CABRI
SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pratiques et Procédures Budgétaires
NOTE DE SYNTHÈSE SÉRIE 2026 | 04

Le Parlement et les cordons de la bourse : pouvoir budgétaire et contrôle législatifs en Afrique



Note de synthèse

En Afrique, le pouvoir législatif (assemblées législatives/ Parlement) détient une autorité constitutionnelle formelle sur le budget. Sur les 18 pays couverts par l'Enquête 2025 de CABRI sur les pratiques et les procédures budgétaires (EPPB), 17 ont adopté des cadres juridiques régissant les pouvoirs budgétaires du Parlement, 13 respectent systématiquement les délais réglementaires d'approbation du budget, et, la plupart disposent de la faculté formelle d'amender le projet de budget (projet de loi de finances) présenté par l'Exécutif. Ces avancées constituent des fondements institutionnelles concrets, qui reflètent des décennies de réformes de la GFP et d'évolution constitutionnelle.

Le pouvoir budgétaire du Parlement comporte de réels compromis (arbitrages). Des pouvoirs d'amendement élargis peuvent renforcer la représentation démocratique, mais en l'absence de garde-fous, ils peuvent également exercer une pression pour accroître les dépenses sans tenir pleinement compte de la discipline budgétaire globale. Par conséquent, les limites que de nombreuses constitutions et lois de finances africaines imposent aux pouvoirs d'amendement des assemblées législatives découlent de choix de conception délibérés plutôt que d'une faiblesse institutionnelle, même si des contraintes particulièrement strictes peuvent affaiblir le lien entre les préférences budgétaires des électeurs et les budgets que leurs représentants sont autorisés à influencer.

La question la plus importante qui constitue par ailleurs la principale conclusion de cette note, est de savoir si les assemblées législatives disposent des capacités institutionnelles nécessaires pour exercer efficacement leurs pouvoirs formels existants. Seuls 8 pays sur 18 (soit 44 %) sont dotés d'un bureau de recherche budgétaire spécialisé rattaché au pouvoir législatif, et la plupart des 10 autres pays manquent d'un soutien analytique interne solide. Les informations parvenant au Parlement revêtent une importance tout aussi cruciale : seuls 8 pays sur 18 (soit 44 %) reçoivent l'intégralité des sept éléments de la documentation budgétaire clé[1]. En outre, dans la plupart des pays, le Parlement approuve les dépenses au niveau ministériel plutôt qu'au niveau des programmes ou des postes (lignes) budgétaires, ce qui limite le degré de granularité auquel le pouvoir législatif dispose d'une autorité de vote contraignante sur les plans de dépenses de l'Exécutif. L'analyse des tendances montre que la mise en place de bureaux de recherche budgétaire au sein des assemblées législatives a progressé de 20 points de pourcentage dans le groupe des dix pays ayant répondu à l'EPPB en 2015 et en 2025 (la part des pays du groupe disposant d'un bureau dédié est passée de 30 % à 50 %). Il s'agit là, d'une avancée institutionnelle significative, et ce, en dépit du manque notable de capacités/compétences observé dans l'échantillon actuel des pays.

Cette note examine l'implication du pouvoir législatif tout au long du cycle budgétaire, depuis le cadre juridique et la période d'examen jusqu'au pouvoir d'amendement, aux capacités d'analyse et à la surveillance post-approbation (ou contrôle ex post).

> *Par conséquent, les limites que de nombreuses constitutions et lois de finances africaines imposent aux pouvoirs d'amendement des assemblées législatives découlent de choix de conception délibérés plutôt que d'une faiblesse institutionnelle*

1 La liste des éléments est tirée de l'Enquête sur le budget ouvert de l'IBP et du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI ; voir les notes de la Figure 1 pour plus de détails.

1. Contexte

L'EPPB 2025 retrace l'implication du pouvoir législatif dans le processus budgétaire à travers 18 pays africains, caractérisés par des traditions constitutionnelles, des structures législatives et des niveaux de capacités institutionnelles divers. La situation qui en ressort témoigne de fondations formelles solides, associées toutefois à des variations importantes en matière de capacités/compétences pratiques et de qualité des informations transmises au pouvoir législatif. Dans l'ensemble de l'échantillon, le principal défi réside manifestement moins dans l'absence d'autorité formelle que dans l'écart entre les pouvoirs formels et la capacité institutionnelle requise pour les exercer efficacement. L'EPPB de 2015 avait déjà mis en exergue une tendance semblable ; mais le cycle 2025 apporte une mesure plus précise de plusieurs dimensions ainsi qu'une perspective d'évolution à plus long terme pour les indicateurs comparables d'un cycle à l'autre.

La surveillance législative joue un double rôle dans la gouvernance budgétaire. D'une part, elle permet d'encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif en matière budgétaire, contribuant ainsi à garantir que les ressources publiques sont déployées conformément aux plans approuvés et qu'elles bénéficient à terme aux citoyens auxquels elles sont destinées. D'autre part, elle confère une légitimité démocratique aux décisions de dépenses. Ces deux fonctions dépendent non seulement des pouvoirs formels que détiennent les assemblées législatives, mais aussi des informations et des infrastructures institutionnelles nécessaires à leur exercice. L'Enquête sur le Budget Ouvert 2023 de *l'International Budge Partnership* (IBP ou Partenariat international pour le budget) a révélé que le contrôle législatif à l'échelle mondiale reste inférieur au niveau jugé adéquat. En Afrique également, l'écart entre le pouvoir formel et les capacités pratiques apparaît comme le défi majeur auquel est confronté l'implication des assemblées législatives dans le processus budgétaire.

Les données probantes de l'EPPB 2025 sont examinées de manière thématique, depuis l'architecture formelle du pouvoir budgétaire jusqu'au contrôle ex post, en passant par la qualité de la période d'examen, la configuration des pouvoirs d'amendement et les capacités d'analyse.

2. Le rôle du pouvoir législatif tout au long du cycle budgétaire

Le cycle budgétaire offre au Parlement six opportunités distinctes d'implication significative : définir et faire respecter le cadre juridique ; s'impliquer dans l'examen du cadre budgétaire avant la finalisation du projet de budget ; examiner minutieusement le projet de budget déposé ; exercer le pouvoir d'amendement dans le respect du cadre budgétaire ; s'appuyer sur une analyse indépendante ; et, contrôler l'exécution budgétaire et l'audit. Les données probantes de cette Enquête relatives à chacun de ces aspects sont examinées successivement.

2.1. Cadres juridiques et pouvoir budgétaire formel

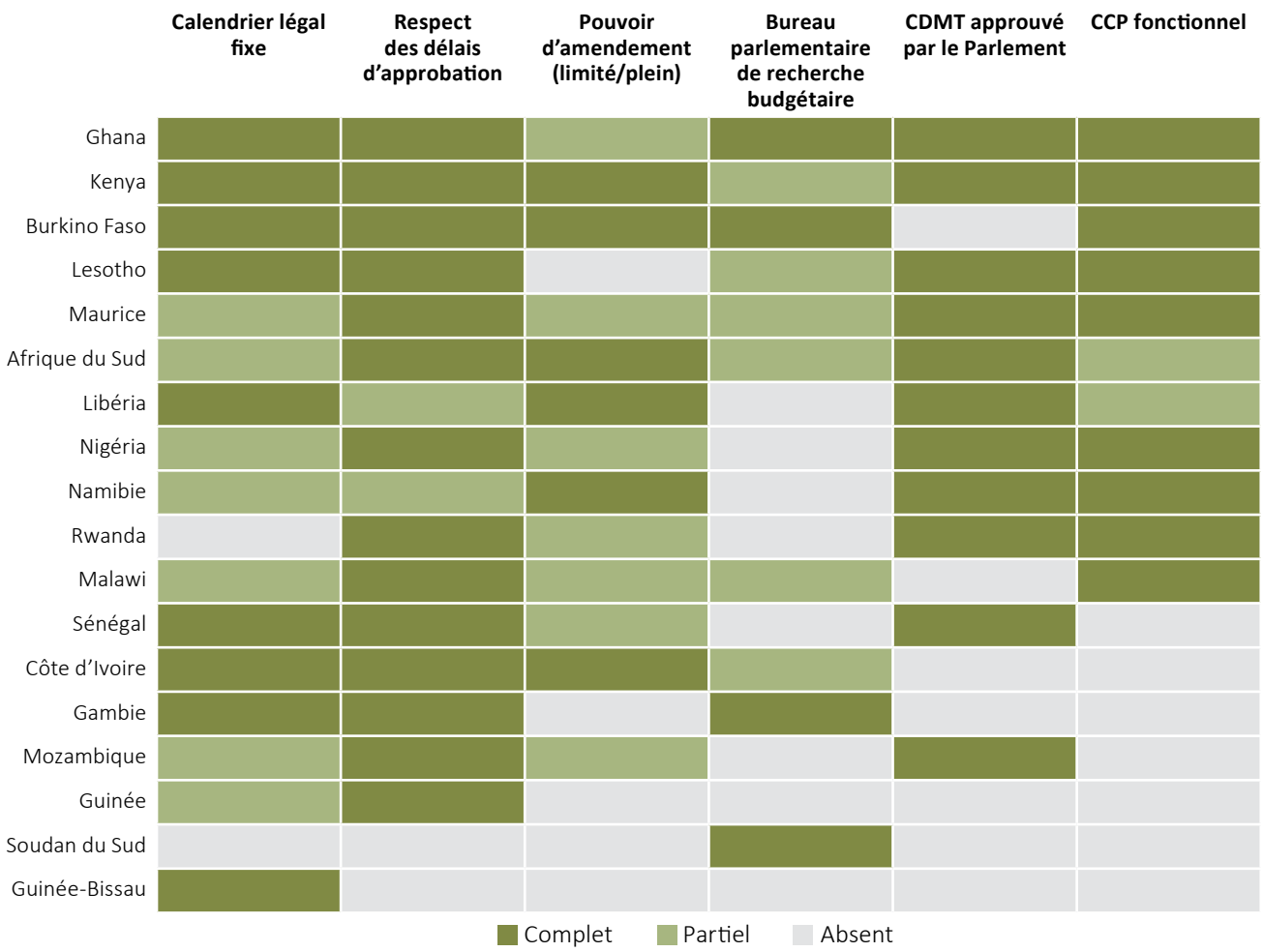
L'architecture juridique formelle qui régit les pouvoirs budgétaires du Parlement est bien établie dans la quasi-totalité des pays de l'échantillon. Dix-sept pays sur dix-huit ont promulgué une loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une loi de finances portant dotations ou répartition des crédits ou une loi sur les textes de nature financière, ou encore, une disposition constitutionnelle équivalente, définissant les pouvoirs et les procédures parlementaires. La Guinée-Bissau est la seule exception : son Parlement était non fonctionnel en raison d'un régime politique de transition pendant la période couverte par l'EPPB 2025.

Les structures législatives varient considérablement. Neuf pays disposent d'un Parlement bicaméral et huit d'un Parlement monocaméral. L'organisation des comités (ou commissions) chargés de l'examen budgétaire diffère également, allant d'un comité unique des finances ou du budget à un examen conjoint par le comité du budget et les comités sectoriels. La Figure 1 présente une synthèse des six dimensions de l'implication des parlements dans le processus budgétaire pour l'ensemble de l'échantillon.

2.2. Dépôt du budget, richesse documentaire et degré de granularité du vote

La plupart des pays déposent le projet de loi de finances de l'Exécutif au cours du trimestre civil précédant le début de l'exercice budgétaire (généralement deux à trois mois avant le début de l'exercice). Les délais entre le dépôt du texte et le début de l'exercice varient de quatre à six semaines dans certains pays et de trois à quatre mois dans d'autres. De plus, 14 pays sur 18 (soit 78 %) disposent de calendriers légaux fixes pour le débat et l'approbation parlementaires ; les autres s'en remettent à la coutume. Le taux de conformité est globalement élevé : 13 pays sur 18 (soit 72 %) respectent toujours ou fréquemment leur délai légal d'approbation au cours de la dernière décennie, tandis que le Soudan du Sud et la Guinée-Bissau ne l'ont jamais respecté. La question centrale n'est donc pas tant de savoir s'il existe des calendriers formels mais plutôt de déterminer le niveau de l'examen parlementaire réalisable au cours des délais impartis.

Figure 1 : Engagement budgétaire législatif dans dix-huit pays : six dimensions



Source : EPPB 2025.

Notes :

1. **Calendrier légal :** le pouvoir législatif est soumis à un délai stipulé par la loi pour le dépôt et/ou l'adoption du budget.
2. **Respect des délais d'examen :** au cours de la dernière décennie, le Parlement a systématiquement respecté le délai légal fixé pour l'approbation du budget.
3. **Richesse des informations (liste des éléments adaptée de l'Enquête sur le Budget Ouvert de l'IBP et du Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques du FMI) :** le projet de budget déposé comprend les sept éléments documentaires clés, à savoir, les: objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses macroéconomiques, un cadre budgétaire, un récapitulatif des opérations infranationales/extrabudgétaires, un tableau des dépenses fiscales, les objectifs de performance et les estimations de coûts des nouvelles mesures de politique (Pleinement observé = les sept éléments ; Partiellement observé = cinq ou six éléments ; Non observé = quatre éléments ou moins).
4. **Granularité du vote :** désigne le niveau de répartition des crédits soumis au vote du Parlement : votes par poste/ligne budgétaire (complet), votes par secteur ou par ministère (partiel), ou un seul vote sur l'ensemble de la loi de finances (absent).
5. **Débat budgétaire préalable :** le pouvoir législatif examine formellement le cadre budgétaire avant la finalisation du budget, par le biais d'un débat sur le Document d'orientation budgétaire (ou Déclaration de politique budgétaire, ou encore Document de programmation budgétaire), de l'approbation législative du Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), ou d'un mécanisme équivalent préalable au dépôt du projet de budget.
6. **Surveillance post-approbation (contrôle ex post) :** le Parlement dispose d'un Comité des comptes publics (CCP ou Commission des comptes publics) fonctionnel, défini ici comme un CCP qui se réunit régulièrement. doté d'un personnel dédié et rend compte publiquement de ses conclusions, qui examine les rapports de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) et tient l'Exécutif responsable de l'exécution du budget.

Les écarts observés entre 2015 et 2025 sont faibles mais cohérents avec l'évolution de 2008 à 2015 présentée dans la Note de l'EPPB de 2015, à savoir un allongement moyen du processus budgétaire de l'Exécutif parallèlement à un léger raccourcissement de la période d'examen parlementaire. Au niveau de l'échantillon complet, la période de préparation du budget de l'Exécutif s'est élargie d'environ une semaine (de 209 à 216 jours) et la période d'examen parlementaire s'est réduite d'environ quatre jours (de 59 à 55 jours). Le groupe des 9 pays affiche la même tendance : la période de préparation du budget de l'Exécutif s'y est prolongée d'environ dix jours (de 224 à 233 jours) et la période d'examen parlementaire s'y est contractée d'environ quatre jours (de 67 à 63 jours). Ces deux variations sont d'une ampleur moindre que les décalages correspondants enregistrés entre 2008 et 2015 dans la Note de 2015, ce qui laisse à penser que le rééquilibrage du calendrier budgétaire en faveur de l'Exécutif a ralenti mais ne s'est pas inversé.

La richesse des informations présentées au Parlement conditionne considérablement la qualité de son examen. L'EPPB 2025 révèle que les 18 pays fournissent tous au Parlement les principales hypothèses macroéconomiques, et que 17 d'entre eux (soit 94 %) lui soumettent un cadre budgétaire à moyen terme. Toutefois, seuls 8 pays sur 18 (soit 44 %) lui transmettent les sept éléments documentaires clés, qui comprennent notamment les objectifs de performance des programmes ou des agences, les estimations de coûts des nouvelles mesures de politique, ainsi qu'un récapitulatif des opérations infranationales ou extrabudgétaires. Les informations sur les activités fiscales infranationales et extrabudgétaires ne parviennent au Parlement que dans moins de la moitié des pays interrogés. Il en résulte que, même lorsque la période d'approbation formelle est suffisante, la plupart des assemblées législatives semblent travailler avec une vision budgétaire incomplète. L'analyse des tendances apporte un éclairage utile : au sein du groupe des dix pays, la part de ceux qui publient des rapports budgétaires en cours d'exercice à une fréquence mensuelle est passée de 40 % à 80 % entre 2015 et 2025, ce qui indique une nette amélioration de la régularité des informations budgétaires transmises au Parlement.

La granularité du vote, autrement dit le niveau de détail auquel le Parlement approuve les dépenses, constitue une contrainte structurelle supplémentaire pesant sur la profondeur de l'implication législative dans le processus budgétaire. Seuls 3 pays sur 18 (soit 17 %) autorisent le Parlement à voter sur des postes/lignes budgétaires individuel(le)s ; la plupart approuvent les dépenses au niveau ministériel et un nombre plus restreint le fait au niveau des programmes ou par un vote global unique. La granularité du vote doit être interprétée comme une mesure du seuil à partir duquel le Parlement exerce un contrôle contraignant sur le plan de dépenses de l'Exécutif, plutôt que comme une mesure directe de son examen analytique : les comités (ou commissions) peuvent tout à fait examiner en détail les programmes ou les postes budgétaires lors des auditions, même lorsque le vote formel intervient au niveau ministériel. En revanche un vote global, implique que le pouvoir législatif ne peut pas contraindre l'Exécutif à respecter des allocations de programmes spécifiques par le biais de son vote des crédits, ce qui réduit les voies permettant de traduire l'examen des comités en corrections exécutoires. Par conséquent, la combinaison d'une documentation partielle et d'un vote global limite l'influence *de facto* (réelle) du Parlement sur les décisions de dépenses individuelles, même là où son pouvoir d'approbation formel est étendu.

L'implication en amont du budget est essentielle pour la légitimité démocratique : lorsque le Parlement influence l'enveloppe budgétaire globale avant le dépôt du projet de budget, les choix de politique budgétaire restent véritablement ouverts au débat et peuvent refléter de manière plus crédible les priorités du pouvoir législatif, et, à travers les délibérations parlementaires, celles des électeurs, plutôt que d'être définitivement arrêtés avant toute implication formelle du Parlement. Au-delà de cette légitimité, l'engagement prébudgétaire permet également de prolonger considérablement la période d'examen effectif. Le processus lié au Document d'orientation budgétaire au Kenya, qui est déposé devant le Parlement environ quatre mois et demi avant le début de l'exercice (mi-février pour un exercice allant de juillet au mois de juin suivant), puis débattu et adopté avant l'élaboration des prévisions budgétaires détaillées, constitue le mécanisme législatif prébudgétaire le plus développé de l'échantillon. Le Sénégal, le Burkina Faso, le Ghana et le Nigéria institutionnalisent également certaines formes de débat prébudgétaire, ce qui confère à leurs assemblées législatives une influence formelle sur le cadre macro-budgétaire avant la finalisation du budget, bien que dans le cas du Nigéria, ce canal prébudgétaire officiel ait coexisté avec des retards récurrents dans le dépôt du budget, susceptibles de raccourcir la période d'examen effectif même lorsque le mécanisme prébudgétaire existe sur le papier. Onze pays soumettent leur CDMT à l'approbation formelle du Parlement, soit en même temps que le budget annuel, soit en amont de celui-ci ; cinq pays le soumettent uniquement à l'approbation de l'Exécutif.

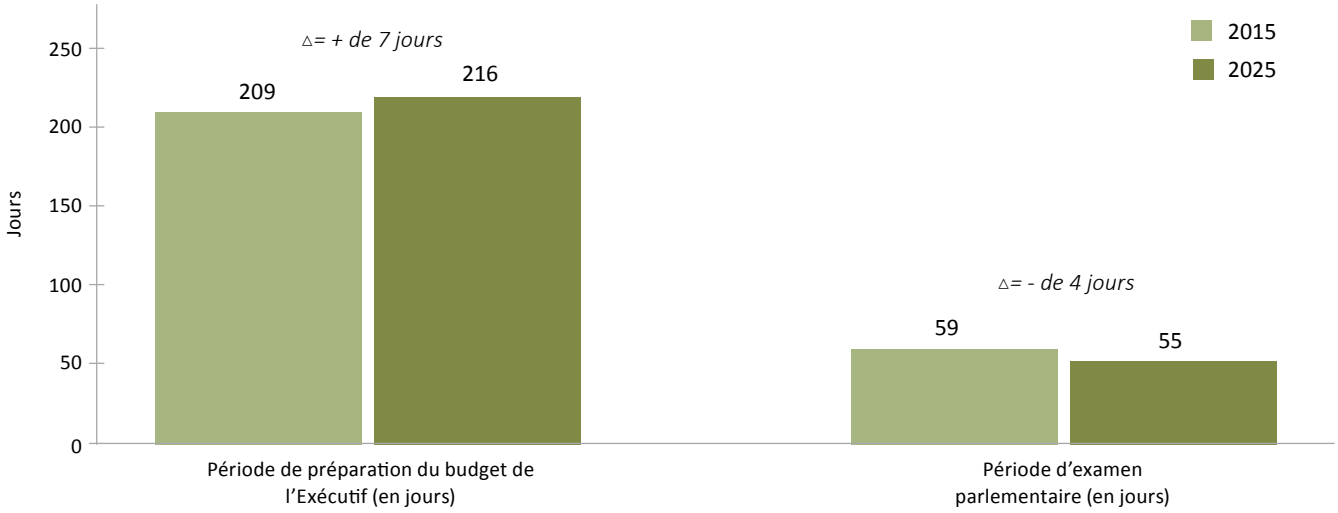
2.3. Pouvoir d'amendement : conception, contraintes et compromis

Plus des trois quarts des pays (soit 14 sur 18) confèrent au Parlement le pouvoir formel d'amender le projet de loi de finances de l'Exécutif. Dans 12 d'entre eux, ce pouvoir est explicitement limité aux réaffectations au sein du plafond global des dépenses fixé par l'Exécutif. Seuls le

Figure 2 : Période moyenne de préparation du budget de l'Exécutif et période moyenne d'examen parlementaire, en 2015 par rapport à 2025.

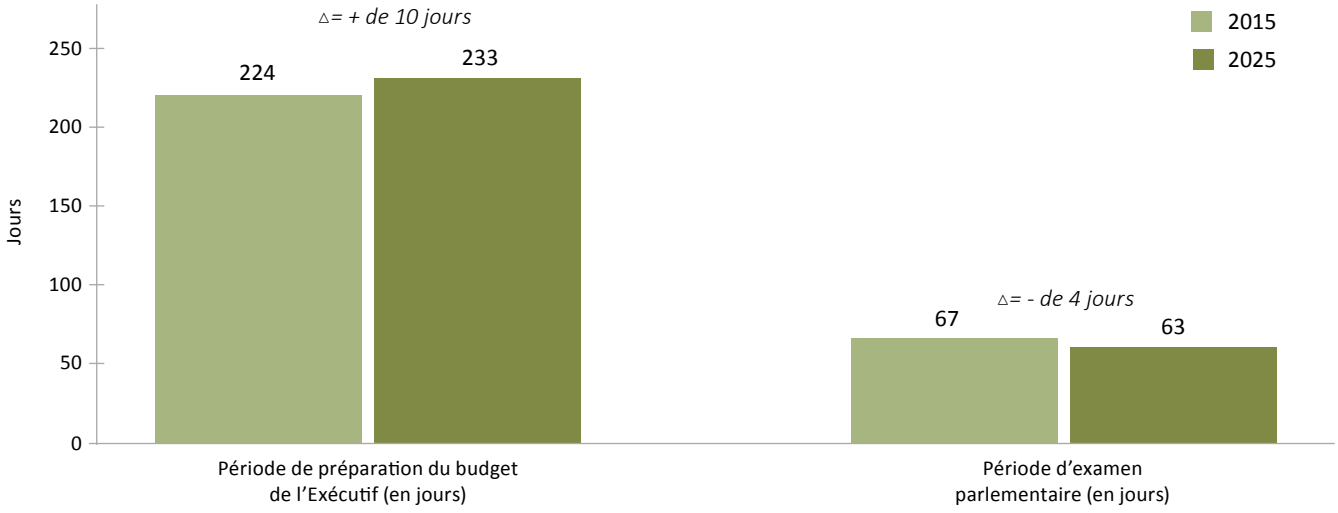
Échantillon complet (tous les pays ayant participé à l'enquête de chaque cycle)

2015 n=20 ; 2025 n=16



Groupe des 10 pays (évolution intra-pays)

Groupe des 9 pays : les pays ayant fait l'objet d'une enquête lors des deux cycles, toutefois il convient de noter que la Namibie est exclue en raison de données manquantes pour l'EPPB 2025.



Source : EPPB 2025.

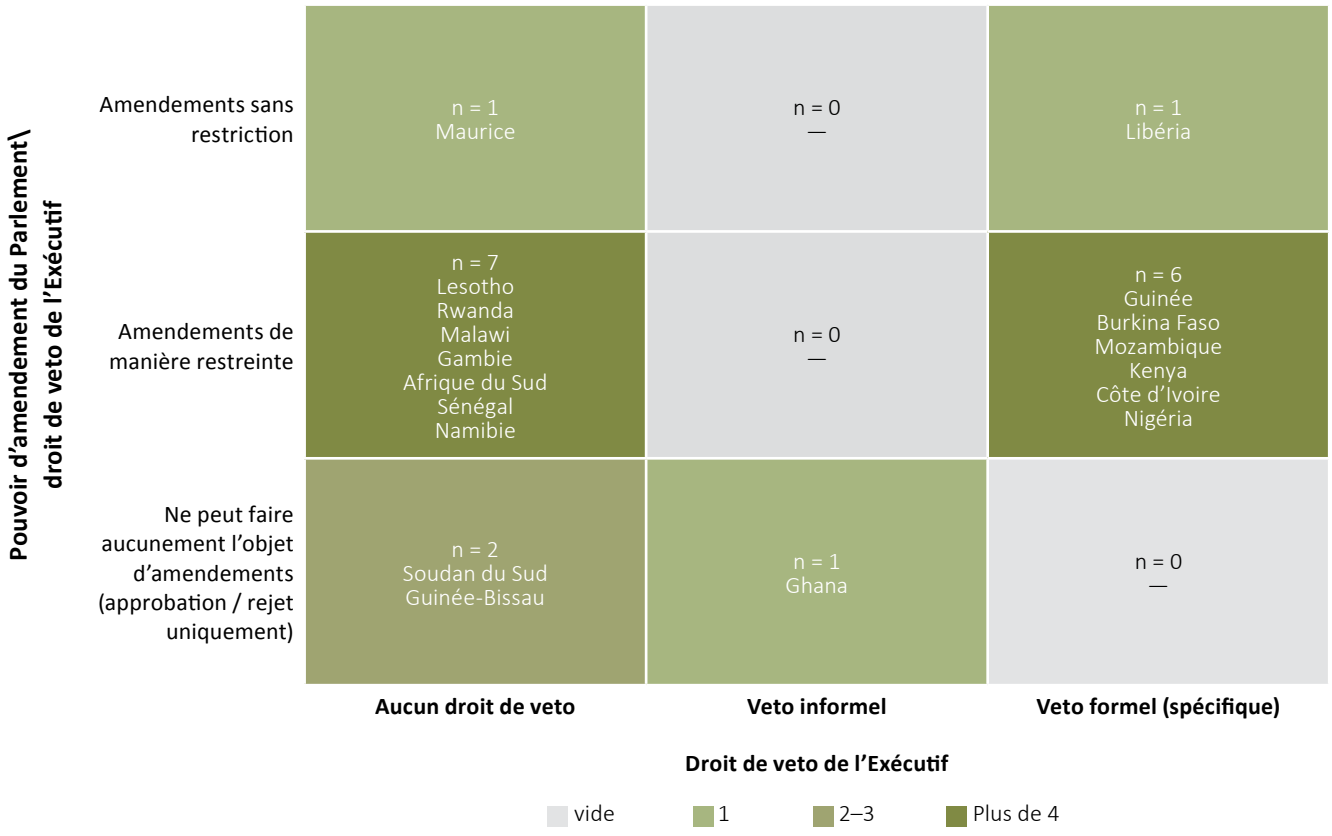
Libéria et Maurice (2 pays sur 18) disposent d'un pouvoir d'amendement illimité. Le Soudan du Sud, le Ghana et la Guinée-Bissau (3 pays sur 18) ne disposent d'aucun pouvoir d'amendement : leurs assemblées législatives respectives ne peuvent qu'approuver ou rejeter le budget dans son intégralité.

Ces contraintes reflètent une logique de conception fondée sur les principes du droit constitutionnel budgétaire : préserver l'orientation budgétaire globale des pressions distributives, en limitant la capacité du Parlement à accroître les dépenses nettes. La règle francophone d'irrecevabilité, ancrée dans le cadre organique budgétaire harmonisé de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et transposée dans les lois organiques relatives aux lois de finances de chaque État membre, rend explicite ce que de nombreux systèmes de *common law* accomplissent grâce aux pouvoirs d'amendement plafonnés : le Parlement répartit les crédits au sein de l'enveloppe budgétaire globale mais ne la détermine pas. Le caractère adéquat de

cette disposition dépend moins de la règle même que du fait que l'enveloppe ait été ou non influencée au terme d'un processus dans lequel le Parlement a pu apporter une contribution préalable significative, à savoir la question de l'implication prébudgétaire examinée ci-dessus.

La Figure 3 présente le croisement entre les pouvoirs d'amendement et le droit de veto de l'Exécutif au sein de l'échantillon. Le droit de veto de l'Exécutif, qui constitue l'axe horizontal de l'analyse croisée de la Figure 2, désigne le pouvoir constitutionnel ou légal conféré au chef de l'Exécutif (Président ou Premier ministre) de refuser d'approuver des crédits spécifiques votés par le Parlement. L'analyse croisée révèle quatre grandes configurations de gouvernance. Le plus grand groupe de pays (7 sur 18) associe des pouvoirs d'amendement limités à l'absence de droit de veto de l'Exécutif, ce qui traduit une configuration plus équilibrée. Un deuxième groupe de pays (6 sur 18) combine des pouvoirs d'amendement limités avec un droit de veto formel de l'Exécutif à des crédits spécifiques, ce qui crée un dispositif plus favorable à l'Exécutif. Maurice, qui dispose de pouvoirs d'amendement illimités et d'aucun droit de veto de l'Exécutif, occupe la position législative formelle la plus forte de l'échantillon. Le Libéria est le seul autre pays à disposer de pouvoirs d'amendement illimités, mais dont le droit de veto formel de son Exécutif à des crédits spécifiques place son Parlement dans un environnement de facto plus contraint, malgré ce pouvoir d'amendement étendu.

Figure 3 : Pouvoir d'amendement du Parlement et droit de veto de l'Exécutif dans dix-huit pays



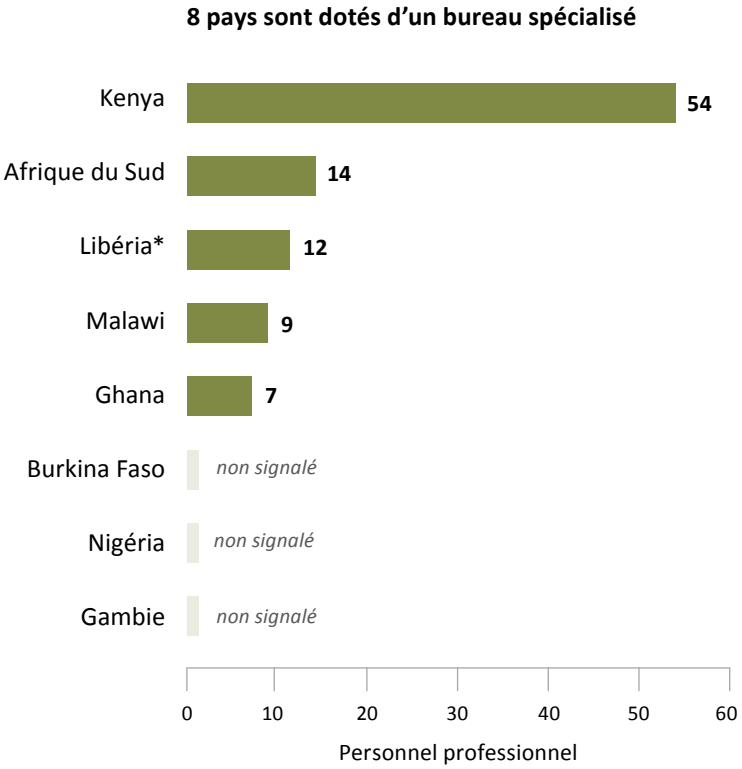
Source : EPPB 2025.

2.4. Capacité d'analyse : la contrainte institutionnelle contraignante

Un examen budgétaire véritable exige bien plus que du temps et qu'un pouvoir formel. Il nécessite des outils d'analyse, un accès aux données et une expertise professionnelle pour interroger les hypothèses budgétaires, évaluer la répartition des ressources et identifier les risques budgétaires. L'EPPB 2025 semble indiquer un déficit important et inégal à cet égard.

Seuls 8 pays sur 18 (soit 44 %) disposent d'un bureau de recherche budgétaire spécialisé rattaché à leur Parlement. La Figure 4 présente la répartition de ces bureaux et de leurs effectifs. Parmi le groupe des dix pays ayant répondu à l'EPPB à la fois en 2015 et en 2025, la proportion de Parlements dotés d'un bureau de recherche budgétaire spécialisé est passée de 30 % à 50 % au cours de la décennie.

Figure 4 : Bureaux parlementaires de recherche budgétaire : couverture et effectifs dans dix-huit pays



Aucun bureau spécialisé

- Soudan du Sud
- Lesotho
- Rwanda
- Maurice
- Guinée
- Mozambique
- Sénégal
- Côte d'Ivoire
- Guinée-Bissau

- Namibie – Ce bureau est en cours de création ; s'appuie sur un soutien externalisé

* Libéria : ~ (10-15, valeur médiane) ; valeur médiane estimée des réponses à cette enquête.

Source : EPPB 2025.

La disparité en matière d'effectifs est flagrante. Le Service du budget parlementaire du Kenya compte cinquante-quatre agents professionnels, un chiffre comparable à celui des petits bureaux nationaux du budget dans des pays à revenu intermédiaire de niveau similaire. Le Bureau parlementaire du budget sud-africain en compte quatorze, le Malawi neuf, et le Libéria entre dix à douze (selon les estimations). Le Ghana dispose de sept agents et le Burkina Faso de six conseillers parlementaires spécialisés en GFP. Le Nigéria et la Gambie disposent de bureaux mais n'ont pas communiqué le nombre d'agents y travaillant. Le bureau namibien est en cours de création et s'appuie sur un soutien externalisé. Les neuf pays restants n'ont aucune fonction analytique dédiée au sein de leur Parlement. Dans ces contextes, les membres des commissions des finances s'en remettent principalement aux documents budgétaires produits par l'Exécutif et peuvent occasionnellement recevoir des analyses d'organisations de la société civile, d'ISC ou de Cours des comptes.

L'EPPB 2025 semble indiquer une corrélation importante : les pays dotés d'une capacité d'analyse parlementaire forte ont également tendance à afficher de meilleurs résultats en matière d'obligation de rendre compte en aval. Les bureaux de recherche budgétaire spécialisé sont plus courants là où les CCP sont actifs, et une documentation budgétaire plus riche est associée à un suivi plus rigoureux de la part des ISC. Le Kenya et le Ghana illustrent cette tendance, en combinant le dépôt de documents devant leur Parlement relativement complets avec des CCP actifs et une capacité de recherche spécialisée. À l'inverse, lorsque les informations transmises au Parlement sont succinctes, les résultats en matière d'obligation de rendre compte en aval ont également tendance à être plus faibles. Ces schémas n'établissent pas de lien de causalité, mais indiquent que l'environnement informationnel et analytique constitue un élément important d'une surveillance législative efficace.

2.5. Implication prébudgétaire et contrôle budgétaire pluriannuel

L'influence du Parlement sur le budget se détermine souvent bien avant le dépôt formel du projet de budget. Si le Parlement ne découvre le budget qu'au moment de son dépôt officiel, il a déjà manqué les choix budgétaires les plus déterminants : l'enveloppe globale des ressources, la trajectoire des dépenses à moyen terme et les hypothèses

de recettes qui sous-tendent le cadre budgétaire. Une fois intégrés dans le projet de budget de l'Exécutif, ces choix sont difficiles à remettre en question en raison des contraintes de temps et de pouvoirs restreints d'amendement.

Le processus en trois phases du Kenya constitue le mécanisme prébudgétaire le plus élaboré de l'échantillon. La Déclaration de politique budgétaire, déposée au plus tard le 15 février (soit environ quatre mois et demi avant le début de l'exercice kényan qui s'étend de juillet à juin), doit être débattue et adoptée par le Parlement ; le Comité du budget et des crédits fixe les plafonds sectoriels avec le concours des comités sectoriels ; et, les prévisions détaillées ne circulent qu'ensuite. Au Sénégal, le Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), publié d'ici au 30 juin, soit six mois avant le début de l'exercice budgétaire calé sur l'année civile, joue un rôle similaire. Dans les deux cas, le Parlement influe sur le cadre budgétaire pluriannuel avant que les dotations individuelles ne soient fixées, ce qui représente une forme d'implication qualitativement différente de celle d'approuver un budget finalisé sous la contrainte du temps.

L'approbation du CDMT accentue encore cette dynamique. Dans cinq pays, à savoir le Malawi, la Gambie, la Guinée, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, le CDMT est approuvé uniquement par l'Exécutif, ce qui signifie que l'influence formelle du pouvoir législatif se limite au vote de la loi de finances annuelle, au sein de plafonds qu'il n'a aucunement contribué à fixer. Dans les onze pays où le CDMT est soumis à l'approbation du pouvoir législatif, ce dernier exerce une influence formelle sur le cadre budgétaire pluriannuel, et pas seulement sur le vote de la loi de finances annuelle. L'analyse des tendances sur les dix dernières années apporte un éclairage complémentaire : dans le groupe des dix pays, la part des pays dans lesquels le CDMT détermine automatiquement les plafonds de dépenses annuelles est passée de 0 % à 50 % entre 2015 et 2025, soit une progression de 50 points de pourcentage. Le CDMT est donc devenu, en moyenne, un instrument plus déterminant dans la prise de décisions, bien que la question de savoir si le Parlement joue un rôle formel dans son approbation relève d'un choix de conception distinct, propre à chaque pays.

2.6. Contrôle en aval de l'approbation : exécution, audit et obligation de rendre compte

La fonction budgétaire du pouvoir législatif ne s'arrête pas au vote de la loi de finances. Un contrôle effectif exige que le Parlement soit en mesure de surveiller si les ressources approuvées sont dépensées conformément aux autorisations données et qu'il dispose de mécanismes institutionnels pour amener l'Exécutif à rendre des comptes en cas de manquements.

Les budgets supplémentaires (lois de finances rectificatives) offrent le test le plus révélateur de la rigueur de la surveillance du pouvoir législatif lors de l'exécution du budget. Sur les 18 pays ayant répondu à l'EPPB 2025, 14 (soit 78 %) soumettent les budgets supplémentaires à un examen parlementaire complet, nécessitant une évaluation en commission et un débat parlementaire avant que toute dépense supplémentaire ne soit autorisée. Le Soudan du Sud applique un examen minimal, tandis que la Gambie et le Mozambique recourent à des procédures accélérées. Les fonds de réserve et pour imprévus présentent un défi de gouvernance différent : seuls 5 pays sur 18 (soit 28 %) exigent une approbation législative préalable avant d'avoir accès à des ressources pour imprévus, tandis que 13 d'entre eux (soit 72 %) autorisent un accès direct de l'Exécutif à ces fonds. Ce constat traduit la logique de conception classique des réserves pour imprévus : elles existent précisément pour permettre à l'Exécutif de répondre rapidement à des besoins imprévus. Dans de tels cas, le mécanisme de gouvernance approprié ne réside pas dans une approbation préalable rigide, mais dans des plafonds de réserve clairement définis, un reporting obligatoire en temps opportun et un examen ex post par le CCP.

C'est dans la boucle de redevabilité de l'audit que le rôle du Parlement en aval de l'approbation revêt la plus grande importance. Dans 14 pays sur 18 (soit 78 %), les ISC soumettent leurs rapports au Parlement dans des délais définis. Cependant, la capacité institutionnelle d'examen de ces rapports varie considérablement. Seuls 10 pays sur 18 (soit 56 %) disposent d'un CCP qui se réunit régulièrement, bénéficie d'un personnel dédié et publie ses conclusions. Deux pays, le Libéria et l'Afrique du Sud, disposent d'un CCP qui ne se réunit que rarement. Dans 5 pays sur 18 (soit 28 %), à savoir le Sénégal, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Soudan du Sud et la Guinée-Bissau, il n'existe aucun CCP dédié et l'examen parlementaire des constatations d'audit repose sur des structures de comités moins spécialisés ou sur des débats en séance plénière.

3. Implications

L'EPPB 2025 ne valide pas le diagnostic selon lequel les parlements manqueraient structurellement d'un pouvoir formel : la plupart d'entre eux disposent de pouvoirs d'amendement, de calendriers fixes et de mandats légaux pour l'examen budgétaire. Le déficit le plus important semble plutôt résider dans les infrastructures analytiques et informationnelles nécessaires à l'exercice optimal de ces pouvoirs. Les données probantes de corrélation corroborent ce constat : les pays dotés de bureaux spécialisés de recherche budgétaire, de CCP actifs et d'une documentation budgétaire plus riche tendent également

à afficher de meilleurs résultats en matière d'obligation de rendre compte en aval — et, en fin de compte, à offrir aux citoyens un meilleur retour d'information sur la conformité de l'utilisation des ressources approuvées.

L'environnement informationnel influence la qualité de la surveillance tout autant que le mandat formel. La granularité du vote et la richesse de la documentation constituent des caractéristiques structurelles du projet de budget déposé qui déterminent le niveau même d'examen envisageable. Un Parlement qui reçoit une documentation incomplète et approuve des budgets à un niveau fortement agrégé ne peut pas examiner de manière significative les décisions de dépenses individuelles, peu importe le degré d'activité de ses comités/commissions ou le niveau de ressources dont dispose son bureau de recherche. Les réformes visant les normes de documentation budgétaire, en particulier l'augmentation du nombre et de la qualité des documents soumis, ainsi que la granularité du vote (principalement le passage d'une approbation par vote unique ou par votes ministériels à un examen par programme) sont donc complémentaires des investissements dans les capacités d'analyse. Les outils numériques, tels que les données budgétaires lisibles par machine et l'accès opportun (et si possible, en temps quasi réel) des commissions parlementaires et des CCP aux données sur l'exécution budgétaire, parallèlement aux interfaces d'audit en ligne, peuvent amplifier l'impact de ces réformes, à condition que l'architecture numérique sous-jacente les soutiennent et que des garanties appropriées soient en place en matière de confidentialité, de qualité des données et d'indépendance analytique.

L'implication en amont du budget détermine la qualité de la période d'examen parlementaire. Les assemblées législatives qui s''impliquent dans le cadre budgétaire dès le stade de la Déclaration de politique budgétaire et du CDMT sont structurellement mieux placées que celles qui n'interviennent qu'au stade du dépôt officiel du projet de loi de finances. Au moment où un projet de budget est déposé, les choix les plus déterminants, comme l'enveloppe des ressources, les plafonds sectoriels et les hypothèses de recettes, ont déjà été arrêtés. La formalisation de l'implication prébudgétaire en tant qu'obligation légale, alignée sur le calendrier de préparation du CDMT, est donc l'une des réformes institutionnelles potentiellement les plus fructueuses disponibles.

La surveillance en aval de l'approbation requiert des mécanismes institutionnels. Le processus lié au budget supplémentaire est globalement solide dans l'ensemble de l'échantillon ; les maillons faibles résident dans le reporting des fonds pour imprévus et dans l'implication des CCP dans l'examen des constatations d'audit. Le renforcement de ces deniers, grâce à des mandats légaux accordés aux CCP, d'un personnel dédié et (lorsque cela est possible) de calendriers formels imposés à l'Exécutif pour répondre aux conclusions des comités, contribuerait à consolider la boucle de redevabilité de l'audit, laquelle reste incomplète dans les cinq pays dépourvus d'un CCP spécialisé, et, fragilisée dans plusieurs autres où ces CCP ne se rencontrent que rarement.

4. Conclusion

Les assemblées législatives africaines disposent généralement de pouvoirs budgétaires formels et bon nombre de restrictions imposées à leurs pouvoirs d'amendement répondent à un objectif macro-budgétaire légitime. Le défi le plus pressant est d'ordre institutionnel : dans une grande partie de la région, les lacunes dans les infrastructures informationnelles et analytiques dont disposent les Parlements pourraient empêcher l'exercice efficace de ces pouvoirs formels. Les données du groupe des pays ayant répondu à l'EPPB à la fois en 2015 et en 2025 corroborent globalement cette lecture : les bureaux de recherche budgétaire se sont généralisés (la part des pays du groupe disposant d'un bureau spécialisé est passée de 30 % à 50 %, soit une hausse de 20 points de pourcentage dans l'ensemble du groupe), mais le suivi des recommandations des ISC, le maillon le plus directement lié à la fermeture de la boucle de redevabilité, ne s'est pas renforcé de manière significative sur la même période.

Là où coexistent une documentation plus riche, des capacités d'analyse renforcées et des CCP actifs, la surveillance législative tend également à être plus rigoureuse. La prochaine phase des réformes devrait donc moins se concentrer sur l'extension des pouvoirs formels que sur le renforcement des institutions qui permettent aux Parlements d'exercer efficacement leurs pouvoirs existants.

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 !

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

CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative

@cabri.sbo