L'année budgétaire alignée sur l'année civile : un facteur structurel sous-estimé des faibles performances d'exécution budgétaire en Afrique francophone

Guy Bertrand KAMTE POUENE
Consultant international | Expert en Finances Publiques
Novembre 2026

Résumé

Malgré les nombreuses réformes de gestion des finances publiques engagées au cours des dernières décennies au sein des espaces de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), les faibles taux d'exécution budgétaire — particulièrement sur les dépenses d'investissement — demeurent une préoccupation récurrente. Les analyses traditionnelles attribuent généralement ces écarts aux insuffisances de prévision des recettes, aux capacités institutionnelles limitées, aux lenteurs de passation des marchés publics ou aux tensions de trésorerie. Cet article met en évidence un déterminant structurel largement sous-étudié : le choix même du calendrier budgétaire. En s'appuyant sur la littérature empirique relative à la « fièvre de fin d'exercice » (*December Fever*), sur les diagnostics internationaux (PEFA, PIMA, Banque mondiale) et sur l'analyse des cadres harmonisés de la CEMAC et de l'UEMOA, cette étude démontre que l'alignement rigide de l'année budgétaire sur l'année civile (1er janvier – 31 décembre) génère une désynchronisation profonde entre le temps administratif, l'agenda macroéconomique externe (consultations du FMI), les délais réglementaires de passation des marchés et les contraintes agro-climatiques. Face à ce verrou institutionnel, l'article plaide pour une révision des directives communautaires visant à consacrer un principe de **subsidiarité temporelle** — laissant à chaque État membre la liberté d'adapter le positionnement de son exercice fiscal à ses contraintes géographiques et climatiques — et démontre la pertinence, pour le Cameroun, d'un retour à un exercice budgétaire allant du **1er juillet au 30 juin**.

Mots-clés : Exécution budgétaire, Calendrier budgétaire, Année civile, *December Fever*, CEMAC, UEMOA, Cameroun, Investissement public, Consultations FMI, Subsidiarité temporelle.

Introduction générale

La sous-exécution budgétaire constitue l'un des défis les plus persistants de la gestion des finances publiques contemporaines. Une analyse de la Banque mondiale fondée sur 307 évaluations PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) couvrant 85 pays entre 2012 et 2024 révèle que près de **49 % des observations** correspondent à une situation où les recettes effectives sont inférieures aux prévisions et où les dépenses exécutées demeurent simultanément inférieures aux dépenses budgétisées — faisant de ce scénario la configuration la plus fréquente à l'échelle internationale. Loin d'être une anomalie marginale, l'incapacité des administrations à consommer intégralement les crédits votés apparaît ainsi comme une caractéristique structurelle de nombreux systèmes budgétaires.

Pour expliquer ce phénomène, la littérature économique et les rapports des institutions financières internationales privilégient habituellement des facteurs macro-financiers (biais d'optimisme dans la prévision des recettes, chocs exogènes, rationnement de trésorerie) ou des défaillances procédurales (faible maturation des projets, lenteurs de la chaîne de la dépense). Si ces déterminants sont avérés, ils occultent une variable institutionnelle fondamentale située en amont : **l'architecture temporelle du budget**, et plus spécifiquement l'alignement rigide de l'exercice fiscal sur l'année civile (du 1er janvier au 31 décembre).

Dans les pays d'Afrique francophone membres de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), le principe d'annualité calé uniformément sur l'année civile est consacré par les directives communautaires portant lois de finances. Or, cette uniformité comptable entre en tension permanente avec les réalités administratives, climatiques et macroéconomiques de ces États, pourtant marqués par une forte diversité géographique et saisonnière. Comment le calendrier budgétaire agit-il comme un facteur endogène de sous-exécution ? En quoi son interaction avec les délais de passation des marchés, les saisons climatiques et l'agenda externe du Fonds Monétaire International (FMI) pénalise-t-elle l'investissement public ? Et comment faire évoluer le cadre communautaire pour permettre aux États d'adapter leur exercice fiscal à leurs contraintes opérationnelles ?

Pour répondre à ces questions, cet article s'articule en cinq temps. La **première section** démontre le rôle structurant du facteur temps à travers la littérature empirique sur la *December Fever* et l'analyse de la compression du cycle d'exécution en Afrique francophone. La **deuxième section** met en évidence la vulnérabilité asymétrique du Budget d'Investissement Public (BIP) par rapport aux dépenses courantes, illustrée par les données récentes du Cameroun. La **troisième section** analyse les deux facteurs aggravants de cette désynchronisation : les contraintes agro-climatiques en aval et le calendrier des consultations du FMI en amont. La **quatrième section** mobilise la comparaison internationale (OCDE et Afrique anglophone/australe) pour établir la relativité institutionnelle de l'année civile. Enfin, la

cinquième section plaide pour une révision ciblée des directives CEMAC et UEMOA consacrant un principe de **subsidiarité temporelle** — laissant à chaque pays la liberté de positionner son exercice fiscal selon ses contraintes propres — et démontre la pertinence, pour le Cameroun, d'un retour à un exercice budgétaire allant du **1er juillet au 30 juin**.

1 - L'angle mort de la littérature : l'architecture temporelle comme déterminant de la capacité d'exécution

1.1. La preuve empirique par la « fièvre de fin d'exercice » (*December Fever*)

Si les diagnostics institutionnels expliquent traditionnellement les écarts d'exécution par les contraintes de trésorerie ou les biais de prévision, les travaux empiriques récents en économie publique démontrent que l'existence même d'une échéance budgétaire fixe façonne le comportement des gestionnaires et altère l'efficience de la dépense. Ce phénomène, qualifié dans la littérature internationale de *December Fever* (« fièvre de fin d'exercice ») ou *Year-End Spending Surge*, constitue le corollaire direct de la sous-exécution observée durant les premiers trimestres de l'année.

L'étude de référence menée par Vera Eichenauer (2020) sur les décaissements quotidiens de 27 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) entre 2002 et 2013 établit de manière causale que les pics de dépenses en fin d'exercice sont directement provoqués par la date de clôture fiscale. En exploitant les variations historiques des dates de début et de fin d'année budgétaire selon les pays (31 décembre, 31 mars, 30 juin ou 30 septembre), l'auteure isole l'effet pur du calendrier budgétaire par rapport aux facteurs climatiques ou économiques saisonniers. Ses résultats mettent en évidence quatre mécanismes majeurs :

- Une explosion des décaissements à l'approche de la clôture, indépendamment des besoins opérationnels réels ;
- L'effet incitatif de la règle d'annualité (« consommer ou perdre » / *use-it-or-lose-it*), qui pénalise les ordonnateurs n'ayant pas épuisé leur enveloppe par l'annulation des crédits non engagés ou la réduction de leurs dotations futures ;
- Une dégradation significative de la qualité et de l'efficience de la dépense tardive, la précipitation nuisant à la rigueur de la sélection et du suivi des projets ;
- Une amplification du phénomène dans les administrations à faible capacité institutionnelle, où la budgétisation pluriannuelle et les mécanismes de report sont peu développés.

Ces conclusions convergent avec les travaux de Jeffrey Liebman et Neale Mahoney (2017) sur les marchés publics fédéraux américains, qui montrent que l'incertitude en début d'exercice

incite les administrations à conserver des marges de précaution, générant ensuite une ruée vers la dépense lors des dernières semaines — les engagements de la dernière semaine atteignant près de cinq fois la moyenne hebdomadaire du reste de l'année — au prix d'une chute marquée de la qualité d'exécution.

1.2. La compression extrême de la période utile d'exécution en Afrique francophone

Dans les systèmes de gestion des finances publiques d'Afrique francophone (espaces CEMAC et UEMOA), cette tension entre annualité budgétaire et temps administratif atteint une intensité critique. Comme le soulignent les évaluations **PEFA**, les diagnostics **PIMA** (*Public Investment Management Assessment*) du FMI et les revues des dépenses publiques de la Banque mondiale, la combinaison d'une chaîne de la dépense fortement centralisée, de contrôles *a priori* multiples et de délais réglementaires incompressibles réduit l'année fiscale légale de douze mois à une fenêtre opérationnelle effective de six à huit mois seulement :

Période de l'exercice	Séquence administrative dominante	Contraintes et frictions institutionnelles	Impact sur l'absorption budgétaire
Janvier – Mars *(T1)*	Notification des crédits, ouverture dans les SIGFIP, programmation infra-annuelle et élaboration des plans de passation des marchés (PPM).	Adoption tardive des arrêtés de répartition ; lenteur d'accréditation des ordonnateurs ; absence de maturation préalable des projets avant le vote de la loi de finances.	**Quasi-gel des engagements d'investissement** (exécution limitée aux salaires et dépenses obligatoires).
Avril – Juin *(T2)*	Finalisation des dossiers d'appel d'offres (DAO), publication des avis, ouverture des plis et évaluation technique par les commissions.	Délais réglementaires incompressibles de publicité ; engorgement des commissions de passation des marchés ; délais d'obtention des avis de non-objection (contrôle *a priori* et bailleurs).	**Faible niveau d'engagement comptable** ; début de la saison des pluies dans plusieurs zones agroécologiques, retardant les chantiers.
Juillet – Septembre *(T3)*	Attribution des marchés, signature et enregistrement des contrats, notification des ordres de service et démarrage effectif des travaux.	Contours et recours contentieux sur les attributions ; lenteurs d'enregistrement fiscal des contrats ; mobilisation tardive des avances de démarrage.	**Démarrage physique tardif** ; faible taux de liquidation à la fin du 3e trimestre (souvent inférieur à 45 % pour le BIP).
Octobre – Décembre *(T4)*	Accélération des engagements, réception partielle des prestations, ordonnancement massif et opérations de clôture comptable.	Arrêt anticipé des engagements (souvent fixé dès la mi-novembre par circulaire budgétaire) ; saturation des contrôles financiers et des postes comptables.	**Phénomène de *December Fever*** ; concentration de plus de la moitié des décaissements et accumulation de restes à payer ou annulation de crédits.

Cette compression temporelle résulte de l'addition de trois verrouillages institutionnels :

1. **L'inertie de la mise en place des crédits (T1) :** Bien que la Directive CEMAC n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 et la loi camerounaise n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État encadrent l'adoption de la loi de finances avant le 31 décembre, l'ouverture effective des crédits dans les systèmes d'information financière neutralise fréquemment les deux à trois premiers mois de l'année (indicateurs PEFA PI-18 et PI-21).
2. **La longueur séquentielle de la passation des marchés (T2–T3) :** Encadrées par des délais réglementaires stricts (tels que ceux du décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des marchés publics au Cameroun), les procédures d'appel d'offres s'étalent sur quatre à huit mois pour les investissements. Malgré l'introduction des autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP) et la possibilité de lancement anticipé des marchés (*advance procurement*), la lente appropriation de la pluriannualité repousse la notification des ordres de service au troisième trimestre.
3. **L'amputation de fin d'exercice par les clôtures anticipées (T4) :** Contrairement aux administrations entièrement dématérialisées jusqu'au 31 décembre, les ministères des Finances de la zone édictent chaque année des lettres-circulaires fixant l'arrêt des engagements dès la fin du mois de novembre (et celui des ordonnancements fin décembre), nonobstant une période complémentaire strictement encadrée (au plus tard le 31 janvier N+1). Pour éviter l'annulation des crédits de paiement (CP) à la clôture, les gestionnaires privilégient alors en octobre-novembre des dépenses rapides à exécuter (fournitures, prestations intellectuelles, fractionnement de commandes) au détriment d'investissements structurants.

2 - Une vulnérabilité asymétrique : la sur-exposition du Budget d'Investissement Public (BIP) face à la rigidité temporelle

La désynchronisation entre le calendrier budgétaire et le temps administratif n'affecte pas toutes les natures de dépenses de manière uniforme. L'analyse de l'exécution budgétaire au Cameroun met en évidence une forte asymétrie : les contraintes calendaires pèsent de façon disproportionnée sur les dépenses en capital (Budget d'Investissement Public – BIP) par rapport aux dépenses courantes.

2.1. La résilience automatique des dépenses courantes (personnel et fonctionnement)

Les dépenses ordinaires bénéficient d'une automatisation et d'une simplicité procédurale qui les protègent largement de la compression de l'exercice :

- **Les dépenses de personnel (Titre II)** reposent sur des engagements permanents gérés via des applicatifs intégrés (SIGIPES et ANTILOPE au Cameroun). Leur exécution est mensuelle, automatique et ne requiert ni mise en concurrence ni constatation physique préalable de travaux. Elles atteignent ainsi près du quart de leur dotation dès le premier trimestre (24,0 % à fin mars 2024) et dépassent fréquemment les prévisions initiales sous l'effet des glissements catégoriels et revalorisations (1 357,0 milliards de FCFA exécutés en 2023 pour 1 313,2 milliards prévus, soit un dépassement de 91,3 milliards).
- **Les dépenses de biens et services et les transferts (Titres III et IV)** obéissent à des procédures simplifiées (bons de commande administratifs, abonnements, subventions forfaitaires) aisément absorbables dans une fenêtre d'exécution réduite. En 2024, les dépenses courantes hors intérêts de la dette ont ainsi enregistré un taux d'exécution global de **112,9 %** (après **105,9 %** en 2023).

2.2. La paralysie séquentielle du Budget d'Investissement Public (Titre V)

À l'inverse, les dépenses d'investissement public cumulent toutes les frictions temporelles de la chaîne de la dépense, comme en témoigne la faiblesse chronique de leur consommation en début d'exercice (à peine 144,7 milliards de FCFA exécutés à fin mars 2024, contre 699,4 milliards pour les dépenses courantes hors intérêts) :

- **L'engorgement du dernier trimestre (*bunching*) et l'écart physico-financier :** En raison de la lenteur de passation des marchés au premier semestre, le taux de réalisation physique du Budget d'Investissement Public (BIP) au 30 septembre plafonnait à **40,77 % en 2023** et à **44,57 % en 2024**. La notification tardive des ordres de service comprime plus de la moitié des opérations sur le dernier trimestre avant l'arrêt des engagements en novembre. Cette précipitation engendre un engorgement des contrôles financiers et explique l'écart persistant entre l'exécution financière apparente (ordonnancements de **93,9 % en 2024** et **91,9 % en 2025**) et le taux de réalisation physique réel sur le terrain (**69,4 % en 2024** et **72,73 % en 2025**), reflétant le paiement d'avances de démarrage ou de décomptes partiels avant l'achèvement effectif des ouvrages.
- **La vulnérabilité des financements extérieurs et l'effet d'éviction :** La composante du BIP financée sur ressources extérieures (prêts-projets et dons), soumise à la double conditionnalité des procédures nationales et des avis de non-objection des bailleurs, n'a atteint qu'un taux d'ordonnancement de **70,7 % en 2024** et de **59,8 % en 2025**. En outre, lorsque les recettes effectives s'avèrent inférieures aux prévisions, la régulation de trésorerie privilégie par nécessité sociale les salaires et dépenses courantes, faisant des crédits d'investissement la principale variable d'ajustement.

Il en résulte un paradoxe structurel souligné par la *Revue des finances publiques* de la Banque mondiale (2024) : alors que le budget général affiche un taux d'exécution global élevé (**93,3 % en 2024**) grâce au dépassement des dépenses courantes (**112,9 %**), les dépenses en capital restent nettement en retrait (**82,7 % en 2024**), freinant l'accumulation du capital public.

3 - Les facteurs aggravants : contraintes agro-climatiques en aval et agenda externe du FMI en amont

La désynchronisation induite par l'année civile est amplifiée par deux contraintes majeures qui encadrent le cycle budgétaire : les saisons climatiques lors de l'exécution (en aval) et le calendrier des consultations du Fonds Monétaire International lors de la préparation (en amont).

3.1. En aval : l'effet ciseau entre calendrier civil et contraintes agro-climatiques

En Afrique centrale et de l'Ouest, où une large part du BIP finance des routes, des ouvrages hydrauliques et des programmes agricoles, la faisabilité technique des projets dépend étroitement de la pluviométrie. Lorsque l'ouverture des crédits et la passation des marchés occupent tout le premier semestre, le démarrage physique des opérations entre en collision avec la saison des pluies :

- **La perte de la fenêtre sèche pour les infrastructures routières et le génie civil :** Les travaux de terrassement et de bitumage exigent des sols secs. Les ordres de service notifiés entre mai et juillet voir août, coïncident avec les fortes précipitations, contraignant les entreprises à suspendre les chantiers ou à solliciter des avenants de prorogation de délais et gelant la certification du service fait.
- **Le déphasage avec les campagnes agricoles :** Les programmes publics de soutien à la production agricole (distribution d'intrants, de semences, aménagements hydro-agricoles et mécanisation) obéissent à des cycles biologiques incompressibles dictés par le début des pluies et les périodes de semis ; livrés au deuxième ou troisième trimestre après les semis, ils deviennent opérationnellement inutiles. L'administration se trouve alors confrontée à un double échec : soit elle renonce à engager la dépense (sous-exécution budgétaire), soit elle livre les intrants à contre-saison (inefficacité de la dépense publique)
- **L'enclavement logistique :** L'impraticabilité des axes secondaires et fluviaux en saison pluvieuse bloque l'acheminement des matériaux vers l'intérieur des pays jusqu'au retour de la saison sèche en novembre pour le cas du Cameroun — au moment même où l'administration décrète l'arrêt des engagements comptables.

Les expériences d'Afrique centrale illustrent cet « effet ciseau » :

- **Au Cameroun**, la diversité agro-écologique accentue la contrainte : dans la partie méridionale (régions du Centre, Sud, Est, Littoral et Sud-Ouest), la grande saison sèche s'étend de décembre à mi-mars, suivie d'une première saison des pluies de mi-mars à juin puis d'une grande saison pluvieuse de septembre à novembre. Les marchés d'entretien et de réhabilitation routière notifiés au deuxième trimestre butent immédiatement sur les précipitations, tandis que dans les régions septentrionales (Adamaoua, Nord, Extrême-Nord), la fenêtre sèche utile (novembre à mai) est largement entamée avant que les crédits d'investissement déconcentrés ne soient effectivement mobilisables.
- **En République Démocratique du Congo (RDC)**, où l'immensité du territoire et la prédominance des routes en terre rendent la logistique extrêmement vulnérable aux précipitations (saison des pluies s'étendant d'octobre à mai au sud de l'équateur, et de mars à novembre au nord), les revues des dépenses publiques soulignent que la lenteur de la chaîne de la dépense au premier semestre fait perdre la quasi-totalité de la saison sèche utile (juin à septembre dans la partie australe), provoquant une sous-consommation chronique des crédits d'infrastructures.
- **En République du Congo et au Gabon**, caractérisés par un climat équatorial humide avec deux saisons des pluies marquées (mars-mai et septembre-décembre), la fenêtre optimale pour les travaux de génie civil et d'exploitation forestière ou rurale se concentre sur la grande saison sèche (juin à août/septembre). Dès lors que la passation des marchés publics occupe l'intégralité du premier semestre, les ordres de service interviennent à la fin de cette fenêtre sèche, condamnant les projets à l'enlisement dès le retour des pluies d'automne.
- **En République Centrafricaine (RCA)**, pays enclavé où la saison des pluies (mai à octobre) coupe l'accès routier à une large partie des préfectures de l'arrière-pays et perturbe le corridor logistique avec Douala, les retards de démarrage budgétaire au premier trimestre empêchent le pré-positionnement des matériaux et équipements avant le mois de mai, paralysant l'exécution physique du budget d'investissement jusqu'à la clôture de l'exercice.

3.2. En amont : le calendrier des consultations du FMI, une contrainte externe sous-estimée

À cette contrainte climatique s'ajoute une friction exogène située dès la phase d'élaboration du budget : la désynchronisation entre le calendrier des consultations bilatérales (Article IV) ou revues de programmes du FMI et le calendrier national de préparation de la loi de finances.

Dans les espaces CEMAC et UEMOA, les projections macroéconomiques du FMI (croissance, inflation, cours des matières premières, recettes fiscales, plafond d'endettement) constituent la

référence centrale du cadrage budgétaire. Perçues comme un gage indispensable de crédibilité auprès des bailleurs et des marchés financiers, elles incitent les gouvernements à différer la stabilisation définitive de leurs hypothèses jusqu'à la conclusion des missions du Fonds.

Or, alors que les directives communautaires (CEMAC 2011, UEMOA 2009) imposent le dépôt du projet de loi de finances au Parlement entre septembre et octobre, les missions de l'Article IV ou les revues d'automne interviennent fréquemment au second semestre. Contraints d'arbitrer entre l'élaboration du budget sur des bases provisoires ou l'attente des projections actualisées du FMI, les ministères des Finances procèdent en pratique à des révisions en cascade durant les dernières semaines précédant le dépôt parlementaire.

Ces ajustements tardifs dégradent directement la **qualité opérationnelle des prévisions budgétaires** : faute de temps pour mener de véritables arbitrages techniques, les enveloppes sectorielles subissent des coupes ou réallocations forfaitaires qui déconnectent les crédits inscrits des coûts réels des projets et empêchent les ministères sectoriels d'actualiser leurs Projets Annuels de Performance (PAP) et leurs Plans de Passation des Marchés (PPM) avant le vote. Cette impréparation se répercute mécaniquement sur l'exercice suivant : le premier trimestre est consacré à reprogrammer les opérations et à refondre les PPM plutôt qu'à engager les dépenses. Il en résulte un **paradoxe de la crédibilité macroéconomique** : la recherche d'une précision conjoncturelle de court terme par l'intégration tardive des prévisions du FMI compromet la stabilité opérationnelle nécessaire à l'exécution.

Encadré : L'effet de synchronisation externe — Hypothèse de la contraction calendaire induite par le cadrage du FMI

Dans les économies fortement dépendantes des projections du FMI pour l'ancrage de leur cadrage macroéconomique, plus la validation des hypothèses macroéconomiques intervient tardivement dans le cycle de préparation budgétaire, plus la qualité opérationnelle des prévisions désagrégées se dégrade, plus le temps effectif d'exécution au cours de l'exercice suivant se contracte, et plus le risque de sous-exécution budgétaire (en particulier sur les dépenses d'investissement) s'accroît.

4 - La relativité institutionnelle de l'année civile : enseignements comparés de l'OCDE et du continent africain

L'alignement des systèmes budgétaires d'Afrique francophone sur l'année civile (1er janvier – 31 décembre) relève avant tout d'un héritage juridique français et non d'une loi économique universelle. L'analyse comparée des cadres budgétaires montre au contraire que de nombreuses économies performantes — tant au sein de l'OCDE que sur le continent africain — ont adopté des exercices décalés pour optimiser la synchronisation entre vote parlementaire, climat et exécution opérationnelle.

4.1. Les économies avancées de l'OCDE

Plusieurs pays de l'OCDE dotés de systèmes de gestion publique de référence exécutent leur budget en dehors de l'année civile :

Pays (OCDE)	Exercice budgétaire	Fondements institutionnels et logiques d'alignement opérationnel
États-Unis	**1er octobre – 30 septembre**	Réforme issue du *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974 (auparavant fixé au 1er juillet) afin d'accorder au Congrès un délai suffisant après la rentrée parlementaire de janvier pour adopter les lois de finances (*appropriations bills*) avant le début de l'exercice.
Canada	**1er avril – 31 mars**	Cadre consolidé par la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour aligner le démarrage des crédits avec le printemps (fonte des neiges) et permettre le lancement effectif des grands chantiers d'infrastructures durant la belle saison.
Royaume-Uni	**1er avril – 31 mars**	Ancrage historique issu de l'évolution de l'année fiscale de l'Échiquier (réformée en 1752/1854), permettant de dissocier la clôture comptable publique des fêtes de fin d'année et d'assurer une continuité administrative au printemps.
Australie	**1er juillet – 30 juin**	Choix institutionalisé après la fédération de 1901 pour caler l'exercice budgétaire sur le cycle économique et agricole de l'hémisphère sud, tout en laissant au Parlement la session d'automne (mai-juin) pour adopter le budget avant son entrée en vigueur.
Nouvelle-Zélande	**1er juillet – 30 juin**	Réforme introduite par le *Public Finance Act* de 1989 (auparavant 1er avril – 31 mars) dans le cadre d'une modernisation de la gestion axée sur la performance, visant à appuyer la préparation du budget sur les données macroéconomiques consolidées de l'année précédente.

4.2. La pluralité des calendriers fiscaux sur le continent africain

Contrairement à une idée reçue, près d'une vingtaine d'États africains — documentés par le réseau CABRI (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*) — utilisent également des exercices budgétaires décalés :

Pays (OCDE)	Exercice budgétaire	Fondements institutionnels et logiques d'alignement opérationnel
Afrique australe : Afrique du Sud, Botswana,	**1er avril – 31 mars**	Héritage administratif du Commonwealth permettant d'aligner le début de l'exécution budgétaire avec la fin de la saison des pluies australes (avril) et d'optimiser la mobilisation des travaux publics durant l'hiver austral sec (avril à septembre). En Afrique du Sud, la *Public Finance Management*

Pays (OCDE)	Exercice budgétaire	Fondements institutionnels et logiques d'alignement opérationnel
Namibie, Eswatini, Lesotho, Malawi		*Act* (PFMA) de 1999 assure ainsi une pleine disponibilité des crédits dès le 1er avril.
Afrique de l'Est (EAC) : Kenya, Ouganda, Tanzanie, Rwanda, Soudan du Sud	**1er juillet – 30 juin**	Harmonisation régionale au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) : les ministres des Finances présentent simultanément leurs budgets nationaux en juin pour une entrée en vigueur au 1er juillet, en phase avec les campagnes agricoles et le cycle de la saison sèche (juin à septembre).
Afrique du Nord et îles : Égypte, Maurice	**1er juillet – 30 juin**	En Égypte, l'exercice fiscal débute au 1er juillet afin d'intégrer les recettes touristiques et agricoles du premier semestre et de clôturer les comptes avant la période estivale. À Maurice, l'exercice a été réaligné sur la période juillet-juin afin d'améliorer l'absorption des projets d'investissement.
Corne de l'Afrique : Éthiopie	**8 juillet – 7 juillet** *(1er Hamle – 30 Sene)*	Alignement sur le calendrier national éthiopien et sur la grande saison des pluies (*Kiremt*, juin à septembre), permettant de préparer les marchés durant l'été pour un déploiement massif des travaux dès le mois d'octobre.

Il convient d'ailleurs de souligner que le Cameroun lui-même a appliqué un exercice budgétaire courant **du 1er juillet au 30 juin jusqu'en 2002**, avant de basculer vers l'année civile au 1er janvier 2003 dans le sillage de l'harmonisation statistique sous-régionale.

4.3. Enseignements analytiques

Cette double comparaison établit trois enseignements clés :

1. **Le calendrier budgétaire est une variable d'ajustement institutionnel, non un dogme comptable :** Les réformes opérées aux États-Unis (1974), en Nouvelle-Zélande (1989) ou à Maurice montrent que les États ajustent l'ouverture de leur exercice fiscal lorsque le calendrier existant génère des goulets d'étranglement parlementaires ou opérationnels. L'adoption uniforme du 1er janvier dans les zones CEMAC et UEMOA relève avant tout d'un héritage juridique français et d'un impératif d'harmonisation statistique sous-régionale, et non d'une adéquation aux cycles matériels d'exécution.
2. **La synchronisation climatique améliore la capacité d'absorption :** En Afrique australe (exercice au 1er avril) comme en Afrique de l'Est (exercice au 1er juillet), le démarrage budgétaire est positionné à la charnière des saisons des pluies, ce qui permet aux administrations de notifier les marchés au moment où les conditions climatiques

deviennent favorables aux travaux d'infrastructures. À l'inverse, en zone CEMAC, l'ouverture théorique au 1er janvier combinée aux délais administratifs du premier trimestre projette l'exécution opérationnelle au cœur de la saison pluvieuse.

3. **La coexistence entre exercice public décalé et comptabilité privée civile est éprouvée :** dans l'ensemble des pays de l'OCDE et du Commonwealth cités, l'exercice budgétaire de l'État diffère de l'année civile sans entraver ni le recouvrement fiscal auprès des entreprises ni la production des comptes nationaux.

5 - Repenser le calendrier budgétaire : d'une uniformité rigide à une flexibilité encadrée au service de l'efficacité opérationnelle

Si l'annualité budgétaire constitue un principe fondamental des finances publiques, son application ne saurait ignorer les réalités économiques, climatiques et institutionnelles qui conditionnent l'exécution effective des politiques publiques. Dans des espaces régionaux aussi diversifiés que la CEMAC et l'UEMOA, l'uniformité du calendrier budgétaire apparaît aujourd'hui moins comme une garantie d'efficacité que comme une contrainte susceptible de réduire la qualité de la programmation, la pertinence des prévisions et la performance de l'exécution. Dès lors, l'enjeu n'est pas de remettre en cause les exigences d'harmonisation communautaire, mais d'introduire une flexibilité encadrée permettant aux États d'adapter le positionnement temporel de leur exercice budgétaire à leurs contraintes opérationnelles, tout en préservant les principes de transparence, de discipline budgétaire et de convergence macroéconomique. Cette approche conduit à promouvoir un modèle fondé sur la subsidiarité temporelle, selon lequel l'unité des règles communautaires se conjugue avec la diversité des réalités nationales au service d'une meilleure efficacité de l'action publique

5.1. Le véritable enjeu : consacrer le principe de subsidiarité temporelle

L'efficacité de la dépense publique ne dépend pas uniquement de la rigueur des contrôles, mais de l'adéquation entre le temps budgétaire et les cycles réels de production des services publics et des infrastructures. Or, en imposant un alignement uniforme sur l'année civile (1er janvier – 31 décembre) à des États présentant des régimes climatiques, géographiques et agricoles très hétérogènes — des zones sahéliennes du Tchad, du Niger ou du Mali aux zones forestières équatoriales du Gabon, du Congo ou de la Côte d'Ivoire —, le cadre harmonisé actuel traite des réalités physiques dissemblables par une règle comptable identique.

La thèse défendue dans cet article n'est pas de substituer un calendrier unique à un autre, mais de **consacrer un principe de subsidiarité temporelle** : le cadre communautaire doit fixer les règles de transparence, de sincérité et de soutenabilité budgétaire, tout en laissant à chaque État

membre la liberté de positionner les douze mois de son exercice fiscal en fonction de ses propres contraintes climatiques, géographiques et économiques.

5.2. Réviser les directives CEMAC et UEMOA pour ouvrir le choix de l'exercice budgétaire

Dans les espaces CEMAC et UEMOA, la Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 (CEMAC) et la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 (UEMOA) imposent l'année civile comme cadre exclusif de l'exécution budgétaire, principalement au nom de la surveillance multilatérale et de la comparabilité des critères de convergence macroéconomique.

Une réforme communautaire pragmatique et respectueuse de la diversité des États consisterait à **amender les dispositions relatives à l'annualité** afin de dissocier la *durée* de l'exercice (qui demeure strictement fixée à douze mois consécutifs) de sa *date d'ouverture* :

1. **L'ouverture d'une option calendaire nationale :** Les directives révisées pourraient maintenir l'année civile comme régime de droit commun pour les États qui le souhaitent, tout en autorisant expressément les États membres qui en démontrent l'intérêt opérationnel à fixer le début de leur exercice budgétaire au **1er avril** ou au **1er juillet** (à l'instar des pratiques éprouvées en Afrique australe et en Afrique de l'Est).
2. **La préservation de la surveillance multilatérale et du droit comptable OHADA :** La coexistence d'exercices fiscaux différenciés au sein d'une même union économique ou monétaire ne constitue nullement un obstacle technique. D'une part, la comparabilité statistique des finances publiques (TOFE) et le suivi des critères de convergence s'opèrent aisément grâce aux situations infra-annuelles trimestrielles et aux comptes nationaux harmonisés. D'autre part, le maintien de l'année civile pour la comptabilité des entreprises (Acte uniforme OHADA) demeure parfaitement compatible avec un exercice budgétaire public décalé, comme le démontre l'expérience des économies de l'OCDE (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie) et du Commonwealth africain (Afrique du Sud, Kenya, Rwanda).

5.3. L'application au cas du Cameroun : le retour pertinent à l'exercice du 1er juillet au 30 juin

Dans le cadre de cette flexibilité ouverte par les textes communautaires, **le Cameroun dispose d'arguments décisifs pour opérer un retour à un exercice budgétaire allant du 1er juillet de l'année *N* au 30 juin de l'année *N+1*** — régime qu'il a d'ailleurs pratiqué jusqu'en 2002 avant son basculement vers l'année civile. Au regard des analyses développées précédemment, un budget examiné au printemps (avril-mai) pour une entrée en vigueur au 1er juillet répondrait directement aux quatre verrous structurels de l'exécution budgétaire camerounaise :

- **Une synchronisation optimale avec les consultations du FMI :** Les missions de consultation au titre de l'Article IV ou les revues d'automne (septembre-novembre) interviendraient en tout début de cycle de préparation du budget suivant. Leurs projections macroéconomiques alimenteraient sereinement les Documents de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP), les prévisions de recettes et les plafonds sectoriels, éliminant les arbitrages d'urgence et la dégradation des prévisions désagrégées.
- **La revitalisation des CDMT et de la budgétisation par programmes :** Disposant d'un cadrage macroéconomique stabilisé dès l'automne, les ministères sectoriels bénéficieraient de plusieurs mois (novembre à mars) pour réviser leurs Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), ajuster leurs Projets Annuels de Performance (PAP) et garantir la maturation préalable des projets inscrits au Budget d'Investissement Public (BIP).
- **L'alignement entre passation des marchés et saisons climatiques :** Un budget entrant en vigueur au **1er juillet** renverse la séquence opérationnelle en faisant coïncider les procédures administratives avec la saison des pluies et l'exécution physique des travaux avec la saison sèche :

Séquence du cycle juillet-juin (Cameroun)	Activités administratives et budgétaires	Articulation avec les contraintes climatiques et physiques
Juillet – Octobre *(Saison des pluies)*	Ouverture immédiate des crédits dès juillet ; finalisation des DAO, lancement des appels d'offres, évaluation et attribution des marchés.	Les procédures administratives se déroulent pendant la période pluvieuse impropre aux travaux lourds.
Novembre – Avril *(Grande saison sèche)*	Notification des ordres de service, démarrage effectif des chantiers, exécution physique intensive et paiement des décomptes.	Les entreprises bénéficient de **six mois continus de saison sèche** dès le démarrage des travaux, sans interruption comptable au 31 décembre.
Mai – Juin *(Clôture progressive)*	Réception provisoire des ouvrages, liquidation des derniers décomptes et clôture ordonnée de l'exercice fiscal au 30 juin.	Achèvement physique des projets avant le retour des fortes précipitations estivales et sans phénomène de *December Fever*.

- **Une transition technique maîtrisée :** Sur le plan juridique et comptable, ce retour au calendrier juillet-juin s'opérerait au moyen d'une loi de finances transitoire de six mois (couvrant la période du 1er janvier au 30 juin de l'année de basculement), mécanisme déjà mis en œuvre avec succès au Cameroun en 2002 et dans plusieurs économies de l'OCDE.

5.4. Synthèse des gains attendus pour le Cameroun

Le tableau ci-après synthétise les principaux effets attendus d'une réforme fondée sur l'introduction d'une flexibilité calendaire au sein du cadre harmonisé de la CEMAC et sur le retour du Cameroun à un exercice budgétaire allant du 1er juillet au 30 juin. Il met en évidence les gains potentiels en termes de qualité de la programmation budgétaire, de synchronisation avec le cadrage macroéconomique, d'efficacité de la passation des marchés publics, d'adaptation aux contraintes climatiques et, plus globalement, d'amélioration de la performance de l'investissement public.

Dimension du cycle budgétaire	Situation actuelle (Exercice janvier – Décembre)	Situation réformée (Exercice juillet – Juin)
Cadre communautaire (CEMAC)	Rigidité uniforme imposant l'année civile à tous les États membres.	Flexibilité encadrée autorisant chaque État à adapter son calendrier fiscal.
Cadrage FMI (Art. IV / Revues)	Intervient tardivement durant les arbitrages finaux ; génère des révisions dans l'urgence.	Intervient au début de la préparation ; alimente sereinement le cadrage pluriannuel.
Qualité des prévisions et CDMT	Ajustements forfaitaires de dernière minute ; reprogrammation au T1.	Arbitrages stabilisés avant le vote ; crédits immédiatement opérationnels au 1er juillet.
Passation des marchés publics	Concentrée au S1 ; retards d'attribution jusqu'au T3.	Déroulée entre juillet et octobre ; contrats prêts dès le début de la saison sèche.
Exécution physique et climat	Démarrage des travaux en pleine saison des pluies ; arrêt brutal en novembre.	Six mois continus d'exécution en saison sèche (novembre à avril) ; achèvement avant clôture.
Performance globale (BIP)	Sous-exécution chronique et *December Fever* inefficiente.	Allongement du temps utile d'exécution et hausse durable du taux de réalisation physique.

En définitive, ouvrir la possibilité d'un choix calendaire au sein des directives CEMAC et UEMOA tout en engageant le retour du Cameroun à un exercice budgétaire **juillet-juin** constitue une réforme institutionnelle pragmatique, respectueuse de la diversité géographique des États et directement orientée vers l'amélioration de la performance de la dépense publique.

Conclusion générale

La sous-exécution chronique des budgets publics en Afrique francophone, et singulièrement des dépenses d'investissement, ne saurait être réduite à une simple défaillance technique des ordonnateurs ou à une insuffisance de ressources de trésorerie. L'analyse institutionnelle menée dans cet article démontre qu'elle procède largement d'une **désynchronisation structurelle induite par le calendrier budgétaire lui-même**.

En imposant de manière uniforme l'alignement de l'exercice fiscal sur l'année civile (1er janvier – 31 décembre), les cadres harmonisés de la CEMAC et de l'UEMOA enferment la gestion

publique dans une séquence temporelle contre-productive : les révisions tardives liées à l'agenda externe du FMI fragilisent la qualité opérationnelle des prévisions en fin d'année ; les lenteurs d'ouverture des crédits et de passation des marchés amputent le premier semestre ; le démarrage physique des chantiers entre en collision avec la saison des pluies ; et les arrêtés anticipés de clôture comptable en novembre provoquent une « fièvre de fin d'exercice » (*December Fever*) préjudiciable à l'efficience de la dépense.

Comme le prouvent tant les économies avancées de l'OCDE que de nombreux États d'Afrique australe et d'Afrique de l'Est, l'année civile n'est nullement une exigence économique intangible. Dès lors, une révision ciblée des directives communautaires de la CEMAC et de l'UEMOA visant à introduire une **flexibilité calendaire encadrée** — dissociant la durée annuelle de l'exercice de sa date d'ouverture — permettrait à chaque pays d'adapter son cycle budgétaire à ses propres réalités géographiques et climatiques, tout en préservant l'harmonisation statistique et la surveillance multilatérale. Dans ce cadre assoupli, **le retour du Cameroun à un exercice budgétaire allant du 1er juillet au 30 juin** apparaît comme une réforme institutionnelle pragmatique et à très fort rendement opérationnel. Sans nécessiter de ressources financières supplémentaires, ce réalignement temporel permettrait de réconcilier le temps budgétaire avec l'agenda macroéconomique, les délais administratifs et les saisons climatiques, offrant ainsi un levier décisif pour transformer durablement les crédits votés en infrastructures et services publics au service du développement.

BIBLIOGRAPHIE

- **Allen, R., Hemming, R. & Potter, B. H. (dir.) (2013)**, *The International Handbook of Public Financial Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- **Banque mondiale (2013)**, *Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*, Washington D.C., World Bank.
- **Banque mondiale (2018)**, *Cameroun – Revue des dépenses publiques : Aligner les dépenses publiques aux objectifs de la Vision 2035*, Rapport n° 124725, Washington D.C., juin.
- **Banque mondiale (2024)**, *Cameroun – Revue des finances publiques : Collecter davantage, dépenser mieux pour atteindre les objectifs de la Vision 2035*, Rapport n° 191135, Washington D.C., juillet.
- **Baumann, S. (2019)**, « Putting it off for later: Procrastination and end of fiscal year spending spikes », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 121, n° 2, pp. 706–735.
- **CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative (2010–2024)**, *Pratiques et procédures budgétaires en Afrique* et base de données *Budgets in Africa (BiA)*, Pretoria.
- **CEMAC (2011)**, *Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances*, Bangui.
- **Communauté d'Afrique de l'Est – EAC (2007)**, *Budget Harmonization Framework*, Arusha.
- **Congrès des États-Unis (1974)**, *Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*, Public Law 93-344, Washington D.C.
- **Eichenauer, V. Z. (2020)**, « December Fever in Public Finance », *KOF Working Papers*, n° 20-470, ETH Zurich – KOF Swiss Economic Institute, janvier.
- **Fonds Monétaire International – FMI (2015)**, *Making Public Investment More Efficient*, IMF Staff Report, Washington D.C.
- **Fonds Monétaire International – FMI (2018)**, *Public Investment Management Assessment (PIMA) : Review and Update*, Washington D.C.
- **Fonds Monétaire International – FMI (2022)**, *Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultations*, Washington D.C.
- **Gouvernement d'Australie (2013)**, *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*, Canberra.

- **Gouvernement du Canada (1985)**, *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, Ottawa.
- **Liebman, J. B. & Mahoney, N. (2017)**, « Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement », *American Economic Review*, vol. 107, n° 11, pp. 3510–3549.
- **Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire – MINEPAT (2024)**, *Comité national de suivi de l'exécution physico-financière du BIP au 30 septembre 2024*, Yaoundé, novembre.
- **Ministère des Finances – MINFI (2024)**, *Document de Programmation Économique et Budgétaire (DPEB) 2025–2027*, Yaoundé, juillet.
- **Ministère des Finances – MINFI / Direction Générale du Budget – DGB (2024)**, *Rapport d'exécution du budget de l'État pour l'exercice 2023*, Yaoundé, juillet.
- **Ministère des Finances – MINFI / Direction Générale du Budget – DGB (2025)**, *Rapport d'exécution du budget de l'État au titre de l'exercice 2024*, Yaoundé, juillet.
- **Ministère des Finances – MINFI / Direction Générale du Budget – DGB (2026)**, *Rapport d'exécution du budget de l'État pour l'exercice 2025*, Yaoundé, novembre.
- **OCDE (2019)**, *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Paris, Éditions OCDE.
- **OHADA (2017)**, *Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière (AUDCIF)*, adopté le 26 janvier 2017, Brazzaville.
- **Parlement de Nouvelle-Zélande (1989)**, *Public Finance Act 1989*, Wellington.
- **Parlement du Royaume-Uni (2000)**, *Government Resources and Accounts Act 2000*, Londres.
- **République d'Afrique du Sud (1999)**, *Public Finance Management Act (PFMA)*, Act No. 1 of 1999, Pretoria.
- **République du Cameroun (2002)**, *Loi n° 2002/001 du 19 avril 2002 portant révision de la loi n° 62/OF/4 du 7 février 1962 fixant le régime financier de l'État*, Yaoundé.
- **République du Cameroun (2018a)**, *Décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des marchés publics*, Yaoundé.
- **République du Cameroun (2018b)**, *Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques*, Yaoundé.
- **Schiavo-Campo, S. (2017)**, *Government Budgeting and Expenditure Management: Principles and International Practice*, Londres, Routledge.

- **Secrétariat PEFA (2016)**, *Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques (PEFA 2016)*, Washington D.C.
- **Secrétariat PEFA / République du Cameroun (2023)**, *Évaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Cameroun selon le cadre méthodologique PEFA 2016*, Rapport final, septembre.
- **UEMOA (2009)**, *Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA*, Ouagadougou.

À propos de l'auteur

Guy Bertrand KAMTE POUENE est Consultant international et Expert en Finances Publiques. Ses travaux portent sur la gestion budgétaire, la performance de la dépense publique et les réformes des finances publiques en Afrique francophone.

Contact : kamte@yahoo.fr / gbkamte@gmail.com

Tél : +237 674 005 119 / +237 699 661 841