

REPUBLIQUE DU CAMEROUN

MINISTRE DE L'ECONOMIE,  
DE LA PLANIFICATION ET  
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



**CAMERCAP-PARC**

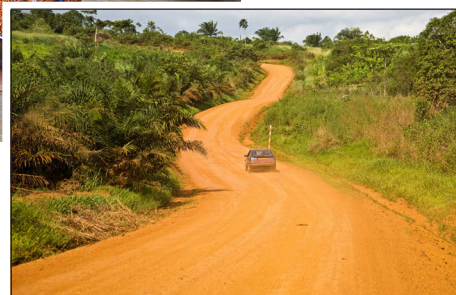
EVALUER - PROPOSER - INNOVER  
ASSESS - SUGGEST - INNOVATE



THE AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION | FONDATION POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES EN AFRIQUE

## EFFECTIVITÉ DE LA DÉCENTRALISATION ET SÉCURISATION DE LA FORTUNE PUBLIQUE AU CAMEROUN :

### L'EFFICACITÉ DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE COMME UN IMPÉRATIF PRÉALABLE





REPUBLIQUE DU CAMEROUN

.....  
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DE LA PLANIFICATION ET  
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



THE AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION | FONDATION POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE



**CAMERCAP-PARC**

EVALUER - PROPOSER - INNOVER  
ASSESS - SUGGEST - INNOVATE

**EFFECTIVITÉ DE LA DÉCENTRALISATION ET SÉCURISATION DE LA  
FORTUNE PUBLIQUE AU CAMEROUN :  
L'EFFICACITÉ DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE COMME  
UN IMPÉRATIF PRÉALABLE**





## TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES .....	v
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	vi
PREFACE.....	9
INTRODUCTION.....	11
<b>I. Une exigence de performance plus prononcée pour un gouvernement local sur mesure .....</b>	<b>12</b>
I.1. Les finances publiques : Une notion mystifiée et mal appropriée par les acteurs jusque-là.....	12
<b>II. Sur le plan organisationnel, la monographie locale se positionne comme point d'entrée de la finance publique territoriale/locale .....</b>	<b>14</b>
II.1 La déconcentration et la cohérence de l'administration pour accompagner la décentralisation : le cas de la Direction Générale du Budget à cheval entre le MINFI et le MINEPAT .....	15
II.2 En attendant les 15 %, des compétences indispensables pour la programmation budgétaire.....	16
II.3 Pour ne pas attraper le serpent par le milieu/un état proactif et non réactionnaire.....	17
II.4 En guise de réponse à court terme, il apparaît urgent de passer dans les brefs délais un programme de renforcement des capacités de programmation budgétaire des CTDs.....	17
II.5 Les méthodes à revoir pour éviter de mettre l'État en difficulté ?.....	19
<b>III. Des capacités et des compétences de programmation budgétaire pour sauver nos CTDs .....</b>	<b>20</b>
<b>IV. En guise de conclusion quelques mesures de politique économique.....</b>	<b>21</b>
Post scriptum : l'échec du budget programme ...ou la difficile gestion du changement .....	27
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE .....	29



## SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF	African Capacity Building Foundation/Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
AE	Autorisation d'Engagement
ANIF	Agence Nationale d'Investigation Financière
BAD	Banque Africaine de Développement
BC	Bon de Commande
BIP	Budget d'Investissement Public
BM	Banque Mondiale
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CAMERCAP-PARC	Centre d'Analyse et de Recherche sur les Politiques Économiques et Sociales/ Cameroon Policy Analysis and Research Center
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEFAM	Centre de Formation pour l'Administration Municipale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CF	Contrôle Financier
CONAC	Commission Nationale Anti-Corruption
CONSUPE	Contrôle Supérieur de l'État
CP	Crédit de Paiement
CPIA	Country Policy and Institutions Assessment
CPM	Commission de Passation de Marchés
CSI	Centre de Santé Intégré
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DGB	Direction Générale du Budget
DGD	Direction Générale des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DGTFCM	Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Cameroun
EPA	Etablissement Public Administratif

FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FMI	Fonds Monétaire International
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
INS	Institut National de la Statistique
IRIC	Institut des Relations Internationales du Cameroun
ISMP	Institut Supérieur de Management Public
ISSEA	Institut Sous-Régional de Statistique et d'Economie Appliquée
MINAT	Ministère de l'Administration Territoriale
MINDDEVEL	Ministère de la Décentralisation et du Développement Local
MINEPAT	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINFI	Ministère des Finances
NASLA	National School of Local Administration
NOSO	Nord-Ouest/Sud-Ouest
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
PCD	Plan Communal de Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Projet d'Investissement Public
PND	Plan National de Développement
PNDP	Programme National de Développement Participatif
PRADEC	Programme d'Appui au Développement Communal
PPBS	Système de Planification-Programmation Budgétisation
PSSFP	Programme Supérieur de Spécialisation en Finances Publiques
SCN	Système de comptabilité nationale
UNECA	Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique







## PREFACE

L'année 2020 peut être considérée au Cameroun comme celle marquant le véritable envol du processus de décentralisation pour atteindre sa vitesse de croisière.

L'opinion nationale peut se réjouir et s'en féliciter à raison de voir enfin, cette orientation politique inscrite dans la constitution depuis 1996 se concrétiser. Il nous a semblé nécessaire et important de contribuer à notre manière, avec les outils qui sont les nôtres à l'effectivité et à l'efficacité de ce processus.

En effet, le transfert des compétences de l'Administration centrale vers les collectivités territoriales décentralisées (CTDs) est l'un des marqueurs forts de cette approche de gouvernance. Et parmi les compétences à assumer au niveau local, il y a celle de la responsabilité de l'investissement dans les infrastructures sociales : routes communales, centres de santé, établissements scolaires, adductions d'eau, etc.

Et c'est là le début et la source des problèmes. Une récente étude du CAMERCAP- PARC rendue publique en 2019 a relevé qu'un projet sur deux (1/2) du Budget d'Investissement Public (BIP) n'était pas pertinent dans sa programmation et par conséquent non efficace dans sa réalisation sur les 03 dernières années. C'est ce qui peut expliquer que l'on ait beaucoup de mal à repérer de manière tangible les onze mille milliards (11 000 000 000 000) de FCFA consacrés au Budget d'Investissement Public au cours des 10 dernières années (2010-2019) couvrant la période de mise en œuvre du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE).

Au moment où le Cameroun amorce ce grand virage de la gestion décentralisée des affaires publiques, il apparaît fort opportun de mettre en place quelques gardes-fous, sous forme de lignes directrices pour éviter la distraction des rares ressources publiques avec la multiplicité des ordonnateurs désormais accrédités.

Il est certes acté que le Ministre des Finances vient de commettre des contrôleurs financiers auprès des CTDs (par un arrêté de juin 2020), mais ceux-ci n'interviennent qu'en bout de piste, à la fin de la chaîne de la dépense publique.

L'ambition de la présente note d'orientation est d'anticiper, de commencer par le commencement, à savoir, la conception du budget local, sa programmation, puis sa préparation avant l'exécution, le suivi et le contrôle.

Ce changement d'approche suggéré est susceptible d'améliorer significativement la qualité de la dépense publique dans notre pays et par conséquent l'efficacité au niveau local, du choix de la politique de la décentralisation.

**OSER - REVER - INNOVER** : C'est notre leitmotiv.

**Le Directeur Exécutif  
Barnabé OKOUDA**





## INTRODUCTION

La Décentralisation est un processus politique, juridique et administratif d'organisation des structures administratives de l'État qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux. Le Cameroun a adopté le principe depuis sa constitution de 1996 qui stipule que le Cameroun est un État Unitaire et Décentralisé.

La loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées a donc été adoptée par le parlement et promulguée par le Président de la République du Cameroun. Cet acte consacre ainsi l'effectivité et l'accélération du processus de décentralisation consacré par la constitution du 18 janvier 1996. Et les élections municipales du 09 février 2020 ont permis de mettre en place les conseils municipaux et l'élection de nouveaux exécutifs communaux. Dans la foulée, le Chef de l'État a annoncé la mise en place imminente des exécutifs régionaux. Ce qui portera l'ensemble des collectivités territoriales décentralisées à 360 communes + 14 Communautés urbaines ou villes + 10 Régions, soit 384 au total. Ce nouveau schéma institutionnel du paysage administratif camerounais convoque nécessairement une adaptation, voire un développement des capacités adéquates sur le plan organisationnel, du capital humain et de l'endogénéisation de l'approche de développement au niveau local.

Par ailleurs, le Cameroun est parmi les pays africains, qui ont vu la lutte contre la corruption et l'aliénation des ressources publiques faire un nombre incroyable de victimes de par leur qualité et rang protocolaires, dans la haute administration. Malgré cela, les différents rapports d'évaluation sur le Cameroun réalisés ces dix dernières années tant par des institutions nationales (CPIA du CAMERCAP-PARC,

Rapports de la CONAC, Rapports de la Chambre des comptes, *Transparency International Cameroon*, etc.), qu'international que par des instructions et agences de notations internationales / étrangères (Doing Business de la Banque mondiale, Rapports de la BAD et du FMI, Standards & Poors, Fitch Rating, Indice Mo Ibrahim, etc.), convergent au moins sur une chose à savoir : l'état de la gouvernance et la pieuvre de la corruption continuent de plomber les efforts souvent très importants consentis dans tous les autres secteurs. Le climat des affaires en est la première victime et la conséquence majeure et directe est la faible croissance nécessaire pour réaliser les objectifs d'émergence.

Le Cameroun accuse ainsi un retard certain dans les domaines de la transparence et la gouvernance par le fait notamment de la corruption persistante dans le secteur public. Ce qui pèse sur la performance globale de l'économie nationale. Ce retard est un facteur de perte de ressources publiques qui pourraient être utilisées de manière efficiente au profit des programmes de développement. Les pouvoirs publics se doivent par conséquent en ce début de mandature des nouveaux exécutifs des CTDs avec plus d'autonomie et de responsabilités, de se donner les moyens de prévenir, du moins restreindre l'aliénation des ressources publiques à l'échelle locale.

Sur la plan de la gestion budgétaire, et malgré tous les efforts consentis et visibles, le maillon faible reste la qualité de la dépense publique. Et même si le pays a enregistré une amélioration perceptible dans la mobilisation des recettes fiscales et non fiscales, ce taux de prélèvement public demeure toujours en deçà de son potentiel, comparé à la moyenne africaine et mondiale<sup>1</sup>.

D'après le rapport « Statistiques des recettes publiques en Afrique 2019 » publié par l'OCDE, le taux de prélèvement public au Cameroun (estimé à moins

1 - Note d'orientation CAMERCAP-PARC sur le potentiel fiscal

de 15% du PIB) reste en deçà du seuil minimal de 20% recommandé par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) et la 3<sup>ème</sup> conférence internationale sur le financement du développement (Addis Abeba, 2015).

La dernière actualité marquée par l'arrivée de nouveaux responsables dans les exécutifs communaux avec un taux de renouvellement exceptionnel de 60% selon le ministère de tutelle<sup>2</sup>, vient nous servir sur un plateau, d'éventuels préposés à la trappe. À l'évidence et au-delà de l'enthousiasme de la victoire des candidats, toute obédience politique confondue, il faut bien reconnaître que ce taux de renouvellement présente un revers qui peut être à haut risque. Et comme il est de la responsabilité et même du devoir de l'État central de veiller à la protection de la fortune publique, notre engagement en tant que structure de veille stratégique, est d'attirer l'attention sur ce besoin urgent de renforcement des capacités de ces nouveaux élus en matière de gestion des ressources publiques. À défaut d'être soi-même (Madame/ Monsieur le maire) suffisamment audité, il leur est tout au moins requis de s'entourer des personnes dotées de compétence et d'expérience en matière de gestion de finances publiques, avec un esprit de probité avéré.

Sur le plan pratique, cela fait près de 400 ordonnateurs délégués à accréditer en matière de finances publiques. Et ce n'est pas manquer de respect à ces élus que de relever que la plupart ne sont pas des experts en la matière. Si on peut se réjouir de l'idée de rapprocher l'administration des administrés en raccourcissant les instances de décision qui permettent aux communautés de participer à la gestion de leurs propres affaires au niveau local, nous sommes également en devoir d'alerter les uns et les autres sur les risques éminemment encourus de mis-management des ressources publiques. Et donc que les portes des pénitenciers ne seront pas fermées parce que l'on est un élu local (dans un Cameroun décentralisé).

2 - Actualité hebdo/CRTV dimanche 1<sup>er</sup> mars 2020).

## I. Une exigence de performance plus prononcée pour un gouvernement local sur mesure

Que ce soit en mode centralisé, fédéral ou décentralisé, chaque unité/ entité exerçant une responsabilité relative de gestion et de décision, en occurrence dans ce cas, la commune, la ville, la région ou l'État central peut être considérée comme une organisation (étatique) de niveau 1, 2, 3, ou 4. Et en tant que tel, son fonctionnement devrait reposer sur des canons classiques de management moderne. Cela veut dire qu'à chaque échelon, l'exécutif doit s'organiser pour rendre satisfaction aux populations assujetties qui l'ont investi de ce pouvoir le temps d'un mandat. On peut donc projeter à l'échelon local (inférieur) une architecture d'un gouvernement local ajusté plus ou moins calqué sur le modèle au niveau central. Et parmi les services qui ne sauraient être dilués, il y a ceux en charge des questions de gestion des ressources financières.

Si cela est dit et entendu, mais certainement pas bien compris de tous : les ressources des CTDs sont des ressources publiques, i.e. qui appartiennent à la collectivité, à tous. Leur gestion doit donc obéir aux principes universels de finances publiques.

Et c'est là, toute la difficulté et le début de la sortie de piste...

### I.1. Les finances publiques : Une notion mystifiée et mal appropriée par les acteurs jusque-là

Il n'existe pas (Mai 2020) à date une école spécialisée qui forme les agents publics chargés de servir comme personnels techniques en charge des finances publiques dans les administrations et institutions publiques au Cameroun. En dehors des cours théoriques en faculté d'économie dans les universités et certaines écoles de formation professionnelle des cadres des administrations (ENAM, ISSEA, IRIC, etc.), la plupart des agents publics qui traitent des finances publiques ont été formés sur le tas. Or, la plupart des services d'assiettes du MINFI disposent de personnels affiliés à des corps de métiers spécialisés formés dans des écoles nationales ou étrangères :

- La Direction générale des douanes (DGD) dispose d'un **corps des contrôleurs et inspecteurs de douanes** formés à l'ENAM, alors que les agents et cadres moyens de catégories inférieures sont formés dans une école sous-régionale en cours d'installation à Yaoundé, après Bangui.
- **Les contrôleurs et inspecteurs des impôts et du Trésor** (pour la DGI et la DGTFCM) sont également de la même souche (ENAM). Seule la Direction générale du Budget (DGB) reçoit par défaut des administrateurs civils et des personnels venant des autres corps : enseignants, statisticiens, contractuels, etc. et donc sans spécialisation initiale en matière de finances publiques<sup>3</sup>.

C'est pour tenter de pallier cette situation que le MINFI a lancé il y a quelques années (2013) une formation qualifiante, Le **Programme Supérieur de Spécialisation en Finances Publiques (PSSFP)**, réservée pour l'essentiel au personnel déjà en activité<sup>4</sup>. Par abus de langage, on parlerait d'un centre de recyclage ! Soit !

Il faut néanmoins avouer que par rapport à la demande, la quantité formée à date reste largement en deçà des besoins réels des administrations centrales et locales. Et ce n'est pas le curricula du CEFAM de Buea, transformé par décret du Président de la République du 02 mars 2020 en **National School of Local Administration (NASLA)** qui viendrait combler le déficit avéré en personnel outillé en gestion des finances publiques dans les CTDs dans des délais raisonnables. Du fait donc de ce vide ou du moins de ce déficit en ressources humaines suffisamment outillées en gestion des finances publiques, la notion même de finances publiques est restée longtemps mystifiée, taboue et mal maîtrisée par ceux qui en ont la charge et ceux qui en sont bénéficiaires.

<sup>3</sup> - L'ENAM ne forme pas encore les inspecteurs et contrôleurs du BUDGET, mais des Administrateurs civils avec option économie

<sup>4</sup> - Le **Programme Supérieur de Spécialisation en Finances Publiques (PSSFP)** est logé à l'immeuble siège de la mutuelle du personnel du Trésor à MESSA Yaoundé

## **Encart : Les Finances Publiques en bref**

Comme discipline ou enseignement, les finances publiques sont l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics.

Sur le plan pratique, les **finances publiques** peuvent être présentées comme l'ensemble des règles gouvernant les finances de l'État, des collectivités territoriales, des organismes et des établissements publics et de toutes autres personnes morales de droit public. C'est un champ à la croisée du droit fiscal, du droit constitutionnel, ainsi que de la comptabilité publique.

Les **finances publiques** relèvent des sciences sociales et ont pour objet l'étude du phénomène financier public dans sa globalité : ressources, charges, trésorerie, procédure budgétaire et comptable, politique budgétaire... et dont les principaux protagonistes sont les États, les collectivités territoriales, les entreprises et des établissements publics ainsi que les organismes sociaux et internationaux.

À l'intérieur du secteur général de la finance, celui de la finance publique concerne le financement, le budget et la comptabilité des États et autres collectivités territoriales (régions, départements, communes), ainsi que des organismes paraétatiques (par ex. sécurité sociale, services publics non concédés au privé...).

Dans la plupart des pays, l'institution centrale en matière de finances publiques est le ministère des finances (ordonnateur principal) alors que les autres gestionnaires sont des ordonnateurs délégués.

Les finances publiques impliquent : (A) des ressources publiques, dont la principale est constituée par le produit des impôts et autres recettes publiques (prélèvements obligatoires); (B) des dépenses publiques de pure administration (justice, police, défense nationale, relations diplomatiques) relevant du domaine exclusif et régalién de l'État ; et (C) des dépenses d'action économique (soutien à l'agriculture, subventions aux entreprises, aide à l'exportation) ou d'action sociale (santé publique, éducation et culture, famille, logement social, chômage, sécurité sociale) pouvant être classées comme dépenses publiques individualisables selon le manuel du SCN 2008.

Les principes généraux des finances publiques sont les suivants: (i) le principe d'annualité budgétaire; (ii) le principe d'unité budgétaire; (iii) le principe d'universalité budgétaire; (iv) le principe de spécialité budgétaire; (v) le principe de sincérité budgétaire; (vi) le principe de l'équilibre budgétaire.

## II. Sur le plan organisationnel, la monographie locale se positionne comme point d'entrée de la finance publique territoriale/locale

Une monographie communale peut aussi jouer le rôle de document marketing pour chaque CTD. En effet, avec la montée en puissance du « local », les acteurs locaux, en particulier les élus locaux sont directement interpellés par de nouveaux enjeux du développement local (décentralisation, planification locale ou urbaine, coopération décentralisée, intercommunalité...), les concurrences des territoires, les logiques de projet et de contrat (partenariats, proximité, gouvernance, approche globale et transversale, la mise en réseau des CTD. Ils sont au cœur du contexte nouveau engendré par la mondialisation et la globalisation de l'économie qui met en concurrence les territoires et crée des synergies entre institutions locales et compétitivité internationale. Et pour faire face à cette nouvelle donne, les acteurs locaux doivent s'approprier des méthodes de management et des avantages qui leur sont offerts (naturels, humains, institutionnels) car, la logique de concurrence accrue faisant des territoires des enjeux de marché, l'introduction d'outils marketing peut constituer un appui de taille aux opérations de développement local. Une monographie communale peut, s'avérer l'outil idoine pour le renforcement de l'image, de l'action des collectivités et de la gouvernance locale.

L'élaboration de ces différentes monographies communales devra aussi mettre en exergue les différentes zones agroécologiques et leur calendrier agricole, pour permettre aux agriculteurs d'avoir une certaine visibilité sur la réalisation de leurs activités agricoles, qui parfois sont perturbées par les changements climatiques.

L'une des explications souvent avancées pour justifier le retard de la mise en œuvre de cette importante réforme de l'État et de la gouvernance publique qu'est la décentralisation est l'alinéa 2 de l'article 15 de la loi 017/2004 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation dispose que « les compétences

transférées par l'État aux CTD ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'État et celles-ci, dans les conditions et modalités prévues par la loi ».

Pour éluder cette problématique, le CAMERCAP-PARC a réalisé en 2017 une étude sur « **La contribution des collectivités territoriales décentralisées à la croissance et au développement socioéconomique du Cameroun à travers l'offre des facteurs de productions disponibles** ».

Selon l'approche de **Renforcement des Capacités** qui est le vecteur méthodologique principal de ses travaux, le Think Tank affilié à l'ACBF (Fondation africaine pour le renforcement des capacités) a voulu innover en éveillant l'une ou l'autre des dimensions des capacités, à savoir la dimension organisationnelle et l'ancrage socioculturel.

L'étude a fourni des orientations pour le renforcement des capacités des CTD à la valorisation de manière optimale de leurs ressources potentielles et les facteurs de production.

Sachant que le développement local consiste, pour les acteurs d'un même territoire, à élaborer et à mettre en œuvre eux-mêmes des stratégies concertées qui génèrent des dynamiques de transformation sociale et économique, et, en s'appuyant sur la valorisation optimale des ressources locales (matérielles, financières et socio-culturelles), il apparaît indispensable et vital d'en faire un état des lieux exhaustif et réaliste.

En mathématique élémentaire, on parlerait du domaine de définition des objectifs de développement local visé. Cette connaissance de l'existant pourrait donc être portée par l'élaboration **d'une monographie communale**. Cette dernière représente à la fois un document de référence (carte d'identité de la commune dans une perspective historique, socio-économique et spatiale) et une étape d'animation et de sensibilisation des populations pour éclore ses potentialités.



C'est dans cette optique que le présent projet **d'élaboration des monographies communales** des 360 communes est initié, sachant que les niveaux intermédiaires des villes et des régions ne seront que des agrégations des niveaux de base.

Sans faire concurrence ou ombrage au plan communal de développement (PCD) développé par le PNDP, la monographie communale vient plutôt renforcer cet instrument en lui donnant plus de « légitimité », pour être bâti sur un existant solide. Les PCD pourront donc être actualisés en conséquence dans le contexte d'une décentralisation effective.

**Il s'agit donc d'élaborer une monographie (une sorte d'atlas) pour chacune des CTDs du Cameroun.** Ladite monographie se veut une **base unique d'informations** dynamiques sur la commune pour son processus de développement.

De manière spécifique, la monographie vise à : Faire une description détaillée de l'existant (état des lieux) de chaque commune sur (a) le plan physique, du sol et du sous-sol ainsi que de son environnement, et (b) le plan socioéconomique et culturel, à identifier les atouts et les contraintes sur ces différents plans afin de les transformer en opportunités. Ce qui permettra de rendre les opportunités identifiées perceptibles et intelligibles (**le vecteur du septennat du Président de la République 2018-2025**) ;

- Pour des raisons objectives ou de nécessité de rationalisation avérée, plusieurs communes peuvent s'associer pour présenter une monographie unique ;
- À partir de la monographie (digitale) ainsi disponible, une actualisation des PCD pourra être lancée sur une base de données dynamique ;
- Une liste des opportunités identifiées et priorisées pourra être présentée aux investisseurs locaux, nationaux et étrangers pour des actions de développement ;

- Le MINDDEVEL disposera alors d'un contenu pertinent pour sa feuille de route et son plan d'actions à moyen et long termes devant être inclus dans la seconde phase de la Vision 2035 en cours d'élaboration.

Une autre condition de réussite de cette approche est la nécessité pour le gouvernement de rendre officiel pour être opposable, le projet de texte (loi et décret) instituant le Code Géographique des Unités Administratives et les collectivités Territoriales Décentralisées en République du Cameroun. L'une des finalités visées par ce projet étant d'asseoir les bases d'un droit consensuel à la propriété par une cartographie numérique et la mise en place d'un système d'information géographique ; l'informatisation du cadastre foncier et du registre immobilier pour une meilleure traçabilité et la confirmation des bases du droit à la propriété.

## **II.1 La déconcentration et la cohérence de l'Administration pour accompagner la décentralisation : le cas de la Direction Générale du Budget à cheval entre le MINFI et le MINEPAT**

Jusqu'alors, Le MINFI n'a pas de démembrements de l'ensemble de ses services à travers le territoire national, en dehors des services d'assiettes (DGD, DGI, et DGTCFM). La DGB y est représentée par les Contrôles financiers au niveau régional et départemental. Or le contrôle financier est un maillon en aval de l'exécution budgétaire, parce que jusque-là, toute la préparation et la conception du budget étaient faites au niveau central. De même, les services des Études et d'analyse économique et financière (conjoncturelle et structurelle) portées par la Direction de la Prévision du MINFI sont restés fortement centralisés sans démembrements territoriaux.

À défaut d'une représentation complète de toutes les missions de la DGB, peut-être commencerait-on par une déconcentration territoriale, de telle façon qu'à l'instar des services centraux de la DGB qui assistent les ministères sectoriels au niveau central dans la

programmation et la préparation de leur budget, le démembrement local de la DGB puisse assister les exécutifs locaux des CTDs.

Quoi qu'étant érigé en Direction Générale, le service en charge de la programmation, de l'exécution et du contrôle du budget (DGB/MINFI) ne jouit pas de la même couverture territoriale que ses sœurs en charge des recettes fiscales et de la dépense.

À ce jour, la configuration est telle que ce sont les personnels du commandement territorial (Sous-Préfet) qui jouent le rôle de contrôle financier au niveau des arrondissements. On peut donc comprendre que la dimension programmation (et suivi de l'exécution) reste centralisée au niveau de Yaoundé.

Au vu de l'effectivité de la mise en place de la décentralisation et du statut spécial (NOSO), cette configuration apparaît caduque et nécessite d'être repensée. Sur cette base, une réorganisation des services de l'État s'impose.

On peut comprendre avec le contexte et l'environnement qui caractérise notre pays que le Ministère des Finances au Cameroun assure prioritairement les fonctions de « Caissier » de l'État. D'où l'emphase qui est mise sur les services générateurs de recettes fiscales (Douane, Impôts) et de dépenses (Trésor). Les recettes non fiscales placées sous la responsabilité de la DGB étant jusque-là (2020) très peu maîtrisées et donc peu productives (rapport d'audit du FMI).

Pour des raisons d'organisation de l'architecture gouvernementale, la gestion budgétaire au Cameroun reste bicéphale. Ce qui constitue une autre source de dysfonctionnements et d'incohérences, voire de conflits. En effet, selon l'organigramme actuel (Janvier 2019), le MINFI est responsable de la programmation budgétaire du volet fonctionnement tandis que le MINEPAT, s'occupe du volet investissement (BIP) du budget

de l'État contenu dans la Loi de Finances votée par le Parlement.

Il paraît ainsi évident qu'en présence de cet état de choses, la nécessité de l'unicité de l'entité de gestion budgétaire au Cameroun s'impose. Un même instrument de politique économique (le budget) géré par 02 pôles institutionnels à responsabilités distinctes ne peut pas être source d'efficacité ! La preuve !!

Les choses sont déjà assez difficiles avec une gestion centralisée pour que 384 CTDs se retrouvent avec 02 interlocuteurs en matière budgétaire.

## **II.2 En attendant les 15 %, des compétences indispensables pour la programmation budgétaire**

La loi portant code de la décentralisation a consacré le principe d'allocation d'une dotation d'au moins 15% du budget global de l'État pour un exercice aux CTDs. Sur ce, il n'est pas de trop de rappeler qu'en finances publiques, le budget est une prévision de recettes et de dépenses. Les 15% ne seront pas (et ne doivent pas être) un transfert d'argent en liquide venant du niveau central vers les CTDs. C'est un concept de répartition théorique.

En clair, parmi les recettes générées et collectées de part et d'autres, il y aura des clés de répartition entre ce qui doit revenir à l'État central et ce qui doit être conservé et utilisé au niveau local. C'est le budget global consolidé qui devra être évalué pour apprécier la quantité de ressources directement utilisée au niveau local. D'où le besoin d'une expertise avérée au niveau de chaque CTD pour veiller au bon calcul et au suivi des recettes prévisionnelles. C'est ce qui est convenu d'appeler Finances publiques locales, domaine nouveau qui a besoin de capacités, de compétences et d'expertises.

Tout comme dans le cadre d'un budget national, la voie vers une gestion efficace des finances publiques locales débute (doit débiter) par une programmation



pertinente. Et la clé d'une bonne programmation est de l'adosser sur l'existence d'une monographie locale actualisée et fiable.

- Le cas de la programmation des recettes (et dépenses) : l'urgence d'un changement d'approche

En finances publiques, la présentation du budget se fait en partie double (Ressources/Emplois) ou [Recettes/Dépenses]. Et par principe de précaution, le Cameroun adopte la règle de l'équilibre budgétaire. Et ce budget est par construction, une prévision de recettes et une projection des dépenses à partir de l'hypothèse que les recettes seront réalisées.

Et c'est là, le début des problèmes, car si les dépenses sont facilement alignées sur l'expression des besoins qui sont par nature identifiables à portée de mains et illimités, la contrainte viendra de la capacité à générer et à recouvrer les recettes. Et ce sont ces capacités qui font actuellement défaut, déjà au niveau central et plus grave encore au niveau des 384 CTDs en vue.

Cette exigence en capacités est d'autant plus avérée que la politique gouvernementale est engagée dans la consolidation budgétaire. i.e, l'optimisation de la mobilisation de ses ressources internes non pétrolières, dont certaines relèvent de la compétence des CTDs, et la rationalisation des dépenses.

### **II.3 Pour ne pas attraper le serpent par le milieu/ un état proactif et non réactionnaire**

Le Cahier de charges de chaque CTD peut être considéré comme étant défini à la fois par les textes supra au niveau national d'une part (grande orientation politique en matière de sécurité, de coopération et d'approche de développement, etc.) et d'autre part, par les besoins locaux exprimés par les populations à la base (à travers le collège des conseillers) bénéficiaires directs.

Pour ce faire, l'idée de plan communaux de développement doit être repensée et relookée. Si la démarche de planification à la base est en soi très bonne et à saluer, il est aujourd'hui reconnu et admis que le socle sur lequel se fonde les PCD n'est pas solide. Les PCD actuels sont construits sur les propositions (listing de projets) non structurées. Pour y remédier, il est fort recommandable de démarrer par le diagnostic pour une connaissance exhaustive de l'existant (les atouts et les contraintes) de chaque CTD sous forme d'une monographie ou d'un atlas communal. (Voir à cet effet, l'étude du CAMERCAP-PARC relative à « la contribution des CTD à la croissance par une offre endogène des facteurs de production »).

Une fois cette étape franchie, la seconde serait celle de la planification territoriale, puis de la programmation du développement (programmes et projets) et enfin celle de la recherche des financements qui aboutit fatalement à la programmation budgétaire.

### **II.4 En guise de réponse à court terme, il apparaît urgent de mettre en place dans de brefs délais un programme de renforcement des capacités de programmation budgétaire des CTDs.**

Dans cette optique, la DGB (MINFI & MINEPAT) doit d'urgence organiser des sessions de formation sur des modules adaptés et conçus à l'attention des nouvelles équipes en charge de la gestion des CTDs. La finalité étant de travailler et de les doter des compétences nécessaires pour la préservation et la sécurisation de la fortune publique.

Dans ce format, le schéma le plus évident et apparemment réaliste à notre avis est la création dans chaque région au moins d'une antenne de la DGB (dans sa configuration unitaire) pour assurer ce programme de renforcement des capacités des CTDs en matière de programmation budgétaire (Fonctionnement et Investissement).

À terme, l'ENAM, la NASLA ou le PSSFP devraient prendre le relais pour des formations diplômantes/qualifiantes dans ce domaine.

### **De la formation initiale au développement des compétences des contrôleurs budgétaires. Pour une refondation des institutions de formations des personnels de service public : Le cas de l'ENAM et de l'ISMP-NASLA-PSSFP**

L'opinion nationale camerounaise est suffisamment confuse aujourd'hui quand on évoque l'École Nationale d'Administration et de Magistrature du Cameroun (ENAM), la principale école de formation des cadres de la haute administration camerounaise depuis plus de 50 ans. Tout le monde en parle, autant ses admirateurs que ses détracteurs.

Les admirateurs qui ne rêvent que de voir un des leurs y faire son entrée et attendre la sortie pour en tirer des « dividendes ». Au rythme du train de vie que mènent ceux qui y ont fait les classes d'une part et de leur influence dans l'administration et la société camerounaise en général depuis toujours, d'autre part les parents et les candidats eux-mêmes ne lésinent sur aucun moyen (financier et non financier) pour décrocher le précieux sésame.

Les détracteurs quant à eux saisissent la balle au bond, pour stigmatiser l'institution mi-centenaire en arguant que l'on reconnaît le bon arbre par ses fruits. En conséquence, si notre appareil étatique est dans cette situation où les produits de ladite école se retrouvent dans les principaux postes de décision, la responsabilité du « dérapage » leur incombe. Et il faut donc questionner le système, l'environnement, les processus ou méthodes et enfin les produits.

Au-delà de cette polémique, quelques données objectives nous permettent de fonder notre opinion.

- i. **Le temps** : Après 50 ans, l'environnement a forcément changé et le système est devenu obsolète. Il faut réformer l'institution pour

l'adapter au contexte actuel, tant national qu'international. Les nouvelles approches de développement, les nouveaux défis nationaux et internationaux ont suscité de nouveaux agendas auxquels le Cameroun a souscrits : Agenda 2030 des Nations Unies pour les Objectifs de Développement Durable (ODD), l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, notamment. Tous ces engagements exigent des compétences nouvelles pour y répondre.

- ii. **Le système** : L'école forme l'essentiel de l'élite aux fonctions administratives comme gestionnaires des ressources publiques (administrateurs, inspecteurs des régies financières) dans un même moule, à côté de ceux qui sont censés exercer comme « gardien » de l'orthodoxie et de l'éthique et relevant des fonctions judiciaires (Magistrats et Greffiers). Seulement, à date, la section Régies Financières ne produit pas assez de spécialistes en matière de gestion budgétaire : la planification, la programmation, l'exécution et le contrôle du budget constituent encore des maillons faibles. Avec la décentralisation en cours et l'urgence de renforcer la Finance publique locale, une refonte des curricula paraît urgente.
- iii. **L'opportunité** : pour éviter de retrouver les nouveaux élus des exécutifs des CTDs mis en cause et condamnés pour faute de gestion en matière de finance publique ; l'application du principe de précaution selon lequel « prévenir vaut mieux que guérir » s'avère plus qu'opportun. Renforcer les capacités des acteurs et intervenants de toute la chaîne de la finance publique locale est un préalable.

Au final, notre recommandation milite donc dans ce contexte à séparer les sites de formations par section en créant plusieurs écoles sur différents sites :

- i. Une école de Magistrature, Auxiliaires de justice, pouvant comporter une section Audit pour les personnels des structures de contrôle (CONSUPE, CONAC, ANIF, etc.) ;
- ii. Une école de formation de régies financières (Impôts, Douanes, Trésor Budget et Comptabilité Matière);
- iii. L'ISMP qui intégrait la section Administrative de l'ENAM serait plus renforcé et justifié, et enfin ;
- iv. La NASLA nouvellement créée pour les besoins des CTDs.

**Ce qui ferait 04 écoles sur 04 sites différents.**

### **II.5 Les méthodes à revoir pour éviter de mettre l'État en difficulté ?**

À l'instar de ses mentors français ENA (France) et ENAP (Canada) et au modèle de ce que l'on a voulu faire de l'ISMP, la section Administration devrait pouvoir être ouverte aux professionnels des

différents corps de métiers appelés à assurer les fonctions administratives et de top management dans leurs secteurs respectifs (Médecins, Ingénieurs, Enseignants, Statisticiens, etc.).

Pour éviter de mettre l'État en difficulté dans les procédures judiciaires, face aux responsables mis en cause les auditeurs et contrôleurs budgétaires doivent être bien formés. En effet, on recense plusieurs cas où les accusations portées contre certains gestionnaires ont été démontées pour insuffisance de preuves et arguments, voire de consistance par les contrôleurs budgétaires à charge. Cela fait mauvaise publicité au crédit du gouvernement souvent accusé de règlement de compte politique.

D'autre part, il serait également recommandable que les ordonnateurs eux-mêmes soient suffisamment outillés en matière de finances publiques.

**Photo 1:** L'accès à l'eau potable pour tous : une cible des ODD à atteindre d'ici 2030



### III. Des capacités et des compétences de programmation budgétaire pour sauver nos CTDs

Ce n'est un secret pour personne, l'une des grosses pesanteurs qui plombent le processus de développement au Cameroun est la maturation des projets. Beaucoup a été dit à ce sujet. Et le CAMERCAP-PARC y a contribué en proposant 02 rapports d'analyse à cet effet<sup>5</sup>. De manière globale, tout est souvent parti d'une mauvaise programmation et d'un mauvais ordonnancement des étapes dans la mise en œuvre (expression des besoins, identification des possibilités, choix de l'option optimal, maturation 1-2-3 et 4- etc).

C'est pour cela qu'il semble opportun et fondamentalement urgent, au moment où le pays emprunte ce grand virage, de se prémunir de retomber dans les mêmes travers, surtout avec la multiplicité des ordonnateurs dans le cadre de la décentralisation effective et du statut spécial du NOSO. Ce risque étant de se retrouver au bout de la mandature des conseils municipaux de février 2020, avec plusieurs cas de faute de gestion (en aval) à cause d'une programmation approximative en amont.

5 - CAMERCAP-PARC (2017), Série Études n°04, Comment améliorer la maturation des projets au Cameroun : Étude en vue de l'harmonisation des textes relatifs à l'utilisation des terres et des ressources naturelles en cas de conflits d'usage CAMERCAP-PARC (2017), Série Études n°05, Comment améliorer la maturation des projets au Cameroun : Manuel de référence des normes de maturation des projets d'investissement public au Cameroun

Tableau : Cartographie des CTDs au Cameroun, Mars 2020 et statuts particuliers

	Communes	CU	Région	Statut particulier
ADAMAOUA	21	1	1	//
CENTRE	70	1	1	//
EXTREME NORD	47	1	1	//
EST	33	1	1	//
LITORAL	34	3	1	//
NORD	21	1	1	//
NORD OUEST	34	1	1	1
OUEST	40	1	1	//
SUD	29	2	1	//
SUD OUEST	31	2	1	1
CAMEROUN	360	14	10	2

Source : Compilation CAMERCAP-PARC

Les seules expertise et expérience avérées à ce jour n'étant disponibles qu'au niveau de l'administration centrale (MINFI et MINEPAT), c'est une course contre la montre qui est déclenchée selon le calendrier budgétaire au Cameroun. La préparation du budget (article 48) oblige les CTDs à s'y conformer. Les exécutifs des CTDs récemment investis se doivent de se mettre dans le bain pour la préparation des budgets de l'exercice 2021, respectant les 15% de dotation indiquée par la loi.

Au vu des effectifs en présence, et sous réserve d'une option forte de développer les capacités et compétences nécessaires en la matière à court et moyen termes, une option rapide peut consister à s'appuyer sur l'intercommunalité. Un ensemble de CTDs peuvent ainsi être accompagnés dans l'exercice par les équipes des services centraux de la DGB (MINFI/MINEPAT) en attendant l'aboutissement d'une autonomisation, dans le temps, des CTDs par une dotation en ressources propres, compétentes en matière de programmation budgétaire. Un travail est en cours dans le cadre du PRADEC piloté par le MINDDEVEL concernant l'implémentation du

budget programme dans les CTD. Des documents méthodologiques sont en cours d'élaboration. Faudrait-il aller au-delà ?

Pourquoi penser que cette réforme est nécessaire et prioritaire ? **Parce qu'il faut de la pédagogie avant la répression. Il nous paraît donc plus qu'urgent pour le Gouvernement (MINFI et MINEPAT) d'assister dans un premier temps les CTDs dans les méthodologies et procédures d'élaboration du budget.**

En l'état actuel des choses et selon l'organigramme du MINFI (Décret n°2008/365 du 08 novembre 2008), La DGB est chargée de la consolidation des informations budgétaires avec celles des Collectivités Territoriales Décentralisées et des Établissements Publics. De l'orientation et de la supervision de l'action des contrôles financiers, tant au niveau central que déconcentré.

Les services déconcentrés de **la Direction générale du budget sont pour le moment :**

- Les contrôles financiers centraux (ceux créés auprès des départements ministériels) ;
- Les contrôles financiers régionaux, départementaux, d'arrondissement et de district ;
- Les contrôles financiers spécialisés (ceux créés auprès des Établissements publics administratifs ou des collectivités territoriales décentralisées).

L'action des contrôles financiers ne peut donc pas être suffisante, car les règles et procédures sur l'exécution budgétaire confinent les CF/CFS au rôle de « **Juge de la régularité** » lors de l'exécution ce qui place son rôle en aval du processus ; or ce dont il s'agit dans cette analyse relève plutôt de la partie amont à savoir : (i) l'identification des sources de recettes et ; (ii) la programmation efficace de la dépense publique au niveau local. Les compétences de l'administration budgétaire devraient en toute logique débiter à ce niveau si on veut garantir une saine exécution<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> - Un dicton anglais dit « garbage in, garbage out ! ».

#### **IV. En guise de conclusion quelques mesures de politique économique à résultats rapides pouvant contribuer à une programmation budgétaire efficace dans les CTDs**

Le préalable à réaliser selon cette approche est **la monographie communale** (de manière singulière ou en intercommunalité pour les CTDs de taille modeste). Le postulat de base étant que **la commune/ville devrait se positionner comme un agent économique** de premier plan dans le système productif local et en cohérence avec l'option gouvernementale de transformation structurelle de l'économie nationale.

Les actions prioritaires pourraient s'inscrire par exemple dans :

1. L'aménagement des terres/parcelles pour l'agriculture/élevage en faveur des opérateurs économiques, notamment des jeunes, avec des facilités d'accès à ce facteur de production tels que l'affermage, le fermage, leasing, etc ;
2. La prise de participation dans les unités de production installées sur le territoire communal et l'obligation de siéger au Conseil d'Administration desdites unités de production ;
3. La participation au comité de gestion des formations sanitaires et des établissements scolaires installés, ainsi que dans les institutions à caractère social et culturel, etc.

Cette démarche inédite installera ainsi les CTDs au centre du système productif pour orienter vers les PME/TPE locales la commande publique par principe de subsidiarité et d'avantage comparatif.



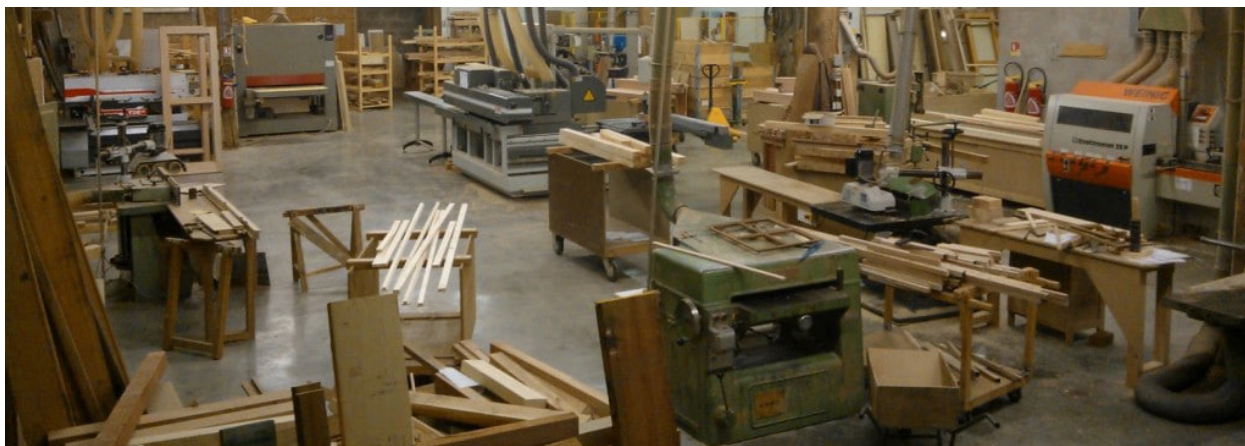
**Photo 2 :** La construction des salles de classes et l'équipement en table-bancs peut servir de cas pratique pour améliorer l'efficacité de la dépense publique au niveau des CTDs.



Quelques autres cas pratiques de programmation budgétaire efficace peuvent s'illustrer dans le cas suivants :

- a.) Construction des salles de classe par commande groupée et par lots ; ce qui exige que tous ces marchés devront être à compétence régionale locale ;
- b.) Acquisition des tables bancs par la création des unités de production locale ;

**Photo 3 :** Une menuiserie moderne par région peut satisfaire la commande en tables-bancs et en mobilier pour les services publics de l'ensemble des CTDs pour ladite région. Elle offrirait des emplois aux jeunes formés dans les lycées et centres de formation techniques de la région.



**Une menuiserie avec un équipement standard peut être implémentée dans chaque région avec 100 millions de FCFA**

- c.) Le lotissement des marchés sur commande publique.

Sur une commune ou un ensemble de communes, la construction des salles de classes est attribuée à une entreprise/groupe d'entreprises locales et la commande par lots spécifiques selon une mercuriale locale et sur 03 ans par exemple.

En fonction de l'environnement et des atouts locaux, la municipalité peut opter par exemple de fournir certains matériaux en nature (sables, gravier, bois de charpente etc.), l'entreprise se chargeant du reste. La main d'œuvre restant prioritairement locale.

Ainsi, la commande publique se limiterait à ce que la commune ne peut pas produire. Sur cette base, les économies à réaliser serviraient à faire d'autres salles de classes, puisqu'il faut rester dans l'objet. Ainsi, au lieu de 02 salles, la commune construirait 03 ou 04 pour accueillir plus d'élèves.

**Photo 4 :** Bloc de 02 salles modernes en construction



**Photo 5 :** Une salle de classe... !! image qui disqualifie le pays à toute prétention d'être pays émergent



**L'efficacité voudrait qu'au lieu d'avoir 02 salles ultra modernes, un environnement non harmonieux (visé), et qui vont poser des problèmes d'entretien, que l'on ait plus de salles de standing moyen pour accueillir plus d'élèves.**

- Faire des PCDs de véritables outils de mobilisation de financement.

Au final, il est recommandable :

- a.) En matière d'identification, de maturation et de programmation**, et en cohérence avec le schéma directeur national d'aménagement du territoire, d'identifier les projets au niveau local - à partir des monographies respectives des CTDs - avant de les inscrire dans les PCDs, après validation des étapes de maturation (les 04 niveaux) puis inscrites dans la banque des projets matures. C'est à ce moment et en fonction de cette catégorisation que l'appel d'offres peut être lancé, après programmation et budgétisation.
- b.) En matière de financement et d'exécution**, et selon la nature et l'envergure du projet, celui-ci pourrait être classifié à compétence locale, nationale ou internationale. Le niveau de compétence devra être fonction de la nature (les

produits du sous-sol selon la loi appartiennent à l'État, même s'il conviendra de concéder à la localité des droits naturels de territorialité ou de proximité) ; l'impact du projet (cas des barrages hydroélectriques dont le produit ne peut pas être à usage local uniquement), du montant des financements, etc.

**c.) Dans le cadre de la procédure de passation des marchés**, il sera également utile et fort politiquement défendable et souhaitable de fixer un seuil pour les appels d'offres. On peut imaginer pour un début que des marchés inférieurs à 50 millions de FCFA soient réservés aux entreprises installées dans la région<sup>7</sup>. Cette mesure suppose que l'attribution desdits marchés se fasse également au niveau local et non plus central<sup>8</sup>.

Il sera assez peu recommandable pour un exécutif local (CTD) de passer tous ses marchés à des entreprises non résidentes pour lesquelles il n'a pas la capacité de contrôle et de suivi. Un autre avantage de cette disposition serait aussi de développer la finance publique locale et d'avoir un droit de regard dans le suivi et le contrôle des travaux.

Pour conforter ces orientations, il est judicieux de rappeler qu'à la suite de la première session ordinaire du Conseil National de la Décentralisation présidée par le Premier Ministre/Chef du Gouvernement le 17 septembre 2019<sup>9</sup>, il a notamment été recommandé

- De doter les CTD d'un système de passation de marchés spécifique ; [...]

7 - Il ne s'agit pas de personnes autochtones ou non, mais plutôt de la résidence fiscale de l'entreprise qui doit y payer ces impôts.

8 - Des entreprises créées dans la mallette ont souvent gagné des marchés à Yaoundé pour des localités que le propriétaire ne connaît pas sur la carte. En conséquence, ne se sentant pas lié, on assiste à des livraisons fictives et des mal-façons ou des abandons de chantiers.

9 - Communiqué final, CT n°11930/8129 du 18/09/2019.

- D'accélérer la mise en place des commissions régionales de maturation des projets d'investissement publics des CTD,... en vue d'améliorer l'exécution physico-financière desdits projets.

d.) Concernant le niveau organisationnel, il serait souhaitable de **réviser le modèle conceptuel de la programmation des projets d'investissement public**. Dans ce cadre, il conviendrait de :

- i.) Mettre en place et à jour la banque régionale des projets matures avant leur programmation ;
- ii.) Assurer une coordination horizontale entre CTD pour des investissements pertinents et efficients.

**En conséquence, on aboutirait à :**

- La mise en place des centrales de production pour les biens et services locaux (non importés), et centrales d'achats pour les biens importés ;
- L'instauration du principe de marché par lots d'infrastructures similaires par région et selon un modèle type. À l'exemple de la construction des salles de classe ou des formations sanitaires. Les petits opérateurs pourraient se regrouper en fédération pour soumissionner et exécuter une prestation dans une région sur un triennat. On réduirait de fait le nombre de commissions de passation de marchés, et donc les goulots d'étranglement ou les droits de passage ! On éliminerait les aventuriers (Cf. DemoPME) souvent à l'origine des chantiers abandonnés.

Afin d'assurer le développement des compétences et de l'expertise des PME locales, on peut assumer et convenir de :

- Regrouper et assembler les besoins d'une région par nature (ex. salles de classe ou CSI, mobilier de bureau, etc.) sur 03 ans ;



- Constituer un lot et attribuer le marché à une entreprise ou à un consortium d'entreprises ;
- Promouvoir la création d'entreprises locales spécialisées dans les projets récurrents comme la construction des écoles, des centres de santé, des délégations régionales et départementales, etc. ;
- Exploiter la main d'œuvre carcérale, dans la double logique de la resocialisation d'une part, et d'autre part, de la passation d'une prison de réclusion à une prison de production. **La Chine a fait école dans ce domaine !**

**Photo 6 :** Des élèves dans un lycée de la République assis sur des morceaux de troncs d'arbres, une image qui disqualifie le pays à toute prétention d'être pays émergent







## POST SCRIPTUM : L'ÉCHEC DU BUDGET PROGRAMME... OU LA DIFFICILE GESTION DU CHANGEMENT

Le Cameroun a adopté en 2007 un Nouveau Régime Financier qui est entré en vigueur en 2013 avec l'instauration de l'approche budget programme, soutenue elle-même par la gestion axée sur les résultats.

Ce nouveau régime financier ambitionnait de consacrer la modernisation en profondeur de la gestion publique, en mettant la performance et l'efficacité de la dépense publique au centre de l'action du Gouvernement. Par ailleurs, en renforçant à la fois les pouvoirs du Parlement dans le vote et le contrôle de l'exécution du budget, ainsi que ceux des autres organes de contrôle (Chambre des comptes, CONAC, ANIF, CONSUPE), le nouveau régime financier marquait un pas important vers la culture de gouvernance démocratique.

Et c'est la recherche de cette efficacité qui a conduit le pays à adopter et à promulguer, 5 ans après, la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, en modification de celle de 2007, afin de se conformer aux directives CEMAC. En dehors de l'adoption du *code de transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques et du calendrier budgétaire de l'État*<sup>10</sup>, le nouveau régime financier de 2018 n'a pas fondamentalement changé le format du budget-programme de 2013.

Dans la pratique, le budget-programme consiste à élaborer, présenter et exécuter le budget sur la base de programmes et d'actions. À cet effet, le budget comprend principalement deux types d'autorisations de dépenses à savoir : (i) les crédits de paiement (CP), qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice

<sup>10</sup> - La directive exigeant l'érection de la Chambre des comptes en une Cour des comptes reste attendue.

budgétaire ; et (ii) les autorisations d'engagement (AE), qui constituent la limite supérieure du montant des marchés et contrats pouvant être engagés au cours de l'exercice budgétaire. Ainsi, ce mode de budgétisation s'applique sur toutes les composantes des dépenses publiques.

Lancé en 2010 comme première phase de la Vision Cameroun Émergent en 2035, le DSCE (2010 à 2019) aura représenté un champ d'expérimentation en grandeur nature de l'application du budget-programme.

Dans ce cadre et en 10 ans, le Cameroun a programmé en investissement public (BIP), environ **onze mille (11 000) milliards de FCFA** ! Soit environ la moitié de l'ensemble des richesses produites (PIB) au Cameroun en 2018. Ce montant équivaut au double du PIB du Gabon pour la même année i.e. l'ensemble des richesses produites par le Gabon en 02 ans (**les PIB respectifs étant de 21 492 milliards et 5 533 milliards de FCFA**) selon les sources officielles.

À l'évaluation au terme de la décennie, ce stock de capital (FBCF) reste concrètement et matériellement difficile à être identifié et cerné. Alors pourquoi ?

Une tentative de réponse à cette question a permis d'identifier les principaux facteurs explicatifs dont notamment une appropriation approximative du concept du budget-programme, ce qui a engendré des dysfonctionnements dans la démarche de programmation budgétaire au Cameroun et son exécution de manière efficace<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> - Voir CAMERCAP-PARC, (in)efficacité de la programmation budgétaire au Cameroun, volume 1 : le cas du Budget d'investissement public (BIP), septembre 2019.

Ce défaut d'appropriation se traduit ainsi dans les faits à travers une faible cohérence dans l'alignement des actions/projets et programmes par rapport aux missions principales des administrations publiques, débouchant sur une gestion budgétaire peu efficace.

Par ailleurs, l'étude a démontré entre autres que :

- 1) Les administrations se sont de plus en plus éloignées de leurs missions et fonctions premières pour mettre les voiles sur des fonctions secondaires pécuniairement généreuses. Autrement dit, 1 projet du BIP sur 2 n'est pas pertinent par rapport à la mission principale de son administration.
- 2) Le nombre très élevé de projets, objet de la dépense, près de 18 000 marchés à passer en 03 ans, combiné au nombre des ordonnateurs accrédités dans la gestion, est une incontestable source de distraction d'énergie et de ressources ; etc.

Cette difficulté à muter vers la nouvelle approche de management des finances publiques a fatalement pour conséquence :

- i) L'inertie dans l'action publique qui s'exprime par la recherche permanente à expliquer/justifier les échecs. Les acteurs du circuit PPBS n'ont pas intégré le corollaire de la GAR qui voudrait que « **À échéance due, un résultat non atteint doit être considéré comme un échec, et dès lors en tirer les conséquences sans report ultérieur** » ;
- ii) La résistance exprimée pour une bonne appropriation et la mise en œuvre du Budget programme par les acteurs de la chaîne PPBS, ainsi que la lente maîtrise des mécanismes de programmation et leurs déclinaisons que sont les CDMT/CBMT au niveau sectoriel et global ;
- iii) La difficile adhésion aux réformes successives du code des marchés publics ; et
- iv) La trop forte centralisation des pouvoirs de décision par les administrations de coordination.

Au final, la mise en route effective de la décentralisation représente donc à la fois un défi et une opportunité pour un retour à l'orthodoxie du concept de Budget-programme./-

(e) Camercap-parc.org

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Cameroun Tribune N°11930/8129 du 18/09/ 2019.
- Document de Stratégie pour la croissance et l'Emploi, MINEPAT (2009)
- CAMERCAP-PARC, Stratégie nationale de renforcement des capacités, Janvier 2014.
- CAMERCAP-PARC, *(in)efficacité de la programmation budgétaire au Cameroun, volume1 : le cas du Budget d'investissement public (BIP)*, Septembre 2019.
- CAMERCAP-PARC (2017), Série Études n°04, Comment améliorer la maturation des projets au Cameroun : Étude en vue de l'harmonisation des textes relatifs à l'utilisation des terres et des ressources naturelles en cas de conflits d'usage.
- CAMERCAP-PARC (2017), Série Études n°05, Comment améliorer la maturation des projets au Cameroun : Manuel de référence des normes de maturation des projets d'investissement public au Cameroun.
- CAMERCAP-PARC (2016), Suivi de la démographie des Petites et Moyennes Entreprises au Cameroun.
- CAMERCAP-PARC (2018), Étude des besoins en renforcement des capacités pour la transformation économique du Cameroun.
- République du Cameroun (2019) : Loi portant code général de la décentralisation.





WWW.CAMERCAP-PARC.ORG

## VIENT DE PARAITRE

Le document est  
**téléchargeable**  
**gratuitement**  
sur notre site\*

\* et bien d'autres résultats de recherche et d'analyse sur des questions d'actualité en matière de politiques économiques et sociales.



CENTRE D'ANALYSE ET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ECONOMIQUES ET SOCIALES DU CAMEROUN

Avenue FOCH -Immeuble CNR (4<sup>ème</sup> étage) B.P. 6175 Yaoundé

Tél. : (237) 222 22 58 58 / (237) 222 22 34 82 / Fax : (237) 222 22 34 21

E-mail : [camercapparc@yahoo.fr](mailto:camercapparc@yahoo.fr) / Site web : [www.camercap-parc.org](http://www.camercap-parc.org)

Scan  
to discover!

