approuvés en services et en résultats concrets pour les citoyens, à maintenir la confiance envers les institutions publiques et à optimiser l'utilisation de ressources publiques limitées.

Remerciements

Cette note d'orientation s'inscrit dans la série de notes d'orientation 2026 de CABRI sur les Pratiques et les Procédures Budgétaires (PPB).

Administration de l'enquête et collecte des données : Mariam Umarji ; analyse et rédaction : Dr Biniam Bedasso ; relecture : Olaniyi Olaleye et Joana Bento.



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT

Nous sommes CABRI !



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Southdowns Ridge Office Park
Coin de la John Vorster Drive & de la Nellmapius Drive
Centurion, 0062
Afrique du Sud

Courriel : info@cabri-sbo.org

Pôle de connaissances sur la GFP : www.cabri-sbo.org/fr

in CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative

f @cabri.sbo