

UNIVERSITÉ PARIS 1 PANTHEON-SORBONNE
ÉCOLE DE DROIT DE LA SORBONNE

LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU CAMEROUN
RÉFLEXION SUR LA RATIONALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE DANS
UN ÉTAT D'AFRIQUE FRANCOPHONE

Thèse pour obtenir le doctorat en droit public
Présentée et soutenue publiquement le 04 juillet 2023

Par :
Albin Rolland KOUMDA AYISSI

Directeur de recherche :
M. Christophe PIERUCCI
Maître de conférences à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne

JURY

M. Begni BAGAGNA, *Professeur à l'université de Douala (Cameroun)*
M. Michel BOUVIER, *Professeur émérite à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne*
M. Xavier CABANNES, *Professeur à l'université Paris Cité, rapporteur*
Mme Céline HUSSON-ROCHCONGAR, *Maître de conférences à l'université de Picardie Jules Verne, Directrice de la recherche à l'Institut national du service public (INSP), rapporteur*

Avertissement

L'université Panthéon-Sorbonne (Paris I) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions devront être considérées comme propres à leurs auteurs.

Dédicace

A nos feu grand-père Albinüs, feu mère Cécile et feu sœur Christiane, pour la vie, l'amour
et les bénédictions.

Remerciements

Qu'il nous soit d'abord permis de rendre grâce à Dieu pour l'excellente qualité de vie et la foi.

Nous exprimons ensuite notre infinie gratitude aux personnes et institutions, sans lesquelles cette thèse n'aurait pas été réalisée. Nous pensons notamment à :

- Notre directeur de thèse, monsieur le Professeur Christophe PIERUCCI, pour avoir accepté de nous accompagner et de nous guider par ses conseils, ses observations, ses orientations et sa disponibilité ;
- Monsieur Guy SIAT, Professeur à l'université de Strasbourg, pour avoir suscité en nous la vocation à la recherche fondamentale ;
- Nos enfants, Onelle, Joana, Anaïs, Edwarda, Emmanuela, Abinüs, Elza, Divine, Lyam, pour l'amour et l'amitié dont ils m'ont couvé pendant la préparation et la rédaction de cette thèse ;
- Notre père, Monsieur NOAH ATANGANA Basile, pour la bonne éducation ;
- Notre frère cadet, docteur NGAH NOAH Marcel Urbain, qui, de par son soutien multiforme et ses critiques constructives, a activement contribué à ce que cette thèse voit le jour ;
- Notre famille, avec en tête, Monsieur ABAH OLAMA Florent, pour le soutien multiforme ;
- Monsieur EDOU Cyrill, pour le soutien multiforme ;
- Madame Augusta ARREY épouse TABENYANG, pour le soutien multiforme ;
- Monsieur NKOTO Paul, pour le soutien multiforme ;
- Les personnes nombreuses qui, par leurs conseils, leur aide, leur amitié et la présence permanente et multiforme à mes côtés, m'ont permis de tenir ce pari. Sans être exhaustif, je pense notamment à Nina, Pascal, Benoit, Amanda, Yvette, Mathilde, Angèle, Michée, Jessica, Gisèle, Claude, Roméo, Augustin, Félix, Pierre, Marie-Louise, René, Éric ;
- L'université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), pour la très bonne qualité du cadre de recherche et l'encadrement multiforme.

Table des principales abréviations

ABS	Aides Budgétaires Sectorielles
AE	Autorisation d'Engagement
AEF	Afrique Equatoriale Française
ANIF	Agence Nationale d'Investissement Financière
ANTILOPE	Application Nationale pour le Traitement Informatique et Logistique du Personnel de l'Etat
AOF	Afrique Orientale Française
art.	Article
BAD	Banque Africaine de Développement
BAR	Budgétisation Axée sur les Résultats
BCD	Banque Camerounaise de Développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique Centrale
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BVG	Bureau du Vérificateur Général
CAMAIR	Cameroon Airlines
CAMBANK	Cameroon Bank
CAMSHIP	Cameroon Shipping Lines
CAN	Coupe d'Afrique des Nations
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CBO	Congressional Budget Office
CDBC	Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable
CDBF	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CES	Conseil Economique et Social
cf.	<i>Confer</i>
CFAP	Classification des Fonctions Administratives Publiques
CGCTD	Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées

CIJ	Cour Internationale de Justice
Coll.	Collaboration
CONAC	Commission Nationale Anti-Corruption
CONSUPE	Contrôle Supérieur de l'État
CP	Crédits de Paiement
CSR	Comprehensive Spending Review
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DCOB	Division du Contrôle Budgétaire, de l'Audit et de la qualité de la dépense
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
DG	Directeur Général
Dir.	Sous la direction
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la pauvreté
Éd.	Édition
<i>et al.</i>	<i>et autres</i>
FCFA	Franc des Colonies Françaises d'Afrique
FEICOM	Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale
FMI	Fonds Monétaire International
FONADER	Fonds National de Développement Rural
FP	Fonction Publique
FRCA	Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GPRA	<i>Government Performance and Results Act</i>
GRH	<i>Gramm-Rudman-Hollings</i>
HCJ	Haute Cour de Justice
HEVECAM	Société des Hévées du Cameroun
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
IDH	Indice de Développement Humain
IFI	Institutions Financières Internationales
IG	Inspection Générale
IGERA	Inspection Générale de l'Etat et de Réforme
IMAA	<i>Increased Ministerial Accountability and Authority</i>

INTOSIA	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
IPPTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
ISMP	Institut Supérieur de Management Public
IST	Inspection des Services du Trésor
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
M.	Monsieur
MINCONSUPE	Ministère délégué à la Présidence chargée du Contrôle Supérieur de l'Etat
MINEPAT	Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINFI	Ministère des Finances
MINFOPRA	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
MINMAP	Ministère des Marchés Publics
MINPOSTEL	Ministère des Postes et Télécommunications
MINTRANS	Ministère des Transports
MLT	Moyen et Long Terme
Mme	Madame
MSC	Marine Stewardship Council
MSFP	Manuel sur les Statistiques de Finances Publiques
NAO	<i>National Audit Office</i>
NASLA	<i>National School of Local Administration</i>
N°	Numéro
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMB	<i>Office of Management and Budget</i>
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
Op.cit.	Opus citatum
OPV	Offre Publique de Vente
P.U.F	Presses Universitaires de France
PAC	<i>Public Accounts Committee</i>
PART	<i>Program Assessment Rating Tool</i>

PAS	Programmes d’Ajustement Structurels
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit Intérieur Brut
PMFP	Plans de Modernisation des Finances publiques
PNG	Programme National de Gouvernance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PP.	Page
PPA	Plan de Performance des Administrations
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRAS	<i>Planning Reporting Accountability structure)</i>
PROMAGAR	Programmation de Modernisation de l’Administration par la Gestion Axée sur les Résultats
PSA	<i>Public Service Agreement</i>
PSC	Pacte de Stabilité et de Croissance
RAP	Rapport Annuel de Performance
REGIFERCAM	Régie Nationale des Chemins de Fer du Cameroun
RMR	Rapports Ministériels de Rendement
SCOM	Service Central d’Organisation et Méthode
SDA	<i>Service Delivery Agreement</i>
SDN	Société des Nations
SND 30	Stratégie Nationale de Développement à l’horizon 2030
SIGIPES	Système Informatisé de Gestion Intégrée du Personnel de l’Etat et de la Solde
SOCAPALM	Société Camerounaise de Palmeraies
SOCATOUR	Société Camerounaise de Tourisme
SODECOTON	Société de Développement de Coton du Cameroun
SOTUC	Société des Transports Urbains du Cameroun
SYSCOHADA	Système Comptable Ouest Africain
TCS	Tribunal Criminel Spécial
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l’Etat
UA	Union Africaine
UDE	Union Douanière Equatoriale
UDEAC	Union Douanière et Economique de l’Afrique Centrale

UE	Union Européenne
UEAC	Union des États d’Afrique Centrale
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UPC	Union des Populations du Cameroun
Vol.	Volume
§	Paragraphe
%	Pourcent

SOMMAIRE

PARTIE I. UN PROCESSUS DE TRANSFORMATION DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	
INABOUTI	41
TITRE I. UNE RATIONALISATION DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DÉTERMINÉE PAR DE NOMBREUX FACTEURS.....	42
CHAPITRE 1. UN NOUVEAU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ADMINISTRATIF ET POLITIQUE	43
SECTION 1. LES FACTEURS ECONOMIQUES	44
SECTION 2. LES FACTEURS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS	60
CHAPITRE 2. UN RENOUVELLEMENT PARTIEL DU SOUBASSEMENT THÉORIQUE	83
SECTION 1. LA RENOVATION SIGNIFICATIVE DES FONDEMENTS THEORIQUES DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES	84
SECTION 2. LA RENOVATION LIMITEE DE LA PHILOSOPHIE DU CONTROLE.....	99
TITRE II. UNE ÉVOLUTION HÉSITANTE DES RÈGLES RELATIVES AU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	127
CHAPITRE 1. UNE TRANSFORMATION SIGNIFICATIVE DES RÈGLES RÉGISSANT LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	128
SECTION 1. LE RENOUVELLEMENT DE L'ASSISE JURIDIQUE EXTERNE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES	131
SECTION 2. L'AJUSTEMENT DE L'ASSISE JURIDIQUE INTERNE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES	146
CHAPITRE 2. UNE QUALITÉ INSUFFISANTE DES NOUVELLES RÈGLES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES.....	168
SECTION 1. UNE QUALITEÉ DISCUTABLE DES RÈGLES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	169
SECTION 2. UNE QUALITÉ AMÉLIORABLE DES RÈGLES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	208
PARTIE II. UN SYSTÈME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN TRANSITION	233
TITRE I. DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ORIENTÉS VERS LES ENJEUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	234
CHAPITRE 1. L'ANCRAGE DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES FINANCES PUBLIQUES À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	235
SECTION 1. LA RÉNOVATION DES CONTRÔLES TRADITIONNELS	236
SECTION 2. LA MISE EN PLACE DES CONTRÔLES NOUVEAUX.....	268
CHAPITRE 2. L'ARRIMAGE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	284
SECTION 1. LA CONSOLIDATION DU CONTROLE DES JURIDICTIONS SPECIALISEES	285
SECTION 2. L'ÉVOLUTION AMORCÉE DU CONTRÔLE DES JURIDICTIONS NON SPÉCIALISÉES	314
CHAPITRE 3. L'ADÉQUATION DU CONTRÔLE POLITIQUE À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	330
SECTION 1. LA MUTATION DE LA LOGIQUE DU CONTROLE POLITIQUE	330
SECTION 2. LA DEMOCRATISATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE POLITIQUE	347
TITRE II. DES OBSTACLES SURMONTABLES À L'ADAPTATION DES CONTRÔLES AUX ENJEUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	373
CHAPITRE 1. UN CONTRÔLE ADMINISTRATIF PERFECTIBLE	375
SECTION 1. L'ADÉQUATION PARCELLAIRE DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	376
SECTION 2. LA NÉCESSAIRE CORRECTION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	389
CHAPITRE 2. UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL AMÉLIORABLE	423
SECTION 1. LA FRAGILISATION PERCEPTIBLE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL	424
SECTION 2. L'AMELIORATION ENVISAGEABLE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL	442
CHAPITRE 3. UN CONTRÔLE POLITIQUE AMENDABLE	460
SECTION 1. LA LIMITATION VISIBLE DU CONTROLE POLITIQUE	461
SECTION 2. L'OPTIMISATION SOUHAITABLE DU CONTROLE POLITIQUE	479

INTRODUCTION GENERALE

1. « Ne t'appuie pas sur des richesses injustement acquises, elles ne te serviront de rien au jour de la détresse »¹. Ces paroles du sage SIRACIDE ne semblent pas avoir fait fortune dans le contexte camerounais, dont l'actualité est sans cesse marquée par des scandales juridico-financiers impliquant des gestionnaires publics en délicatesse avec la fortune publique, comme l'illustrent quelques morceaux choisis. Cet état de fait n'est pas sans rappeler le titre évocateur d'un ouvrage de M. Ph. PASCOT « *Pilleurs d'État* »².

2. Dix heures du matin, une foule immense a pris d'assaut, depuis l'aurore, l'esplanade du palais de justice du Centre administratif³. Le motif de cet engouement est la tenue en mi-journée, du procès de l'une des hautes personnalités inculpées et placées en détention provisoire, dans le cadre de « L'opération Épervier »⁴. Quelques années plus tôt, la Direction de la police judiciaire avait abrité la même ferveur populaire, pour des raisons semblables. « L'opération Épervier » ! Le nom, celui d'un rapace, redoutable prédateur à la vision perçante, laisse songeur. S'agit-il d'une opération militaire comme les opérations « Barracuda », « tempête du désert » ou encore « chacal » ? Il n'en est rien, la terminologie, bien connue dans le contexte camerounais, y renverrait à un vaste processus politico-juridictionnel d'assainissement de la gestion de la fortune publique⁵. Vulgarisée par les médias, elle se traduit

¹ SIRACIDE 5 :8.

² Ph. PASCOT, *Pilleurs d'État*, Éditions Max Milo, Paris, 2015.

³ Johanna BUKASA-MFUNI, « Cameroun : Yves Michel FOTSO condamné à la perpétuité », *Le Monde*, 27 avril 2016.

⁴ Mathieu OLIVIER, « Cameroun – Opération Épervier : ces poids-lourds qui restent en prison », *Jeune Afrique*, 6 juillet 2016 ; « Cameroun : L'impitoyable machine judiciaire de Paul Biya », *Mondafrique*, 6 septembre 2015 ; G. DOUGUELI, « Cameroun : MARAFA et INONI, plus dure est la chute... », *Jeune Afrique*, 2 mai 2012 ; « Cameroun : Gervais MENDO ZÉ, l'ex-patron de l'audiovisuel public, emprisonné à Kondengui », *Investir au Cameroun*, 13 novembre 2014. « Opération épervier », qui a donné lieu en quelques années à l'arrestation de nombreux membres du gouvernement et dirigeants de sociétés à capitaux publics. Parmi ceux-ci on peut citer Gilles Roger Belinga, ex-DG de la Société Immobilière du Cameroun ; Emmanuel EDOU, ex-DG du Crédit foncier du Cameroun ; Emmanuel Gérard Ondo NDONG, ex-DG du Fonds Équipement intercommunal ; Alphonse Siam SIEWE, ex-DG du Port autonome de Douala ; Jean Baptiste NGUINI EFFA, ex-DG de la Société Camerounais de Dépôt pétrolier ; Yves Michel FOTSO, ex-DG de la Cameroon Air Lines ; Gervais MENDOZE, ex-DG de la Cameroon Radio and Télévision ; Iya MOHAMMED, ex-DG de la SODECOTON ; Polycarpe ABAH ABAH, ex-ministre des Finances ; Urbain OLANGUENA AWONO, ex-ministre de la Santé ; Haman ADAMA, ex- ministre de l'Éducation de base ; Jean Marie ATANGANA MEBARA, ex- Secrétaire Général à la Présidence de la République ; MARAFA Hamidou Yaya, ex-Secrétaire Général à la Présidence ; INONI Ephraïm, ex-Premier ministre... etc.

⁵ Il s'agit d'une vaste opération judiciaire d'assainissement de la gestion publique. Initiée dans le cadre de la lutte contre la corruption au Cameroun, elle a été lancée par le Premier ministre Ephraïm INONI sous la pression des bailleurs de fonds internationaux en 2006. (« Cameroun : L'impitoyable machine judiciaire de Paul Biya », *Mondafrique*, 6 septembre 2015).

par les nombreux scandales financiers et judiciaires, qui défraient la chronique depuis quelques décennies, dans cet État d'Afrique centrale. Sans vouloir apporter une réponse définitive aux nombreuses interrogations qu'elle suscite⁶, elle apparaît comme un prétexte intéressant, pour aborder un fait indiscutable, qui frappe l'observateur averti de l'actualité camerounaise : c'est la récurrence presque chronique des scandales juridico-financiers ayant pour objet : la déperdition de la fortune publique, et mettant souvent des hauts commis de l'État en selle. Généralement de nature juridictionnelle, notamment à coloration répressive, ces nombreuses affaires posent inévitablement la question de la protection des deniers publics et partant, celle du contrôle des finances publiques au Cameroun.

3. Cette situation semble résulter de la combinaison d'un dispositif composite de contrôle, avec le constat inquiétant et interpellateur d'une érosion presque endémique de la fortune publique, du fait des Ordonnateurs et agents publics peu scrupuleux. Ce constat, dans un environnement marqué par une raréfaction des ressources de l'État, mise en perspective avec l'affirmation de la volonté des pouvoirs publics d'impulser le développement économique du pays, à travers l'implémentation efficace et rapide des politiques publiques, pour améliorer les conditions de vie des populations, justifie et légitime la réflexion actuelle amorcée sur « **Le contrôle des finances publiques au Cameroun : Réflexion sur la rationalisation de la gestion publique dans un État d'Afrique francophone** ». Elle est d'autant plus fondée que, comme le rappelle l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en France, « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son Administration* ». Afin qu'elle puisse être menée de manière satisfaisante, il importe d'envisager l'étude simultanée de ses éléments contextuels (**Section 1**) et conceptuels, (**Section 2**) ainsi que les paramètres méthodologiques (**Section 3**) du sujet.

⁶ D'aucuns pensent que cette opération fait l'objet d'instrumentalisation politique, « Paul BIYA accusé d'instrumentaliser Épervier », Jeune Afrique, 25 janvier 2010 ; Philippe BERNARD, « Au Cameroun, la lutte contre la corruption sert d'arme politique », Le Monde, 25 mai 2008 ; Sarah SAKHO, « Cameroun : la chasse aux sorcières fait rage », Slate, 22 septembre 2012.

SECTION 1. LA PERSPECTIVE CONTEXTUELLE ET DIACHRONIQUE DU SUJET

4. « *Il faut éclairer les lois par l'histoire* »⁷. Cette assertion de MONTESQUIEU vise à « *étudier le droit d'hier pour comprendre le droit d'aujourd'hui* »⁸. La compréhension du contrôle des finances publiques au Cameroun et de ses transformations implique, après avoir succinctement présenté le Cameroun et sa situation économique et financière, cadre spatial de l'étude (**paragraphe 1**), de revenir sur les options législatives, réglementaires et stratégiques prises depuis les indépendances (**Paragraphe 2 et 3**), ainsi que sur la structure de ce contrôle (**Paragraphe 4**).

Paragraphe 1. Le Cameroun et sa situation économique et financière, cadre spatial de l'étude.

5. Le Cameroun est un pays d'une extrême diversité géographique, climatique, sociologique et humaine. Ce qui lui a valu l'appellation d'Afrique en miniature. Situé au cœur de l'Afrique, il partage ses frontières avec six États : le Nigéria, le Tchad, la République Centrafricaine, le Congo, le Gabon et la Guinée équatoriale. D'une superficie totale de 475 442 Km², dont 466 050 Km² de superficie continentale et 9392 Km² de superficie maritime, le Cameroun se caractérise sur le plan géographique par un relief contrasté : des plaines et des plateaux dans le Septentrion, de hautes terres et des massifs volcaniques dans le grand Ouest, des plaines et des plateaux dans le grand Sud.

6. Sur le plan hydraulique, Le plateau de l'Adamaoua constitue un véritable 'château d'eau' pour le pays. Car, ses principaux fleuves y prennent naissance et se jettent dans quatre bassins : le bassin de l'Atlantique, le bassin du Niger, le bassin du lac Tchad et le Bassin du Congo. Le Cameroun se divise en trois grandes zones climatiques : la zone équatoriale dans le grand Sud, avec une forte pluviométrie ; la zone soudanaise dans l'Adamaoua, avec une pluviométrie moyenne ; et la zone soudano-sahélienne, caractérisée par une longue saison sèche au nord et à l'extrême-nord. La végétation est aussi variée que le climat et le relief, et passe de la forêt équatoriale dans le grand Sud et une partie du grand Ouest, à la savane arbustive dans l'Adamaoua, la steppe au Nord et à l'Extrême-nord. Sur le plan démographique, la population camerounaise est aujourd'hui évaluée à près de trente millions d'habitants, réparties entre plus

⁷ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, L. XXXI, chap. 2.

⁸ B. BARRAUD, « L'histoire du droit », in *La recherche juridique (les branches de la recherche juridique)*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2016, p. 81 et s., spéc. p. 85.

de deux cent cinquantes ethies, qui parlent près de vingt-cinq langues principales et deux langues officielles qui sont : le français et l'anglais.

7. Sur le plan économique et de la gestion de ses finances publiques, le Cameroun a connu une évolution en dents de scie, caractérisée par trois grandes phases : une longue période de croissance forte, de 1950 à 1986 ; une période de crise économique, de 1987 à 1994 ; une reprise mitigée depuis 1995. Pour la longue période de croissance, le PIB connaît un taux constant de 3,7% de 1950 à 1960, conséquence positive d'une gestion rationnelle par les expatriés, des premiers investissements. De 1960 à 1976, le taux de croissance devient plus instable, oscillant d'une année à l'autre, entre 1,5 et 6,5%, à cause essentiellement des soubresauts de la prise en main par les nationaux du destin politique et économique du pays, avec en prime, le coût dispendieux du fédéralisme. Le début de l'exploitation pétrolière en 1977, permet de booster la croissance, en inaugurant une décennie de prospérité, avec un taux de croissance moyen de 7,6%, entre 1977 et 1986. En dépit de cette constante générale de croissance positive, l'évolution sinusoidale indiquait déjà que l'économie était assise sur une base de production instable, extravertie, et très sensible aux fluctuations conjoncturelles, dûes en partie, à la volatilité des cours des principaux produits d'exportation. Ensuite, c'est justement la chute drastique et brusque des cours mondiaux du pétrole et de ces produits d'exportation, qui va plonger le Cameroun dans une réelle crise économique. En effet, de 1987 à 1994, le taux de croissance annuel moyen du PIB chute à -4%, le faisant passer de "pays à revenu intermédiaire" au statut de "pays à revenu bas"⁹, selon la classification de la Banque mondiale.

8. Enfin, depuis 1995, au gré de facteurs internes et externes, le pays connaît une reprise économique atone. Les mesures autonomes d'ajustement mises en œuvre par le gouvernement jusqu'en 1988, conjuguées à l'effet des trois premiers programmes d'ajustement structurels entrepris sous l'égide des institutions financières de Bretton Woods, ainsi que la dévaluation du franc CFA de 1994, vont remettre l'économie sur les chemins de la croissance, avec un taux annuel moyen de près de 4% du PIB. Cette tendance connaîtra hélas des inflexions, du fait de nombreux facteurs, tant structurels que conjoncturels. Ce rythme de croissance sinusoidal, qui se poursuit jusqu'en 2023, s'avère en tout cas insuffisant, dans la perspective de la vision politique du régime en place, qui est de faire du Cameroun un pays émergent à l'horizon 2035.

9. Sur le plan de la gestion des finances publiques, l'évolution adossée à l'activité économique, a connu une trajectoire similaire, en dépit de la constante augmentation des

⁹En 1987, les pays à revenus bas étaient ceux dont le revenu intérieur brut (RIB) par tête était inférieur ou égal à 480 dollars

chiffres du budget de l'État. Celui-ci est ainsi passé de seize milliards six cent soixante huit millions six cent mille francs (Fcfa 16 668 600 000) en 1962, à trois cent dix milliards (Fcfa 310 000 000 000) en 1982, mil deux cent quatre-vingt dix sept milliards six cent trente huit millions de francs CFA (Fcfa 1 297 638 000 000) en 1999, et enfin, six mille deux cent soixante quatorze milliards huit cent millions de francs CFA (Fcfa 6 274 800 000) en 2023. Il faut toutefois noter, en dépit de l'évolution du budget global, que le pourcentage réservé aux dépenses de fonctionnement est de 87% en 1962, contre 77% en 2023. Un taux assez élevé des charges récurrentes, qui indique l'ampleur de la bureaucratie, et révèle que la priorité des pouvoirs publics n'est pas encore à la formation brute du capital fixe, que permettent les dépenses d'investissement.

10. Dans son rapport de novembre 2022 sur la situation et les perspectives économiques, sociales, et financières de la nation, que le ministre des finances annexe au projet de loi de finances soumis au Parlement, il est mentionné que les montant des emprunts d'une part et celui du service effectif de la dette d'autre part, sont supérieurs aux dépenses d'investissement effectuées au premier semestre de l'exercice 2022. Ce qui veut dire que l'État emprunte, pour couvrir, y compris les charges de fonctionnement. Ce qui paraît paradoxal, dans un pays qui appelle le développement et la croissance de ses vœux.

11. Sur la même période, à savoir le premier semestre de l'exercice 2022, les recettes budgétaires recouvrées s'élèvent à 2 619,6 milliards, réparties ainsi qu'il suit : pour les recettes fiscales, 1 624,4 milliards, soit 49,6% de recettes attendues. Les recettes pétrolières se chiffrent à 402,2 milliards, soit 49,9% de recettes attendues. Les emprunts de toute nature s'établissant à 493 milliards, soit 31,3% de réalisation. En contrepartie, les dépenses budgétaires (base ordonnancement) se chiffrent à 2 466,4 milliards, répartie en 1 048,1 milliards pour les dépenses courantes hors intérêts de la dette, 459,7 de dépenses d'investissement public et 784,8 milliards de service de la dette. En fin Juin 2022, l'encours de la dette du secteur public est estimé à 11 933 milliards, soit 45,8% du PIB. Il reste constant, au regard de ces chiffres, que l'effort à faire pour la mobilisation des ressources internes ordinaire est lent à la détente.

12. Dans le même rapport, pour ce qui est des perspectives budgétaires entre 2023 et 2025, la politique du gouvernement en matière de finances publiques reste néanmoins axée sur la consolidation budgétaire, en vue de disposer de ressources à moyen terme, compatibles avec un niveau d'endettement soutenable, et garantissant la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement appelée "SND 30", et en cohérence avec les orientations du programme économique et financier conclu avec le Fonds Monétaire International depuis 2017, et prolongé

ensuite. Pour y parvenir, un effort supplémentaire de mobilisation des recettes internes non pétrolières est impératif. Par ailleurs, des efforts de rationalisation et de maîtrise de la dépense publique devraient se poursuivre, tout en garantissant leur efficacité socio-économique. Une inflexion devrait être envisagée dans la course à l'endettement. Cela dit, la rationalisation escomptée de la gestion publique, était déjà mise en perspective aux lendemains des indépendances, à l'occasion des réflexions qui ont inspiré l'élaboration des règles sur le contrôle des finances publiques.

Paragraphe 2. Le mimétisme et le nationalisme comme méthode d'élaboration et de structuration de l'idéologie postcoloniale des règles de contrôle des finances publiques.

13. L'accession à l'indépendance va en principe entraîner une rétrocession de leur autonomie politique et juridique aux colonies. La liberté ainsi retrouvée s'est traduite, au lendemain des indépendances, par une diffusion du 'mimétisme' institutionnel et juridique¹⁰. Envisagé tantôt comme une politique¹¹, tantôt comme une technique d'élaboration du droit, mais aussi, comme un processus et son résultat, le mimétisme constitue une grille d'analyse, pour rendre compte du contrôle des finances publiques au Cameroun, après l'accession à l'indépendance. Il est coincé entre « *la greffe et le rejet* »¹².

14. À l'identique, la construction des États, à travers l'élaboration des ordres juridiques, notamment constitutionnels, va se faire sur la base de la construction de l'État-nation sous modèle européen¹³. Mme C. V. NOUZI KEMKENG souligne qu'« *au lendemain des indépendances, le renforcement de l'État et la construction de la nation étaient des objectifs communs poursuivis par les pouvoirs africains nouveaux* »¹⁴. L'ambition est l'émergence

¹⁰ Voir à titre illustratif, G. LANGROD, *Genèse et conséquences du mimétisme administratif*, Doc de travail Ecole pratique des hautes études 6e sect. Paris 1973 13 p. ; J. BUGNICOURT, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, 23^e année, n°6, 1973, pp. 1239-1267 ; Y. MENY (Dir.), *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993 ; D. DARBON, « À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris 1993, pp. 125 et s. ; J-F. CALMETTE, « Le mimétisme constitutionnel à la lumière de la pensée de René GIRARD », *Droit écrit*, n°3, 2002, pp. 124 et s. ; D. ABARCHI, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », (2003), 113, *Penant* 88 ; J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *Le mimétisme postcolonial, et après ? Pouvoirs* 2009/2 n° 129, pp. 45-55.

¹¹ Y. MENY, *ibidem*.

¹² Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, *ibidem*.

¹³ SMITH, D. ANTHONY, *nationalism and modernism: a critical survey of recent theories of nations and nationalism*, Routledge, New York, 1998, p.2.

¹⁴ C. V. NOUZI KEMKENG, « L'idéologie de l'unité nationale et le révisionnisme constitutionnel au Cameroun », *Jurisdoctrina*, n°12, 2015, pp. 155 et s., *spéc.*, p. 155.

d'États nationaux. Dans le sillage de l'autonomie politique concédée ou conquise, se situent, pour chaque État néo indépendant, des préoccupations de préservation de l'indépendance, de consolidation de l'unité nationale¹⁵, de construction de l'identité nationale, de promotion du développement économique. C'est ce double prisme de mimétisme juridique (A) et de nationalisme politique et économique (B) qui va animer la pensée et l'action des dirigeants camerounais aux lendemains des indépendances.

A. Le mimétisme comme méthode d'élaboration postcoloniale des règles du contrôle des finances publiques

15. Action de mimer, c'est-à-dire d'imiter ou de reproduire quelque chose ou quelqu'un, le mimétisme est en même temps un processus et son résultat. Controversé¹⁶, il apparaît comme le paradigme dominant de l'élaboration du droit en Afrique après la colonisation¹⁷. Loin de se résumer à « *cet « effet de familiarité » qui tient à l'appartenance des États à telle ou telle école de droit, faite de concepts, de vocabulaire, de techniques, de typologies et d'écriture des textes communs* »¹⁸, l'analyse dudit mimétisme « *ne saurait ignorer les ressemblances textuelles, les recopies d'articles de constitution, la reprise de systèmes forgés ailleurs, les conditions d'élaboration des nombreux régimes aboutissant à de véritables “copier-coller”* »¹⁹.

16. « *De courte durée au regard de l'histoire, trois quarts de siècle, la colonisation a pesé lourdement sur le destin des pays africains* »²⁰. La période coloniale a été marquée par un vaste mouvement d'assimilation des peuples colonisés par le colonisateur, du fait de la domination des Métropoles, soucieuses d'accomplir « leur mission civilisatrice ». Elle se traduit sur le plan politique, selon les termes de M. B. BADIE, par : « *une occidentalisation de l'ordre politique* »²¹, et sur le plan juridique, par une délocalisation des pouvoirs d'élaboration du droit

¹⁵ A. KONTCHOU KOUOMENGI, « Idéologie et institution politique : l'impact de l'unité nationale sur les institutions politiques de l'État camerounais », in G. CONAC, *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris, 1980, pp. 449 et s. ; A. À BELL, « L'unité nationale : mythe ou réalité ? », *journalducameroun.com*, 2011.

¹⁶ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *Le mimétisme postcolonial*, op. cit., p. 47. L'auteur évoque les difficultés qu'il y a à le cerner et à le mesurer.

¹⁷ D. ABARCHI, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », op. cit.

¹⁸ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *Le mimétisme postcolonial*, op. cit., p. 47.

¹⁹ *Ibidem.*, p. 46.

²⁰ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *Le mimétisme postcolonial, et après ?* Pouvoirs 2009/2 n° 129, pp. 45-55, spéc., p. 46.

²¹ B. BADIE, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard coll. « L'espace politique », Paris, 1992.

et du contrôle de sa mise en œuvre des territoires colonisés, vers ceux des puissances colonisatrices.

17. Les raisons du succès du mimétisme sont nombreuses²². Historiquement, sa diffusion apparaît comme un héritage de la colonisation. Elle se fait par l'imposition et par la séduction²³. Culturellement, il est porté par les cadres et juristes africains de l'époque, formés dans les universités et grandes écoles des métropoles. Les dirigeants politiques et les membres de la haute administration de ces États²⁴ ont reproduit le modèle de la métropole. Les raisons logiques vont des priorités politiques et sociales, à l'impréparation, le manque de cadres et de moyens, la peur de l'inconnu, le refus de rupture, les justifications économiques²⁵ et accessoirement l'absence de référentiels originellement africains, du fait de leur destruction par la colonisation.

18. Les références au mimétisme²⁶ sont plurielles : imitation²⁷, « emprunt »²⁸, « décalque »²⁹, « décalcomanie »³⁰, « import-export »³¹, « transplantation »³², « effet de familiarité »³³, « copier-coller »³⁴. Ce champ lexical recouvre deux réalités complémentaires : le mimétisme juridique³⁵

²² Pour une présentation plus ou moins détaillée, V. L. D. MUKA TSHIBENDE « Les Gaulois nos ancêtres ? Sur la circulation et l'influence du modèle juridique français en Afrique noire francophone », www.ohada.com, ohadata, D-07-02.

²³ L. D. MUKA TSHIBENDE, *ibidem*.

²⁴ M. ALLIOT, « L'influence des facultés françaises de droit dans les états d'Afrique noire francophones », *Revue d'Histoire des Facultés de Droit et de la Science juridique*, pp. 175 et s.

²⁵ KANGULUMBABAMBI, « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification ; le cas des pays d'Afrique francophones subsaharienne », *Les cahiers du droit*, vol 64, no 1-2, mars- juin 2005, pp. 315-338, spéc., p. 318.

²⁶J. du Bois de GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *op.cit.* ; Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, *op. cit.* ; D. ABARCHI, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit » *op. cit.* ; G. LANGROD, *Genèse et conséquences du mimétisme administratif*, Doc de travail Ecole pratique des hautes études 6e sect. Paris 1973 13 p. ; J. BUGNICOURT, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *op. cit.* ;

²⁷ J. RIVERO, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *Mélanges W-J. GANSCHOF VAN DER MEERSCH*, Bruxelles, Bruylant, 1972, Tome 3.

²⁸Albert MABILEAU et Jean MEYRIAT parlent des « emprunts étrangers ». V. Al. MABILEAU et J. MEYRIAT (dir.), *Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire*, Armand Colin, Paris, 1967

²⁹ Al. BOURGI « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », RFDC N° 52, 2002, p. 722 : L'auteur écrit « (...) tout concourt à expliquer que les premières Constitutions africaines furent le plus souvent, à quelques variantes près, un simple décalque du texte de 1958 ».

³⁰ N. LUABA LUMU, « Renouveau constitutionnaliste, État de droit et communauté de droit en Afrique », *Revue Africaine des Droits de l'Homme*, 1998, p. 115.

³¹ S. BOLLE, « Des constitutions "made" in Afrique », disponible sur www.la-constitution-en-afrique.org, p. 1, consulté le 20 décembre 2018.

³² G. HESSELING, « La réception du Droit constitutionnel en Afrique trente ans après: quoi de neuf ? », C. ZOETHOUT, *Constitutionalism in Africa*, Ed. Sander Instituut, 1996, p. 35.

³³ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *op. cit.*, p. 48.

³⁴*Idem*.

³⁵Il s'agit pour l'essentiel de la reproduction des règles de droit tant dans leur présentation formelle que leur contenu. V. Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, *op. cit.* ;

qui vise « *l'importation d'objets juridiques (s'inscrit dans) un processus de fabrication du droit* »³⁶, et les imitations institutionnelles³⁷

19. La nécessité pour l'État camerounais de se doter d'un système de finances publiques,³⁸ l'a amené à s'inspirer du modèle français, nonobstant son héritage colonial pluriel³⁹. Il importe de rappeler que c'est au début du XX^e siècle, avec le décret du 30 décembre 1912 portant régime financier des territoires d'outre-mer, que la codification du droit financier dans les colonies et territoires assimilés est amorcée. Ce texte homogénéise le régime budgétaire et financier applicable aux colonies françaises d'Afrique, regroupées par zone régionale (AOF et AEF). La structure du décret des colonies reposait sur le modèle des collectivités locales. Par la suite, une circulaire du 30 août 1952 a renforcé la dualité des budgets locaux, laquelle existait déjà dans le décret de 1912. On note aussi l'adoption d'autres textes réglementaires tels que les circulaires n°168 et 169, du 28 décembre 1955 sur l'engagement des dépenses. Les régimes intermédiaires de la Loi-cadre du 23 juin 1956 et de la Communauté française de 1958 n'ont substantiellement pas modifié le contenu des textes financiers⁴⁰.

20. Après les indépendances, les textes financiers adoptés ont été largement inspirés, tant dans leur contenu, que dans leur forme, du système financier français de la V^{ème} République⁴¹.

D. ABARCHI, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit » *op. cit.* On y retrouve le mimétisme constitutionnel (J-F. CALMETTE, « Le mimétisme constitutionnel à la lumière de la pensée de René GIRARD », *Droit écrit*, n°3, 2002, pp. 124 et s. ; J. du Bois de GAUDUSSON, « Le mimétisme post colonial, et après ? », *op.cit.*) mais aussi des autres instruments juridiques (loi, textes réglementaires, jurisprudence).

³⁶ Les parenthèses ont été ajoutées par nous. C. CERDA-GUZMAN, « Importation d'objets juridiques et cohérence de l'ordre juridique administratif chilien », *Revue Internationale de Droit Comparé*, N° 2, 2007, p. 307.

³⁷ Il renvoie à la reproduction des modèles institutionnels étrangers avec en première ligne l'État (B. BADIE, *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992 ; D. DARBON, « À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993, pp. 125 et s. mais de son bras séculier l'administration (G. LANGROD, *Genèse et conséquences du mimétisme administratif*, *op. cit.*; J. BUGNICOURT, « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *op. cit.*)

³⁸ P. AMSELEK, « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *RDP*, 1983, pp. 267 et s.

³⁹ Le Cameroun précolonial avait une ossature de droits coutumiers propres aux peuples qui occupaient son assise territoriale. La période coloniale lui a permis d'être en contact avec les systèmes juridiques romano-germaniques (Allemagne, France) et anglo-saxon (Grande-Bretagne), V. ³⁹ P. GAILLART, *Le Cameroun*, *op. cit.*, p. 11. La gestion de cet héritage juridique au lendemain des indépendances suscitait des réserves : une préférence ayant été accordée à l'héritage romano-germanique d'obédience française. Sur la gestion de la pluralité des systèmes juridiques au Cameroun, P.-. E. KENFACK, « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les États d'Afrique noire : les enseignements de l'expérience camerounaise », *CRDF*, no 7, 2009, pp.153 et s.

⁴⁰ Pour une présentation plus détaillée de cette évolution historique V. E. C. LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, Berger-Levrault, Paris, 1987, 490p. ; B. BIDIAS, *Finances publiques du Cameroun*, Yaoundé, 2^e éd., GB3, 1982.

⁴¹ J.-P. DUPRAT, « La formation et l'évolution du droit financier en Afrique francophone subsaharienne », in Dominique BARDON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Ed. Karthala, 1997, coll. Hommes et sociétés, pp. 450 et s. ; D. BOULEY, J. FOURNEL et L. LERUTH, « Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l'Afrique subsaharienne », *Revue de l'OCDE*

Pour ce qui est du Cameroun, M. LEKENE DONFACK affirme qu'il n'est point « *besoin d'intenter une action en recherche de paternité entre l'Ordonnance camerounaise de 1962 et l'Ordonnance française de 1959* »⁴². À bien y regarder, tout le dispositif juridique et institutionnel financier camerounais s'est inspiré de l'expérience française. Ainsi, Sur le plan juridique, l'ordonnance de 1962, ainsi que les autres « *constitutions financières africaines furent le plus souvent à quelques variables près, un simple calque du texte de 1958* »⁴³. Ce constat semble s'appliquer au Cameroun, dont la Constitution du 4 mars 1960⁴⁴, marquant l'origine constitutionnelle du Cameroun indépendant⁴⁵, et calqué sur la constitution française de 1958⁴⁶, comporte des aspects financiers⁴⁷. La réunification des Cameroun français et anglais⁴⁸ entraîne l'élaboration de la Constitution du 1^{er} septembre 1961, dont certaines dispositions touchent au droit financier de l'État⁴⁹. Le Cameroun indépendant va se doter d'un texte sur le régime financier de l'État, à travers l'Ordonnance n°62/07/4 du 04 février 1962 inspiré de l'ordonnance française de 1959.

sur la gestion budgétaire, vol. 2., n° 4, p. 61 et s. Voir à cet effet, Au Burkina Faso et au Mali par exemple, ce sont des ordonnances qui ont d'abord reproduit, dans le fond et la forme, l'ordonnance française du 2 janvier 1959 : respectivement Ordonnance n° 69-47/PRES/MFC du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances Ordonnance n° 46 bis/PGP du 16 novembre 1960 portant règlement financier en République du Mali, avant d'être remplacé par des lois relatives aux lois de finances.

⁴² E. C. LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, op ;cit., p. 8.

⁴³ Al. BOURGI, « L'évolution des constitutions en Afrique : du formalisme à l'effectivité », RFDC n° 52, 2002, p.722.

⁴⁴ Loi n°59-56 du 31 octobre 1959.

⁴⁵ J. M. BIPOUM WOUM, « Les origines constitutionnelles du Cameroun indépendant », Revue Juridique et économique du Maroc, n° 22, numéro spécial, 1989, pp. 89 et s.

⁴⁶ J. du BOIS de GAUDUSSON, « Sur l'attractivité du modèle de la Constitution de 1958 en Afrique, cinquante ans après », 1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Dalloz, Paris, 2008 ; J-C. ESCARRAS, « Introduction à une recherche sur le phénomène d'imitation constitutionnelle », Annales de l'UFR, Sciences Juridique et économique de Toulon, 1972, p. 67

⁴⁷ On peut lire dans le préambule que « *Chacun doit participer en proportion de ses capacités aux charges publiques* ». L'**article 23** indique que « *sont du domaine de la loi : 4) Les questions financières et patrimoniales suivantes : (...) Vote du budget de l'État ; création, assiette, taux des impôts et taxes de toute nature ; régime des poursuites, pénalités et sanctions, listes des taxes pouvant être perçues par les collectivités locales, maximum des centimes additionnels et des taxes perçues au profit des collectivités locales (...)* ». L'**article 32** indique les conditions de vote du budget de l'État. L'**article 37** prévoit le contrôle de l'action gouvernementale par le parlement.

⁴⁸ Elle est le résultat des plébiscites des 11 et 12 février 1961 et de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 21 avril 1961 qui constituent les bases de la conférence constitutionnelle qui se tint à Foumban du 17 au 21 juillet 1961 avec la participation du Président Ahmadou Ahidjo et du Premier ministre John NGU FONCHA.

⁴⁹ Il ressort de l'**article 2** que : « *relèvent de la compétence des autorités fédérales : (...) le régime monétaire, l'établissement du budget fédéral et la détermination des impôts et recettes de toute nature destinés à faire face aux dépenses fédérales (...)* ». L'**article 24** précise que « *Sont du domaine de la loi : (...) les questions financières et patrimoniales suivantes : budget fédéral, création, assiette, taux des taxes et impôts fédéraux de toute nature (...)* ». L'article 30 consacre le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale.

21. L'idée d'inspiration est liée au fait que, le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rattachant contenu dans l'ordonnance de 1962 étaient quasiment identique que ceux contenus dans l'ordonnance française de 1959. D'où la filiation soulignée par le professeur LEKENE⁵⁰. L'inspiration ici peut également être due au fait qu'avant son indépendance, certains textes financiers d'origine coloniale étaient déjà applicables au Cameroun sous tutelle.

22. Toutefois, même si l'ordonnance de 1962 est inspirée de l'ordonnance française de 1959, la loi camerounaise a tout de même brillée par une originalité. Sans être exhaustif, les organes qui la prennent sont nationaux, les acteurs qui mettent en œuvre son contenu sont nationaux, l'instrumentum en lui-même à des sources nationales. En outre, dans le cadre de la préparation du budget. L'ordonnance française de 1959 confiait la préparation du budget au ministre des finances, sous l'autorité du premier ministre, alors qu'au Cameroun, cette préparation était confiée au ministre des finances, sous l'autorité directe du président de la république. Pour adapter ce texte à l'évolution administrative du Cameroun, il sera modifié et complété par le Décret n°67/OF/211 du 16 mai 1967 portant aménagement de la législation financière de la République fédérale du Cameroun, assortie d'une instruction sur la comptabilité de l'État⁵¹. En 1972, l'unification du Cameroun oriental et du Cameroun occidental va entraîner l'adoption de la Constitution du 2 juin 1972 qui, comme ses deux devancières, consacre plusieurs de ses dispositions au droit financier de l'État⁵².

23. Sur le plan institutionnel, le dispositif de contrôle des finances publiques largement inspiré de celui en vigueur en France, est réparti entre les pôles politique ou parlementaire, administratif et juridictionnel. Sur le plan politique, le contrôle est confié au Parlement, notamment à l'Assemblée nationale, qui assure le contrôle de l'action gouvernementale, à travers les questions orales, écrites et les commissions d'enquête.

24. Sur le plan juridictionnel, l'ordonnance française N° 59-2 du 2 Janvier 1959 n'a pas clairement instauré un organe juridictionnel de contrôle des finances publiques. Alors qu'au

⁵⁰ E. C. LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, op. cit.

⁵¹ Elle a été prise en application des dispositions de l'article 20 de la loi des finances 066-LF02 du 10 juin 1966.

⁵² On peut lire dans le préambule que « Chacun doit participer en proportion de ses capacités aux charges publiques ». L'article 15 fixe les conditions et les modalités du vote du budget. L'article 20 précise que « sont du domaine de la loi : (...)4) Les questions financières et patrimoniales suivantes : budget ; création, assiette, taux des taxes et impôts ». L'article 28 prévoit le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale par le biais des questions orales et écrites, des commissions d'enquête sur des objets déterminés et sous réserve des impératifs de défense nationale et de sécurité de l'État.

Cameroun depuis la période sous tutelle française de 1959⁵³, l'on s'est doté d'une Cour suprême, ainsi que d'une Chambre des Comptes en 1961, laquelle sera supprimée en 1969⁵⁴. L'ordonnance de 1962 quant à elle, a clairement dévolu le contrôle des finances publiques à la Cour fédérale des comptes. Malheureusement, son opérationnalisation restera lettre morte, jusqu'à sa suppression en 1969, et au transfert de ses missions à l'Inspection Générale de l'État (IGERA), ancêtre du ministère du contrôle supérieur de l'État.

25. Sur le plan administratif, le contrôle est réparti entre le ministère des finances, acteur essentiel des finances publiques,⁵⁵ les ministères sectoriels, l'inspection générale de l'État, et le Conseil de discipline budgétaire et comptable. Cette organisation peut néanmoins, à bien des égards, rappeler celle de la France.

26. En clair, en tant que méthode de construction du droit⁵⁶, le mimétisme apparaît comme une grille explicative des options juridiques et institutionnelles du Cameroun au lendemain des indépendances. L'on peut d'ailleurs dire qu'il demeure actuel, du fait que les modèles français juridiques français continuent d'inspirer les légisticiens camerounais, de l'inadéquation de ces modèles importés aux réalités locales, et de la standardisation internationale des règles régissant la gestion des finances publiques. Il s'agit de concilier les valeurs universellement partagées, avec les contraintes contextuelles irréductibles, expression de l'originalité⁵⁷, d'un certain nationalisme.

B. Le nationalisme comme idéologie de structuration postcoloniale des règles de contrôle des finances publiques

27. Comme dans la majorité des États d'Afrique noire francophone, le Cameroun nouvellement indépendant entend, sous l'impulsion de son Président, tirer sa légitimité de l'idéologie de la construction nationale⁵⁸, présentée comme une réponse adéquate aux

⁵³ Ordonnance n° 59/86 du 17 décembre 1959.

⁵⁴ Loi n° 69/LF/17 du 10 novembre 1969.

⁵⁵ Articles 48 et Suivants de l'Ordonnance de 1962.

⁵⁶ D. ABARCHI, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit » *op. cit.*

⁵⁷ M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement : Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, t. I, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé II-SOA, 1997.

⁵⁸ Le Professeur Maurice KAMTO indique qu'elle vise à mobiliser les populations sur des thèmes ayant une portée globalisante, totalisante afin de construire une conscience collective nouvelle marquée par le désir de vivre ensemble et de combler les aspirations liées au bien-être matériel, M. KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Paris, 1987, p. 327.

problèmes de développement⁵⁹. La construction de l'unité nationale apparaît dans les différentes Constitutions camerounaises⁶⁰. Elle se traduit par la consécration constitutionnelle de l'unité nationale à travers un État unitaire décentralisé⁶¹, puis fédéral très centralisé⁶², la création d'un parti unifié⁶³. À propos de ce dernier, un auteur écrit « *devant les querelles stérilisantes des hommes politiques, face à la constante qu'est l'opposition Nord-Sud, pour réaliser l'unité nationale et se consacrer aux tâches de développement économique, la voie moderne la plus adéquate nous semble être le Parti unique, un Parti unique bien structuré, ayant une doctrine, du moins un programme, c'est-à-dire sachant où il va* »⁶⁴. Elle apparaît comme l'esprit qui anime toutes les constructions juridiques et institutionnelles du Cameroun indépendant. L'idéologie de la construction nationale imprègne la construction de l'édifice juridique du Cameroun nouvellement indépendant. Les finances publiques et leur contrôle n'y échappent pas. Selon le professeur J. BIAKAN, la philosophie, qui sous-tend l'Ordonnance du 7 février 1962, est constituée du triptyque « *fédéralisme, centralisme politique et plans quinquennaux* »⁶⁵.

28. Le dispositif de contrôle des finances publiques traduit ce nationalisme. D'une part, les règles l'organisant résultent essentiellement de sources d'origine interne. Il s'agit notamment des Constitutions, de l'ordonnance du 7 février 1962 avec ses modifications subséquentes, des lois de finances, d'un important dispositif réglementaire. D'autre part, le contrôle est réservé

⁵⁹ M. ONDOA, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l'exemple du Cameroun », *Revue Africaine de Sciences Juridiques*, vol. 2, n° 1, 2001, pp. 77 et s., spéc., p.78.

⁶⁰ Sur les révisions constitutionnelles au Cameroun, V. J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politica*, 2007, pp. 1-27, spéc., p.3 et s. ; P. F. GONIDEC, « À quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC*, n°4, octobre-décembre 1988, pp.849 et s. ; M. KAMTO, « Révision de la constitution ou écriture d'une nouvelle constitution ? », *Lex Lata*, n°023-024, février-mars 1996, pp. 17 et s. ; F. MELEDJE DJEDJRO, « La révision des constitutions dans les États africains francophones : esquisse de bilan », *RDP*, n° 1, 1999, pp. 112 et s.

⁶¹ Article 2 de la Constitution du 4 mars 1961.

⁶² A. KONTCHOU KOUOMEGNI, *op. cit.*, pp. 449 et 450.

⁶³ Après avoir expérimenté le multipartisme dès 1960, le Cameroun va progressivement sous l'impulsion du Président AHIDJO mettre sur pied un parti politique unifié qui procède à une espèce de fusion-absorption des autres partis politiques. Le 22 mai 1966, le ralliement du dernier parti d'opposition le *Kamerun National Democratic Party* (KNDP) à l'Union camerounaise qui devient l'Union Nationale Camerounaise (UNC) le 1^{er} septembre 1966. A. MAHIU, *L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expression des États d'expression française*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Nancy, 1967 ; J.-F. BAYART, « Régime de parti unique et systèmes d'inégalité et de domination au Cameroun : esquisse », *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 18, n° 69-70, pp. 5-35.

⁶⁴ M. GLÉLÉ, *Naissance d'un État noir*, Thèse pour le doctorat en droit, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1969, p. 345.

⁶⁵ J. BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in M.ONDOA, *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, préface J. OWONA, L'Harmattan, Yaoundé, 2010, pp. 8 et s., spéc., p. 11.

aux autorités nationales. Le dispositif institutionnel de contrôle est réparti entre l'Assemblée nationale, le ministère des Finances, le ministère chargé de l'inspection générale de l'État, le Conseil de discipline budgétaire et comptable, la Cour fédérale des comptes et la Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun oriental. Cette idée est confortée par la faiblesse des sources juridiques externes et l'absence d'instances de contrôle exogènes.

29. En somme, l'idéologie de construction nationale a irradié de manière déterminante la construction juridique et institutionnelle de l'État camerounais nouvellement indépendant. Elle s'est traduite d'une part, par une neutralisation des facteurs internes susceptibles de remettre en question l'édification de l'unité nationale et de compromettre le développement économique, et d'autre part, par une méfiance à l'égard des entreprises intégrationnistes. En matière de contrôle des finances publiques, elle se matérialise par l'exclusivité des sources et des instances nationales de contrôle. Ce fond idéologique explique en partie la structure de contrôle retenue.

Paragraphe 3. La structure traditionnelle du contrôle des finances publiques au Cameroun

30. Au cœur de la souveraineté étatique, « *les finances publiques fondent la substance des pouvoirs politiques, et constituent en cela un instrument privilégié d'analyse et de création des institutions* ». C'est ce qui explique que le Cameroun nouvellement indépendant ait aménagé un dispositif de contrôle de ses finances publiques organiquement diffus et fortement nationalisé. La nomenclature de ce contrôle est tributaire d'une part, de l'évolution de l'histoire politique et institutionnelle propre à chaque pays ; et d'autre part, de l'organisation politique de l'État. Le cas camerounais n'échappe pas à ces contraintes. Son dispositif de contrôle des finances publiques a évolué au gré des mutations constitutionnelles qui ont ponctué son histoire politique : de l'État unitaire décentralisé en passant par l'État fédéral pour revenir à un État unitaire. Trempé dans l'idéologie de la construction nationale, il est fortement nationalisé et diffus.

31. Sur le plan politique, le contrôle est confié à un Parlement monocaméral. L'article 38 de la Constitution du 4 mars 1960 dispose ainsi que « *le Premier ministre est tenu de fournir à l'Assemblée nationale toutes les explications qui lui seront demandées sur sa gestion et ses actes. Les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale à l'égard de l'action gouvernementale sont : l'interpellation, la question écrite, la question orale, les commissions d'enquête [...]* ». Dans le même ordre d'idées, l'article 30 de la Constitution du 1^{er} septembre 1961 précise que « *le gouvernement est tenu de fournir toutes les explications et tous les*

renseignements sur son action à l'Assemblée nationale fédérale, qui peut lui poser des questions orales et écrites et qui peut enquêter sur l'action gouvernementale, en constituant des commissions d'enquête ». L'article 28 de la Constitution du 2 juin 1972 indique que « *l'Assemblée nationale peut s'informer sur l'activité gouvernementale par voie de questions orales ou écrites et en constituant des commissions d'enquête sur des objets déterminés. Le gouvernement, sous réserve des impératifs de défense nationale et de la sécurité de l'État, fournit explications et renseignements à l'Assemblée* ». Ces textes indiquent que les procédures et les modalités de ce contrôle sont fixées par une loi. Il faut noter que le contrôle parlementaire de l'action publique, et partant des finances publiques dans les pays africains nouvellement indépendants comme le Cameroun, est marqué par un certain nombre d'insuffisances relatives au statut du Parlement, dans le dispositif institutionnel consacré par les Constitutions⁶⁶.

32. Sur le plan juridictionnel, il importe de souligner que l'ordonnance n° 59/86 du 17 décembre 1959 crée la Cour Suprême du Cameroun (oriental. Mais c'est en 1961 qu'une chambre des comptes est créée. L'Ordonnance de 1962 devait permettre la création d'une Cour fédérale des comptes⁶⁷. Pourtant, il faut attendre la réforme constitutionnelle de 1996, pour voir des juridictions exercer un contrôle réel sur les finances publiques. Elle institue à nouveau une chambre des comptes au sein de la Cour suprême⁶⁸, ainsi que des juridictions inférieures des comptes⁶⁹.

33. Sur le plan administratif, le contrôle est principalement dévolu au ministère des Finances, qui apparaît comme acteur essentiel des finances publiques, marquant de ce fait une certaine primauté du pouvoir exécutif. À côté des structures de contrôle des recettes et des dépenses publiques relevant du ministère des Finances, on note la création dès 1962, du Service de l'Inspection et du Contrôle⁷⁰. À la suite de la réunification des deux parties du Cameroun, il

⁶⁶ À titre illustratif, l'**article 11** de l'ordonnance de 1962 faisait des dépenses de sécurité intérieure et extérieure de l'État une priorité ce qui rendait difficile le contrôle du parlement. C. DESOUCHES, « Les parlements », in G. CONAC (dir.), *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Économica, Paris, 1979, pp. 95-138.

⁶⁷ Section II (**articles 100 à 125**) de l'Ordonnance de 1962.

⁶⁸ L'**article 38.- (1)** de la Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 dispose « *La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'État (2) Elle comprend : une chambre judiciaire ; une chambre administrative, une chambre des comptes.* ». Loi n°2003/005 du 21 Avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour suprême.

⁶⁹ L'**article 41** du même précise que « *La chambre des comptes est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes. Elle connaît de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi* ».

⁷⁰ Décret n° 62/DF/287 du 26 juillet 1962.

est remplacé par la Direction générale du contrôle⁷¹. En 1968, cette dernière devient un ministère placé sous l'autorité d'un ministre délégué à la Présidence de la République. En 1969 avec la suppression de la Cour Fédérale des comptes et de la Chambre des comptes de la Cour suprême orientale, le ministère du Contrôle de l'État prend la dénomination d'Inspection générale de l'État, qui hérite de la compétence de ces deux juridictions, notamment l'apurement des comptes publics⁷². En 1978, l'Inspection générale de l'État, qui fagocyte le Service central d'Organisation et Méthode (SCOM), devient Inspection générale de l'État et de la réforme administrative (IGERA).⁷³ Sortie du giron de la Présidence de la République, cette institution sera dès 1990, rattachée au ministère de la Fonction publique, pour former le ministère de la Fonction publique et du Contrôle de l'État ;⁷⁴ puis, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative,⁷⁵ pour redevenir en 1996, le ministère du Contrôle supérieur de l'État. Ce dispositif institutionnel est complété par la création du Conseil de discipline budgétaire et financière⁷⁶.

34. En somme, le dispositif de contrôle des finances publiques au Cameroun au lendemain des indépendances est largement nationalisé et diffus. La dérivation progressive du régime politique camerounais, d'une nature hybride, avec une prééminence du Parlement vers une coloration présidentialiste,⁷⁷ voire autoritariste,⁷⁸ explique la faible portée du contrôle parlementaire. Limité par les impératifs de défense nationale et la sécurité de l'État, il est dominé dans la pratique, par une préférence pour les questions écrites et orales, au détriment des commissions d'enquête. Le contrôle juridictionnel quant à lui est plus apparent que réel, du fait de l'ineffectivité des juridictions, remplacées par le contrôle administratif, exercé par le ministère de l'Inspection générale de l'État. Ce dispositif de contrôle est essentiellement dédié au contrôle de régularité et de légalité. Il importe de clarifier les termes du sujet.

⁷¹ Décret n° 64/DF/248 du 30 juin 1964. Elle est chargée de veiller au bon fonctionnement des services fédéraux et à la conservation du patrimoine national.

⁷² Loi N°69/LF/17 du 10 Novembre 1969 portant suppression de la Chambre des comptes de la Cour suprême.

⁷³ Décret n° 78/354 du 21 août 1978.

⁷⁴ De 1990 à 1992.

⁷⁵ De 1992 à 1996.

⁷⁶ - Le Décret N°78/470 du 03 Novembre 1978 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et comptable (CDBC).

⁷⁷ R. MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Thèse de Doctorat d'État en Droit, Université de Rouen, 1976.

⁷⁸ M-L. ETEKI-OTABELA, *Le totalitarisme des États africains : le cas du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2001, 564 p. (thèse)

SECTION 2. LES ÉLÉMENTS CONCEPTUELS DU SUJET

35. La compréhension du sujet nécessite que son volet conceptuel soit clarifié. Cette opération de clarification des concepts vise d'une part, à préciser les mots qui composent le sujet d'une part, (**Paragraphe 1**) et d'autre part, à délimiter le champ de la réflexion (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. La clarification notionnelle du sujet

36. DURKHEIM indique que « *le chercheur doit définir les choses qu'il traite afin que l'on sache exactement de quoi il est question* »⁷⁹. Le présent travail n'échappe pas à cette opération essentielle. Étymologiquement constitué de la contraction des racines « contre » et « rôle », le terme contrôle, qui a par la suite été introduit dans l'ancien droit français, au sens de « feuille » ou « ensemble de feuilles », sur lesquelles se lisaient des comptes ou des instructions⁸⁰, recouvre en l'état actuel de la langue française, plusieurs significations. Il désigne d'abord la marque du poinçon de l'État apposé sur les bijoux et les ouvrages d'orfèvres, pour garantir le titre. Il renvoie ensuite à un examen, une surveillance, mais aussi à une vérification. Enfin, le contrôle est présenté comme une vérification administrative de certains droits, de certains faits. Ces définitions génériques, si elles ont le mérite d'apporter des indications sur la signification du contrôle, ne sont pas suffisantes.

37. En droit, le législateur camerounais ne donne pas une définition conceptuelle du contrôle. En effet, l'**article 83** de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État se contente de catégoriser les contrôles⁸¹. Dans le même ordre d'idées, le titre VI du même texte détaille chaque type de contrôle. Cette définition par énumération laisse subsister un flou, quant au contenu de la notion de contrôle, au-delà de sa typologie. Pour essayer d'y répondre dans le cadre de cette étude, il importe de voir si la doctrine a proposé des définitions.

38. Dans cette perspective, un détour par le droit administratif français permet de constater que la notion y est largement utilisée, sans pour autant qu'elle fasse l'objet d'une

⁷⁹ E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, 10e édition, quadrige, PUF, Paris 1999, p. 34.

⁸⁰ P. WOLF, *Le contrôle et ses moyens d'organisation dans l'économie contemporaine*, Thèse de doctorat, Paris, 1930, p. 8.

⁸¹ Il dispose que « *Les opérations relatives à l'exécution des lois des finances sont soumises à un triple contrôle : administratif, parlementaire et juridictionnel. Ces contrôles peuvent selon leur conception être de régularité ou de performance. Ils peuvent s'exercer a priori, en cours d'exécution ou a posteriori et s'imposent aux ordonnateurs, aux comptables publics ainsi qu'à tout gestionnaire public.* »

conceptualisation approfondie. On y retrouve plusieurs classifications : contrôle hiérarchique et contrôle de tutelle ; contrôle de légalité et contrôle d'opportunité, contrôle administratif et contrôle financier, etc. Au-delà de ces différentes distinctions, certains auteurs ont proposé des définitions du contrôle. Pour M. J.-F. FABRE, le contrôle évoque « *l'idée de vérification, c'est-à-dire le fait de s'assurer qu'une chose est bien telle qu'on l'a déclarée ou telle qu'elle doit être, par rapport à une norme donnée* »⁸².

39. Dans cette étude, la notion de contrôle renvoie à l'opération de vérification visant à s'assurer de la conformité de la dépense publique aux exigences juridiques, économiques, budgétaires et managériales imposées par le droit budgétaire et financier camerounais. Dans cette optique, il englobe d'une part, la division tripartite retenue par le législateur camerounais à savoir les contrôles administratif, parlementaire et juridictionnel, et d'autre part, les différentes classifications fondées sur les critères temporels ou sur le moment du contrôle⁸³, organique ou sur l'institution chargée du contrôle⁸⁴, sur la nature du contrôle⁸⁵, finaliste ou sur l'objet⁸⁶.

40. Les finances publiques doivent aussi être définies. Du point de vue de leur périmètre, on est passé d'une conception restrictive où les finances publiques se résumaient pour l'essentiel aux finances de l'État central, à un domaine plus large, englobant les finances sociales⁸⁷, locales⁸⁸ et communautaires⁸⁹. Cette évolution a suscité l'interrogation de M. G. ORSONI qui se demandait fort opportunément en 2005 : « *Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ?* ». Pour répondre à cette question, on pourrait reprendre les paroles de M. D. MIGAUD, ancien Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale française, qui indiquait que « *la seule prise en compte des dépenses de l'État ne permet pas de juger de la réalité des dépenses publiques* »⁹⁰. Ce constat à propos de la dépense publique vaut pour les finances publiques. Les finances publiques se sont donc

⁸²J.-F. FABRE, *Le contrôle des finances publiques*, PUF, Paris, 1968, p. 8.

⁸³Contrôles a priori, concomitant, a posteriori.

⁸⁴Contrôles internes et externes.

⁸⁵Contrôles obligatoires et facultatifs.

⁸⁶Contrôle de régularité, de performance, d'opportunité.

⁸⁷J.M. DUPUIS, *Le financement de la protection sociale*, collection Que sais-je ? Paris, 1994 ; R. PELLET, *Les finances sociales, économie, droit et politique*, collection Systèmes, LGDJ, Paris, 2001 ; J.L. MATT, *La sécurité sociale : organisation et financement*, Collection Systèmes, LGDJ, Paris, 2001.

⁸⁸Des ouvrages leur sont consacrés, F. LADIZ, *Finances locales*, Collection Cours, Dalloz, Paris, 1995 ; M. BOUVIER, *Finances locales*, collection Systèmes, LGDJ, 8^e éd. Paris, 2002 ; R. MUZELEC, *Finances locales*, Dalloz, 4^e éd., Paris, 2002.

⁸⁹D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, LGDJ, Paris, 2001 ; N. B.BREHON, *Le budget de l'Europe*, Collection Systèmes, LGDJ, Paris, 1997.

⁹⁰D. MIGAUT, Assemblée nationale, 27 janvier 1999, t. 1, p. 165.

étendues, souvent par un mouvement de couches successives, et parfois contestataires⁹¹ des finances exclusives de l'État central, aux finances locales, sociales et communautaires.

41. Cette évolution quantitative du périmètre des finances publiques cache une autre transformation plus subtile qui s'attache à son contenu. Classiquement fondées sur une logique de puissance publique, d'intérêt général et de service public, les finances publiques ont subi, au cours de leur évolution, un double mouvement de marchandisation et de privatisation d'une part, et de subordination à des logiques et impératifs communautaires, voire internationaux d'autre part. Classiquement conçues sur des logiques de puissance publique et de service public, les finances publiques ont vu leur contenu se renouveler sous la pression d'une nouvelle rationalité combinant l'esprit du marché et de la sphère privée. M. G. ORSONI en fait une description suffisante : « *il semble que la collectivité comme l'État et la norme juridique aient été gagnées par le nouveau discours économique, un discours qui se décline en termes de marché, d'entreprise, de rentabilité, de performance économique, de profit[...]* »⁹². À ce titre, le passage de la gestion administrative classique d'obédience wébérienne, au nouveau management public, avec pour incidence sur le plan du droit financier ; le passage du budget de moyens au budget programme, l'érection de la performance en critère de la gestion publique, le renouvellement par la rationalisation du contrôle des finances publiques, la concession d'une plus grande liberté aux Ordonnateurs, la rénovation de la comptabilité publique, la revalorisation des prérogatives du Parlement, est devenu indispensable.

42. L'avènement du processus d'intégration communautaire a eu une influence grandissante en matière de finances publiques internes, tant dans leur contenu, dans leur technique de gestion, que dans la détermination des politiques publiques⁹³. Ce phénomène est perceptible aussi bien dans le cadre de l'intégration européenne, que dans le cas de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). On note une inclinaison des modes de gestion publique et de la comptabilité nationale, vers la comptabilité des entreprises. On note également l'imposition d'une discipline budgétaire et d'une harmonisation fiscale, ainsi

⁹¹C'est le cas des finances sociales longtemps considérées par une frange de la doctrine comme relevant des finances privées nonobstant quelques travaux précurseurs revendiquant leur caractère public (V. L. SAIDJ, « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », RDP, 1982, pp. 1297 et s.) et qui au fil des temps ont subi un phénomène de publicisation à travers notamment l'affirmation du caractère de charges publiques des dépenses de sécurité sociale, de prélèvements obligatoires des ressources de la sécurité sociale, du contrôle public des organismes de sécurité V. L. PHILIP, « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », sociale, etc. Sur ce mouvement en France notamment RFFP, n° 79, 2002, pp. 33 et s.

⁹² G. ORSONI, *op. Cit.*, p. 644.

⁹³*Ibidem.*, p. 648.

qu'une refondation des finances publiques, à travers le passage du budget de moyens, vers le budget programme. Cette orientation apparaît en réalité comme la traduction d'un mouvement plus large que le Professeur M. BOUVIER qualifie à juste titre de « *surveillance multilatérale internationale des finances publiques dans le cadre des sociétés complexes* »⁹⁴. Fondée sur une volonté de standardisation de la gestion financière publique⁹⁵, avec en toile de fond une quête toujours plus accrue d'efficacité et de transparence, selon l'éminent auteur d'une « *cybernétique financière* »⁹⁶, il s'agit d'une action visant l'application des normes universelles. Elle apparaît comme un mouvement impérialiste, porté par des organisations et organismes internationaux intervenant dans le domaine des finances publiques, qui tendent à imposer des standards en la matière.

43. Ces éléments importants sur le plan de l'évolution des finances publiques jettent un éclairage intéressant dans la quête d'une définition à leur donner dans le cadre de ce travail. Cette définition passe par la mobilisation d'une approche exclusive, visant à distinguer les finances publiques des notions voisines, notamment les finances privées⁹⁷. En partant de leur racine commune, il importe de rappeler que la notion de "finance" émane du vieux français « finer », qui dérive étymologiquement du latin *finis*, qui signifiait la fin ou le terme⁹⁸. Au Moyen Âge, ce dernier signifie la fin d'une transaction contractuelle, généralement concrétisée par le paiement d'un prix. La finance désigne « *l'ensemble des professions ayant pour objet l'argent et ses moyens représentatifs, notamment les valeurs mobilières. On parle ainsi de « monde des finances » pour désigner les milieux bancaires, les compagnies d'assurance et surtout la bourse* ». Les finances ont donc un lien intime avec la manipulation, la gestion de l'argent.

44. On distingue ainsi les finances publiques, des finances privées. Cette distinction est d'abord le fait de l'objet. Les finances privées portent sur les deniers des personnes privées, peu importe qu'il s'agisse des personnes physiques ou morales. La provenance de ces deniers est le fait de leurs propres revenus pour les personnes privées, et des prélèvements obligatoires pour les personnes morales de droit public. Ensuite, cette distinction porte sur les finalités poursuivies. Les finances privées sont orientées vers la quête de profit maximum et de la rentabilité, alors que les finances publiques recherchent en principe la satisfaction de l'intérêt

⁹⁴M. BOUVIER, « Rôle du parlement », in *Procédures budgétaires*, SÉNAT, OCDE, Paris, 2001, pp. 136et s.

⁹⁵*Idem.*, p. 138.

⁹⁶*Idem.*, p. 137.

⁹⁷ « Finances publiques, finances privées », RFFP n° 120, novembre 2012 ; V. L.PHILIP, « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », *op. cit.*

⁹⁸G. JEZE, *Cours de finances publiques*, 1928-1929, M. Giard, Paris, 1929, p. 2.

général. En plus, les ressources de l'État sont généralement plus importantes, à quelques exceptions près, que celles des entreprises privées. Enfin, le déficit des finances privées entraîne la cessation de paiement et l'ouverture des procédures collectives ; ce qui n'est pas le cas pour les finances publiques.

45. Cette distinction tend à s'amenuiser, sans pour autant disparaître, du fait de nombreux facteurs. Tout d'abord, les personnes morales de droit public recourent à des fonds privés. Ensuite, certains services publics fonctionnent selon la logique du profit. C'est le cas des services publics à caractère industriel et commercial. Enfin, la montée en puissance des exigences de performance portée par la règle des 3E (Économie-Efficience-Efficacité) est inspirée du secteur privé. Ainsi, le vote et la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 ont rappelé l'importance de la régulation et de la performance dans la gestion des finances publiques. Pour ses promoteurs, la LOLF introduirait de manière inédite des préoccupations managériales dans le droit budgétaire et comptable⁹⁹. Les administrations publiques recourent de plus en plus aux méthodes et techniques inspirées de la gestion privée. On assiste à une relation complexe, oscillant entre l'autonomisation et l'interdépendance entre les systèmes financiers publics entre eux (finances étatiques, locales, sociales, communautaires), et entre les systèmes financiers publics et privés¹⁰⁰. Cette complexification des rapports entre les pôles financiers publics et privés justifie pleinement une démarche inclusive, qui vise à donner des indications précises sur le sens à impartir aux finances publiques dans ce travail.

46. Une approche inclusive et positive des finances publiques suppose qu'on identifie ses critères de définition. La question de la définition des finances publiques n'est pas sans lien avec la problématique de leur identité¹⁰¹. De manière classique, la doctrine s'est interrogée sur cette dernière, en opposant la science financière aux autres sciences. Il s'agissait de déterminer la nature des phénomènes financiers, objet de la « science des finances ». Dans cette perspective, les finances publiques se caractérisent par le fait qu'elles sont constituées de règles

⁹⁹BEZES P., DESCAMPS F., KOTT S., TALLINEAU L., *L'invention de la gestion des finances publiques, Elaborations et pratiques du droit comptable et budgétaire au XIX siècle, 1815-1914*, Paris, comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, 580p

¹⁰⁰On pense ici aux modes de financement et de gestion de la dette de l'État par le recours aux marchés financiers. Dans ce sens, on peut constater que la crise américaine des *subprimes* initialement une crise privée est devenue une crise des dettes publiques notamment des dettes souveraines. On assiste alors à une substitution de la dépense privée par la dépense publique.

¹⁰¹C. DÉLIVRE, « L'identité des finances », X.BIOY (dir.), *L'identité du droit public*, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, pp. 73 et s., <http://www.openedition.org/6540>.

juridiques et de règles non juridiques¹⁰². Cette nature hybride explique que l'appartenance classique des finances publiques à la discipline juridique et plus particulièrement au droit public soit aujourd'hui contestée.

47. Les finances publiques se définissent aussi par leur matérialité. Elles désignent des opérations financières publiques. M.P. LEROY-BEAULIEU affirmait déjà en son temps, que « *la science des finances, c'est la science des revenus publics et de la mise en œuvre de ces revenus. Les revenus publics sont la substance même des finances ; les règles pour la gestion des deniers, les procédés d'emprunt, d'amortissement, etc., en sont la mise en œuvre et constituent ce que nous pourrions appeler la partie extérieure des finances* »¹⁰³. De manière plus précise, M. Paul-Marie GAUDEMET indique que : « *les finances publiques constituent la branche du droit public qui a pour objet l'étude des règles et des opérations relatives aux deniers publics* »¹⁰⁴. L'accent est mis ici sur la matière, l'objet des finances publiques. Il s'agit, pour l'essentiel, des règles qui régissent les opérations financières et les comptes publics. Ces opérations sont essentiellement constituées des charges et des ressources publiques. Celles-ci sont constituées, de manière prépondérante, par des prélèvements obligatoires qui justifient leur régime spécifique. Quant aux règles des finances publiques, elles sont de nature publique, c'est-à-dire qu'elles sont marquées par le sceau de l'autorité, de la contrainte, de l'exorbitance. Elles ont pour objet, l'autorisation des dépenses et des recettes (droit budgétaire), leurs modalités d'exécution et de reporting (droit de la comptabilité publique), ainsi que leur dispositif de contrôle (droits budgétaires et comptable).

48. Les finances publiques s'appréhendent également à travers leur finalité. Elles sont en principe orientées vers la satisfaction de l'intérêt général, la couverture des charges publiques selon la formule célèbre de M. Gaston JEZE « *il y a des charges publiques, il faut les couvrir* ». L'éminent auteur ajoute d'ailleurs que « *les pouvoirs publics ne peuvent faire de dépenses que pour donner satisfaction à des besoins d'intérêt général* »¹⁰⁵. C'est la poursuite de l'intérêt général qui explique les prélèvements obligatoires, qui sont la substance essentielle des deniers publics. La qualification de « public » ou de « privé » leur est attribuée en cas de gestion de fait,

¹⁰² P. AMSELEK, « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Revue administrative*, 1970, pp. 653 et s.

¹⁰³ P. LEROY-BEAULIEU, *Traité de la science des finances*, Paris, Librairie F. Alcan, T. I, *Des revenus publics*, 1912, p. 2

¹⁰⁴ P-M. GAUDEMET, *Précis de finances publiques*, Montchrestien, Paris, 1969, t. 1, p. 13.

¹⁰⁵ G. JEZE, *Cours de sciences et législation financière française, théorie générale du budget*, 6e éd., Paris, M. Giard, 1922, p. 112.

si les deniers ont servi ou non à la satisfaction de l'intérêt général¹⁰⁶. La référence à la notion « d'activité non marchande » intervient pour déterminer l'application du régime des finances publiques. Cette finalité classique s'est enrichie, comme le souligne le Doyen Maurice DUVERGER : « *La notion de finances se trouve donc considérablement étendue. Elle comprend désormais deux domaines : l'étude de l'usage des moyens financiers dans un but financier (couverture des dépenses) et l'analyse de leur utilisation dans un but interventionniste (action de l'État sur les activités privées)* »¹⁰⁷. Dans le même sens, M. P. LALUMIÈRE remarque que « *le budget de l'État remplit une triple fonction : financer le fonctionnement des services publics (rôle ancien), réduire les inégalités de richesse, réguler la croissance économique (rôle nouveau). Ce rôle nouveau des finances publiques, qui s'est progressivement développé depuis un demi-siècle, est devenu fondamental. Tout en continuant à assurer le financement des services publics administratifs, le budget constitue un instrument d'exécution de la politique gouvernementale dans les domaines économique et social. Les finances publiques sont, de ce fait, intégrées dans la politique économique conduite par le gouvernement* »¹⁰⁸. Toujours est-il que la satisfaction de l'intérêt général demeure au cœur de la définition des finances publiques. La combinaison de ces critères délimite un périmètre étendu, et un ensemble important de règles de droit public, éclairant de ce fait l'objet de notre étude.

49. Étymologiquement tiré du latin *ratio*, qui signifie rationnel, calcul, raison, le terme rationalité renvoie à l'action de rationaliser, c'est-à-dire de rendre plus rationnel, plus conforme à la raison. En économie, la rationalisation vise à réorganiser un processus, un groupe ou une entreprise, afin d'accroître son efficacité économique ou d'améliorer son fonctionnement. Elle s'accompagne de l'utilisation de ratios mathématiques, d'indicateurs de performance, qui mesurent les points clés de son fonctionnement. En politique, dans un régime parlementaire, la rationalisation désigne l'ensemble de moyens mis en œuvre pour assurer la stabilité et l'efficacité gouvernementales, notamment, en instaurant une majorité parlementaire homogène, et en rendant plus difficile la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, par le Parlement. La rationalisation renvoie donc ici au processus de mise en ordre, de mise en

¹⁰⁶ Cour des comptes, 3e ch., 23 août 1834, *Ville de Roubaix* ; Cour des comptes, 4e ch., 26 mai 1992, *MÉDECIN et autres comptables de fait de la commune de NICE*, in FABRE (F-J), *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Dalloz, 4e édition, décembre 1995, 537 p.

¹⁰⁷ M. DUVERGER, *Finances publiques*, PUF, 1^{re} édition, Paris, 1956, p. 14.

¹⁰⁸ M. P. LALUMIÈRE, *Finances publiques*, Colin, 1980, p. 8.

cohérence des différentes composantes du contrôle des finances publiques au Cameroun, à l'aune de la nouvelle gestion publique.

50. Largement employée¹⁰⁹, la terminologie de gestion publique se distingue des notions de service public, d'administration publique, d'action publique, de politiques publiques. Indissociables¹¹⁰, les notions d'administration publique et de service public sont définies à l'aune d'un critérium organique (personne morale de droit public ou entités assimilées)¹¹¹, matériel (mobilisation des moyens exorbitants)¹¹² et finaliste (satisfaction de l'intérêt général)¹¹³. La gestion publique englobe et dépasse ces dimensions au profit d'une approche fondée sur la culture et les pratiques. Ensuite, si l'action publique¹¹⁴ renvoie à la réalisation des politiques publiques, à travers un certain nombre de programmes et d'activités menées par l'Administration. La gestion publique quant à elle, en est la philosophie, l'idéologie, qui détermine, structure et anime une telle action, en proposant des techniques et des méthodes. Alors que les politiques publiques renvoient à des options fondamentales faites par les pouvoirs publics dans différents domaines de la vie, afin de satisfaire les besoins, les aspirations légitimes des populations, des citoyens, de réaliser l'intérêt général, la gestion publique quant à elle propose la matrice idéologique et les outils techniques permettant de réaliser les politiques publiques.

51. Défini comme « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans leur vocation* »¹¹⁵, la gestion publique est généralement assimilé

¹⁰⁹ X. GREFFE, *Gestion publique*, Dalloz, collection Précis Sciences économiques, Paris, 1999 ; R. LE DUFF, J.-C. PAPILLON, *Gestion publique*, Vuibert, Paris, 1999 ; Ph. HUSSENOT, *La gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique*, Éditions d'Organisation, collection management public, Paris, 1983 ; H. GUILLAUME, G. DUREAU, F. SILVENT, *Gestion publique : l'État et la performance*, Presses de Sciences politiques/Dalloz, collection Amphithéâtre, 2002.

¹¹⁰ On se rappelle la controverse doctrinale sur les critères de définition du droit administratif entre les tenants de la thèse de la puissance publique avec comme chef de file le professeur Léon DUGUIT et les partisans de la thèse du service public avec leur tête le Doyen Maurice HAURIOU.

¹¹¹ B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945*, LGDJ, Paris, 1993, p. 22.

¹¹² R. CHAPUS, *Droit administratif général*, éditions Montchrestien, 6^e éditions, t. 1, Paris, p. 4.

¹¹³ J. GOW et alii, *Introduction à l'administration publique*, éditions Gaétan MORIN, Montréal, 1981, p. 125.

¹¹⁴ J. CHEVALLIER et L. ROUBAN, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités », *Revue française d'Administration publique* n° 105-106, 2003, pp.

F. LACASSE, J.-C. THOENIG, *L'action publique*, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 1996 ; P. MULLER, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de Science politique*, 2005, 55, pp. 1 et s. ; A. NGUILIEUTOU, « L'évolution de l'action publique au Cameroun : l'émergence de l'État régulateur », *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R.*, Volume 15, numéros 1 et 2, 2008, pp. 1 et s. ; O. IHL (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

¹¹⁵ A. BARTOLI, *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997.

au management public. Celle-ci se distingue de la gestion privée. La rationalisation de la gestion publique au Cameroun renvoie au processus de transformation de la gouvernance publique, par la substitution de la conception bureaucratique dominante, par le nouveau management public¹¹⁶. La conduite de ce processus permet d'identifier quatre séquences dans l'évolution de la gestion publique¹¹⁷ : la prééminence du modèle bureaucratique¹¹⁸, le tournant néo-managérial¹¹⁹, l'administration camerounaise sous ajustement structurel¹²⁰, le nouveau managérial de l'administration¹²¹.

52. La gestion publique au Cameroun est marquée, au lendemain des indépendances, par la prédominance du modèle wébérien de la bureaucratie. Elle se caractérise par « *une forte soumission au droit, une forte centralisation, une soumission des autres personnes morales de droit public à un pouvoir de tutelle, à un personnel recruté selon un système de carrière, une dilution des responsabilités de gestion, [...] la séparation de l'ordonnateur et le comptable. La régularité prime sur l'efficacité [...] une absence de souci de rentabilité [...]* »¹²². Dans le cas camerounais, une frange de la doctrine souligne la distance entre ce modèle théorique et celui contextualisé, qui est effectivement mis en oeuvre : « *en effet, la colonisation européenne ne lègue pas aux sociétés africaines un modèle d'administration fonctionnant selon les critères modernes de la bureaucratie. Elle laisse un calque, une version grossière et déformée, un produit défaillant, issu d'un mimétisme actif et peu inspiré. En somme une protobureaucratie. Coquille vide, elle a toutes les apparences d'une bureaucratie conventionnelle, mais en est très démarquée : formelle dans le principe, informelle dans le fonctionnement, autoritaire, coercitive et contraignante plus que disciplinée [...]* »¹²³. Depuis lors, le pays a amorcé depuis les années 1980, le passage à une nouvelle philosophie : le nouveau management public ou la nouvelle gestion administrative, qui se matérialise par « *la croissance des interventions publiques [...], les critiques apportées aux méthodes traditionnelles de gestion et notamment à ses aspects les plus paralysants et les plus caricaturaux, la dilution des notions de bien public et de service public due à l'affaiblissement supposé des missions régaliennes, l'apparition des*

¹¹⁶ R. TAMEKOU TSOWA, *Socio-histoire de la réforme administrative au Cameroun : de la protobureaucratie au Nouveau Management Public (1960-2013)*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 2017.

¹¹⁷ R. TAMEKOU TSOWA, *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁸ De 1960 à 1981.

¹¹⁹ De 1981 à 1989.

¹²⁰ De 1990 à 1999.

¹²¹ De 2000 à nos jours.

¹²² J.- F. AUBY, *Le management public : introduction générale*, collection Notions essentielles, Sirey, Paris, 1996, pp. 1 et 2.

¹²³ R. TAMEKOU TSOWA, *op. cit.*, p. 97.

procédures de contractualisation, la recherche de l'efficacité, l'introduction des techniques modernes de management telles que le management participatif, les techniques de qualité, la gestion de crise, le marketing public, la reconnaissance des responsabilités individuelles, la décentralisation des responsabilités, l'introduction et le développement d'une programmation pluriannuelle »¹²⁴. Cette nouvelle approche a dû s'acclimater à la mise du pays sous ajustement structurel,¹²⁵ avant de connaître une nouvelle vie après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative Pays pauvre très endetté (PPTE)¹²⁶.

Paragraphe 2. La délimitation conceptuelle du sujet

53. La formulation du sujet s'articule autour d'une proposition principale, constituée par la phrase : « Le contrôle des finances publiques au Cameroun » et d'un sous-titre libellé : « Réflexion sur la rationalisation de la gestion publique dans un État d'Afrique francophone ». Elle appelle une double délimitation matérielle et spatiale.

54. Ses contours matériels doivent d'abord être précisés. Dans la mesure où la réflexion porte sur le contrôle des finances publiques au Cameroun, il ne s'agit pas d'étudier tous les contrôles ayant pour objet les finances. En effet, sont d'office exclus du champ de l'analyse, les contrôles privés, qui concernent les personnes physiques ou morales qui ne gèrent pas les fonds publics. Il n'est pas non plus question ici d'étudier tous les aspects des finances publiques. Mais, de mettre l'accent sur le contrôle qui est une activité spécifique. Dans cette optique, il sied de préciser que ce contrôle s'entend ici, par celui exercé sur les personnes morales de droit public, à savoir l'État et ses démembrements déconcentrés et décentralisés, sur toute personne ayant reçu des ressources sur aval de l'État, et sur toute personne ayant reçu des deniers publics, quelle que soit sa nature. La question du contrôle portera sur l'étude de ses sources juridiques qu'elles soient matérielles, formelles ou d'inspiration, sur ses moyens organiques ou institutionnels, matériels, financiers, sur ses acteurs, sur ses effets, ses conséquences, son efficacité, sur les logiques qui l'animent, sur ses pesanteurs, ses insuffisances, ses faiblesses. La réflexion vise à saisir le contrôle des finances publiques, tel qu'il se présente au Cameroun.

55. Il importe également d'insister sur le fait que l'analyse du contrôle des finances publiques au Cameroun doit s'inscrire dans un cadre plus large, qui est celui de la rationalisation

¹²⁴ J.-F. AUBY, *op. cit.*, pp. 3 et 4.

¹²⁵ Nations Unies, Manuel pour l'amélioration de la gestion dans l'administration publique : mesures destinées à renforcer l'efficacité des services organisation et méthodes de l'État, Nations Unies, New York, 1980.

¹²⁶ R. TAMEKOU TSOWA, *op. cit.* ; R. TAMEKOU TSOWA, « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management public », *Revue internationale des Sciences administratives* 2008/2, vol. 74, pp. 235 et s.

de la gestion publique dans un pays francophone. Cette indication est un paramètre important de la réflexion, pour au moins deux raisons. La première est que la rationalisation de la gestion publique apparaît ici comme un élément d'évaluation du contrôle des finances publiques au Cameroun. Ensuite, la rationalisation de la gestion publique apparaît aussi comme un contenant dans lequel le contrôle des finances publiques est un contenu. Cette idée implique que ce contrôle doive se plier aux exigences de la rationalisation. Il n'est pas inutile de rappeler que la rationalisation est l'opération qui consiste à rationaliser, c'est-à-dire : à mettre en ordre, en accord des éléments, en adéquation, dans une perspective de cohérence et de performance.

56. De manière concrète, il s'agit de vérifier que le contrôle des finances publiques s'emboîte à la dynamique de la rationalisation de la gestion publique ; encore faille-t-il qu'on ait une idée précise du contenu de cette rationalisation. Sans prétendre à une quelconque exhaustivité, on peut constater depuis plusieurs décennies, un vaste mouvement de renouvellement du mode de gestion de la Cité, au Cameroun. Ce phénomène prend sa racine dans la démocratisation progressive de la gouvernance camerounaise, avec pour incidence sur le plan de la gestion des affaires publiques, des exigences de transparence, d'efficacité, d'efficience, voire de performance. La volonté de mener des politiques publiques avec célérité et efficacité, dans un environnement marqué par une raréfaction des ressources publiques constitue la trame de fond de cette idée de rationalisation de la gestion publique. Il s'agit en réalité, de mettre en adéquation les moyens disponibles avec les objectifs poursuivis.

57. Un autre élément mérite qu'on s'y attarde. Il s'agit du fait que cette rationalisation est envisagée dans un pays francophone. Ce référent linguistique marquant l'appartenance à une communauté ayant en partage la langue française, n'est pas d'un grand intérêt pour le juriste. **Sauf si on mobilise une grille d'analyse historique, théorique et comparative.** En effet, le Cameroun, comme beaucoup d'autres pays francophones, entretient des liens divers avec la France, qui dépassent le partage d'une langue commune. Sur le plan juridique, et c'est cet aspect qui retient notre attention, le Cameroun, fort de son héritage colonial, s'est souvent largement inspiré du modèle français. Ce constat est perceptible, tant au niveau de la construction de l'État, que sur le plan du contrôle des finances publiques. Sur ces deux aspects, le modèle camerounais qui, dans la perspective juridique est un modèle complexe, du fait son triple héritage juridique, dans sa mise en œuvre, a souvent donné à voir des singularités, des pratiques, des adaptations et une logique propre, qui l'ont éloigné du modèle inspirateur. En resituant ainsi le Cameroun, eu égard à sa qualité d'État francophone, dans une de ses familles d'appartenance juridique, à savoir le système romano germanique à obédience française, on ouvre la voie à une perspective

comparative, permettant de voir si dans les autres États francophones, notamment d'Afrique, des dynamiques similaires de rationalisation de la gestion publique existent. La présence de cet héritage commun pourrait servir de creuset pour l'amélioration du modèle camerounais, d'autres pays francophone d'Afrique. En toile de fond de ces développements, se cache la question de mise en adéquation d'un modèle de contrôle des finances d'inspiration largement française, mâtinée des influences camerounaises, avec les nouvelles exigences de la gestion publique d'origine anglo-saxonne, et portée par des dynamiques internationales puissantes et impérialistes. Le sujet invite non seulement à faire l'état du contrôle, mais encore à vérifier qu'il s'inscrit dans la dynamique de la rationalisation de la gestion publique, qui couple les impératifs universels de transparence, d'efficacité et de performance, avec les réalités locales.

58. Sur le plan spatial, en choisissant d'étudier « *Le contrôle des finances publiques au Cameroun* », il s'agit de porter la réflexion sur le modèle camerounais, tel qu'il se dégage de son armature et de sa mise en œuvre concrète. Il est question d'étudier le contrôle tel qu'il est institué et se déploie au Cameroun, indépendamment du fait que ses sources juridiques soient d'origine interne ou externe. L'analyse du système camerounais, par-delà d'éventuelles spécificités, peut révéler certains parallèles avec d'autres modèles, et être rapprochée d'autres systèmes, dans une perspective critique, visant à l'améliorer. Cette possibilité est d'ailleurs suggérée par la référence du sujet à la rationalisation de la gestion publique dans un État francophone, indice de rattachement à une communauté non seulement linguistique, mais aussi juridique.

59. Le droit camerounais, celui des États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et des pays africains francophones, est historiquement lié à celui de la France. Cette situation témoigne d'un certain héritage juridique commun. Ce fond commun est encore perceptible aujourd'hui. Le droit public financier de la France, notamment la réforme de 2001 a servi de source d'inspiration à l'harmonisation du droit des finances publiques dans la CEMAC, et aux réformes des régimes financiers de l'État de 2007, et de 2018 au Cameroun. Notre réflexion suggère aussi que les problèmes, les contraintes et les solutions dégagées pour le Cameroun pourraient utilement s'appliquer dans ces États, du fait, non seulement de leur filiation juridique commune, mais encore, de leur environnement contextuel sociopolitique, administratif et économique similaire. La présentation de la situation économique et financière faite au paragraphe 1 de la section première de cette introduction, ne manque donc pas d'intérêt scientifique.

60. Au final, la précision des éléments contextuels, historiques et conceptuels a permis d'apporter des éclairages utiles à la compréhension du sujet, à travers la présentation du contrôle des finances publiques dans sa configuration traditionnelle, la clarification des termes du sujet et sa délimitation matérielle et spatiale. Ces préalables ouvrent la voie à la formulation des questions que le modèle de contrôle des finances publiques en vigueur soulève.

SECTION 3. LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU CAMEROUN EN QUESTION

61. L'analyse du contrôle des finances publiques au Cameroun, tant du point de vue de sa logique sous-jacente, que du point de la technique juridique mobilisée, révèle une certaine tension. Elle réside d'une part, dans les différentes logiques qui sous-tendent le contrôle : une perspective classique, issue de la modernité, et une conception plus actuelle, postmoderne¹²⁷. D'autre part, il existe une contradiction entre ce soubassement idéologique du contrôle des finances publiques et son organisation, et les modalités de son déploiement, marquée par leur extrême complexité. La construction de la problématique permettra de formuler, de manière claire, les questionnements soulevés à cet égard (**paragraphe 1**), leur réponse étant tributaire de l'adoption d'une démarche méthodologique appropriée (**paragraphe 2**).

Paragraphe 1. La construction de la problématique de l'étude

62. La construction d'une problématique s'articule autour de la formulation de la question et de l'hypothèse de recherche. Elles doivent tour à tour être précisées. Car, l'énonciation de la question de recherche implique premièrement, de prendre en compte la complexité du dispositif de contrôle des finances publiques, qui est le résultat de son évolution au fil du temps, depuis les indépendances. Il résulte pour notre part, d'un mimétisme juridique et institutionnel des solutions retenues ailleurs, notamment dans les métropoles, en l'occurrence la France, et de leur acclimatation souvent originale, donnant naissance à des schémas inédits, plus ou moins éloignés des sources d'inspiration. Cette complexité se matérialise sur plusieurs plans. D'abord, à travers une prolifération des règles du contrôle des finances publiques au Cameroun. Elles sont passées depuis les indépendances, d'une assise strictement nationale, regroupant les bases constitutionnelles, légales et réglementaires à une ossature largement internationale, regroupant aussi bien les sources issues du processus d'intégration communautaire de la CEMAC, que les sources internationales, portées notamment par les institutions financières internationales.

63. Ensuite, du fait de la multiplicité des structures de contrôle. Elles sont internes et externes. Sur le plan interne, le contrôle est reparti entre les sphères administrative, politique et juridictionnelle. Le contrôle administratif étant effectué par les ministères et les autorités ou organismes administratifs. Le contrôle politique est assuré de manière prépondérante, par le

¹²⁷J. CHEVALLIER, *L'État postmoderne*, LGDJ, collection Droit et société, Classics, 5^e édition, Paris, 2017, 328 p.

Parlement et minoritairement, par la société civile et les citoyens. Le contrôle juridictionnel est le fait des juridictions financières spécialisées, administratives et répressives. Cette cohabitation induit une articulation complexe des différentes instances de contrôle des finances publiques. La complexité est enfin la conséquence de la concurrence des logiques sous-tendant le contrôle des finances publiques. Depuis quelques années, on est passé de la logique de budget de moyens, essentiellement politique et fondée sur l'autorisation parlementaire des dépenses publiques, portée par la prééminence du contrôle de régularité, à une perspective managériale et gestionnaire du contrôle, qui elle, repose sur des exigences d'efficacité et de performance, et met l'accent sur le contrôle interne, le contrôle de gestion, la soutenabilité, et la sincérité des budgets publics. La coexistence de ces deux logiques est porteuse de désordre et de tension.

64. La deuxième donnée sur laquelle se fonde la construction de la question de recherche est d'ordre historique. Depuis plusieurs décennies, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, qui en ont fait une conditionnalité pour consentir des prêts, le Cameroun est entré dans un processus de réforme de la gestion publique, avec une incidence sur le service public et l'action administrative. Si ce processus est amorcé, mais non encore abouti, on y décèle une dynamique de changement, sur fond d'opposition entre « *les forces conservatrices qui essaient de maintenir le droit existant et les forces réformatrices qui veulent le modifier ou le transformer* »¹²⁸. Qu'on se souvienne que la première secousse donnée à l'édifice des finances publiques au Cameroun est le Choc pétrolier de 1973. Le second électrochoc est consécutif à la crise économique qui va frapper le pays dans les années 1980. Cette volonté de changement fondée sur ces différents événements, va s'accroître par la participation du Cameroun au processus d'intégration sous régionale de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale au milieu des années 1990. Il s'agit d'une entreprise, dont un des aspects de la politique d'harmonisation porte sur les finances publiques des États-membres¹²⁹. Les réformes entreprises par la Communauté sous-régionale en matière de finances publiques sont essentiellement inspirées de l'expérience française en la matière, notamment, de

¹²⁸ G. RIPERT, *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, Paris, 1955, p. 86.

¹²⁹ La CEMAC a adopté plusieurs directives dans le domaine des finances et de la comptabilité publiques : Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances, Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique ; directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au plan comptable de l'État, Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire, Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'État, Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance.

la Loi organique relative aux Lois des Finances (LOLF) de 2001¹³⁰ et, dans une autre mesure, des principes de l'INTOSAI.

65. Fondées sur le passage de la logique de gestion publique classique de type wébérien au nouveau management public, ces mutations se sont traduites sur le plan interne par la promulgation, le 26 décembre 2007, de la Loi portant régime financier de l'État, qui remplace l'Ordonnance de 1962 portant régime financier de l'État. Laquelle loi a été modifiée par la Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques¹³¹. Ces réformes combinent, à la volonté politique existante d'une meilleure mobilisation des ressources publiques, une exigence d'efficacité de la dépense publique. Il ne s'agit plus de seulement de dépenser ce qu'il y a, mais de dépenser mieux. La transition inachevée entre les logiques budgétaires classique et nouvelle, recouvre la coexistence dans l'environnement camerounais, au niveau de la gestion publique, des philosophies de la bureaucratie ou plutôt de la protobureaucratie, à côté du new public management, que l'État camerounais essaye d'implémenter depuis plusieurs années, sans réellement y parvenir.

66. Le dernier facteur qui peut être convoqué ici est d'ordre contextuel. Il est classiquement admis que l'absence ou les insuffisances du contrôle de l'État sont parmi les éléments constitutifs de la crise de l'État postcolonial en Afrique francophone subsaharienne. Une observation attentive du cas camerounais met en évidence une tension entre la logique du contrôle, inspirée du nouveau management public, tourné vers le contrôle *aposteriori* qui valorise l'évaluation de la performance, et certaines des solutions déjà encrées dans les mœurs et mises en œuvre au Cameroun, qui se traduisent par un contrôle préventif de l'administration, centré sur la régularité.

67. Dans ces conditions, il importe de se poser la question suivante : le contrôle des finances publiques au Cameroun peut-il être considéré comme conforme aux exigences de la nouvelle gestion publique, ou en rupture avec elles ?

68. Mettre en perspective les différents aspects du contrôle des finances publiques au Cameroun, avec les évolutions de la gestion publique, conduit à formuler l'hypothèse d'une conformité relative. Ce caractère relatif se justifie *a priori* au niveau de l'organisation générale

¹³⁰R. HERZOG, « La loi organique relative aux lois des finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité ou évolution », RFAP n° 117, 2006, pp. 15 et s.

¹³¹ Cette dynamique de réforme n'est pas l'apanage du Cameroun, V. S. MESPLE-SOMPS et M. RAFFINOT, « Réforme budgétaire et gestion par objectifs dans les pays à revenu faible : Burkina Faso et Mali », Document de travail DIAL/Unité de recherche CIPRE, novembre 2003, pp. 22 et s.

des contrôles, qui se caractérise par la multiplicité des acteurs, la complexité des interactions, ainsi que par sa politisation et son anachronisme, qui le rendent peu apte à répondre aux nouvelles finalités du contrôle des finances publiques, standardisées par les organisations internationales. C'est aussi au niveau de ses différentes composantes qu'apparaissent des faiblesses dans le contrôle des finances publiques au Cameroun. Ces insuffisances de moyens notamment, rendent difficile une atteinte optimale de ses fins. La persistance de la perte de la fortune publique, et la mise en cause sélective de la responsabilité des gestionnaires publics sont des éléments déterminants à cet égard. Ainsi, le contrôle des finances publiques au Cameroun apparaît marqué, non seulement par l'inadéquation des moyens mobilisés, mais aussi, par la réalisation insatisfaisante de ses fins.

69. L'intérêt du sujet repose donc sur plusieurs éléments. Il doit tout d'abord permettre de dresser un état du contrôle des finances publiques à l'aune des mutations de la nouvelle gestion publique, dans cet État africain en développement. Il s'agit là d'un intérêt heuristique, dans la mesure où cette réflexion entend apporter des précisions, non seulement sur le dispositif de contrôle tel qu'il se présente au Cameroun, mais de manière détaillée, sur la logique, les règles juridiques, les institutions, les techniques, les procédures et les suites de chaque type de contrôle. Ensuite, cette étude vise à apporter un éclairage sur l'évolution du contrôle des finances publiques, les facteurs et les logiques qui l'ont influencé, ainsi que les transformations qu'il a subies depuis les indépendances. Dans le même ordre d'idées, cette thèse se propose, en sondant le dispositif de contrôle, d'identifier ses insuffisances et de proposer des solutions appropriées. Sur le plan de la discipline des finances publiques, cette réflexion entend participer à la systématisation d'un aspect précis d'une discipline considérée de manière classique comme rebelle à la théorisation.

70. D'un point de vue plus théorique, cette recherche entend aborder la question de l'élaboration du droit dans un pays africain, en questionnant sa méthode d'élaboration, dominée depuis les indépendances, par le mimétisme juridique¹³². Il s'agit de réactualiser la question de l'élaboration d'un droit des finances publiques camerounais, en tenant compte de contraintes

¹³²Y. MENY (dir.), *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993 ; D. DARBON, « À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris 1993, pp. 125 et s. ; J-F. CALMETTE, « Le mimétisme constitutionnel à la lumière de la pensée de René GIRARD », *Droit écrit*, n°3, 2002, pp. 124 et s. ; D. ABARCHI, « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », (2003), 113, *Penant* 88 ; J. DU BOIS DE GAUDUSSON, *Le mimétisme postcolonial, et après ?*, *Pouvoirs* 2009/2 n° 129, pp. 45-55.

universelles, mais aussi des exigences contextuelles. La présente étude s'inscrit dans une évolution de l'analyse du phénomène juridique, marquée par une transition paradigmatique, entre sa conception classique, dont l'image est la pyramide du Maître autrichien Hans KELSEN¹³³, et une perspective postmoderne, dont le "réseau" est certainement la figure la plus marquante¹³⁴. Elle permet de comprendre d'une part, la déconstruction de l'exclusivité de l'État dans l'élaboration des normes juridiques et l'intervention croissante des entités supranationales en la matière. Et d'autre part, les phénomènes d'inter-normativité, dont les finances publiques, et de manière particulière, leur contrôle, sont le siège.

71. Sur le plan pratique, la réflexion invite à quitter le domaine de la consécration formelle, pour scruter la mise en œuvre concrète, afin de mesurer l'effectivité, voire l'efficacité des règles posées, d'identifier les problèmes qui se posent, et de proposer des solutions. Dans cette perspective, l'enjeu essentiel est de comprendre pourquoi et comment des solutions juridiques expérimentées ailleurs avec succès, peinent à être mises en œuvre de manière satisfaisante dans le contexte camerounais. Il s'agit d'essayer de décrypter les liens intimes qui existent entre le droit et les faits sociaux¹³⁵.

Paragraphe 2. L'adoption de la démarche méthodologique de l'étude

72. La définition de l'approche du sujet suppose la détermination de la méthode de recherche. Envisagée comme « *une carte et une boussole qui guident le chercheur* »¹³⁶, la méthode est une condition *sine qua non* de toute recherche en droit¹³⁷. Eu égard à la complexité du sujet, il est opportun d'opter pour une approche interdisciplinaire, avant d'en préciser les conséquences. Le choix d'une méthode de recherche n'est donc pas arbitraire, mais tributaire de considérations tant objectives que subjectives. Les premières sont inhérentes à la formulation du sujet. Les autres sont le fait des intentions épistémologiques qui animent le chercheur¹³⁸. Ces deux considérations ont déterminé l'option dans cette étude, pour une démarche interdisciplinaire.

¹³³ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Traduction de Ch. EISENMANN, 2^e édition, Dalloz, Paris, 1962.

¹³⁴ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002.

¹³⁵ I. PARIENTE BUTTERLIN, *Le droit, la norme et le réel*, PUF, collection Quadrige Manuels Philosophie, Paris, 2005 ; J. COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, collection Droit et société, Paris, 1991.

¹³⁶ V. VILLA, *La science du droit*, traduction O. et P. NERHOT, Story scientia-LGDJ, collection La pensée juridique moderne, Bruxelles et Paris, 1991, p. 27.

¹³⁷ R. ROMI, *Méthodologie de la recherche en droit*, Litec, collection Objectif droit, 2^e édition, 2010, p. 29.

¹³⁸ B. BARRAUD, *La recherche juridique*, op. Cit., p. 259.

73. De manière générale, l'interdisciplinarité désigne une interaction entre différentes disciplines, en vue d'étudier un objet commun, ou d'élargir la compréhension d'un domaine d'étude particulier. Pour M.F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, elle est « *une articulation des savoirs qui entraîne, par approches successives, comme dans un dialogue, des réorganisations partielles des champs théoriques en présence* »¹³⁹. Elle se distingue de la pluridisciplinarité et de la transdisciplinarité. La première souvent critiquée¹⁴⁰, est une apposition de plusieurs disciplines, ou une juxtaposition des points de vue de différentes disciplines sur un objet donné, sans articulation, ni synthèse collective de l'information sur l'objet étudié. La seconde, quant à elle, est la construction d'un savoir unique, au-delà des différentes disciplines sur un objet précis.

74. Le parti pris pour une démarche interdisciplinaire repose d'abord sur la nature du sujet à traiter¹⁴¹. Il relève du champ des finances publiques, branche du droit public qui présente un caractère transversal. Il s'agit donc ici, de se prémunir contre un strict cloisonnement disciplinaire¹⁴². La référence à la notion de gestion publique situe le sujet aux confins du droit, dans la mesure où elle appartient d'abord à l'univers de la science administrative, de la science politique, du management public avant de connaître des développements récents dans le domaine du droit. Cette dimension plurielle ouvre la voie à la mobilisation d'une approche interdisciplinaire, propice à une interaction entre savoirs juridiques et extrajuridiques. Il est vain de vouloir étudier, analyser, expliquer, interpréter, comprendre le phénomène juridique en dehors de son contexte et de son environnement social. Tant et si bien que si l'on s'accorde à admettre que la finalité de toute règle de droit est la modification du comportement des cibles, il conviendrait de questionner l'effectivité et l'efficacité de cette règle, à la lumière de ses sources, de sa technique d'élaboration, de sa philosophie, et de sa logique. Une démarche qui peut nécessiter la convocation d'autres disciplines scientifiques, pour éclairer le droit. Cette étude s'inscrit donc dans la logique des finances publiques comme science carrefour.

¹³⁹ F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, « De la scène au balcon, d'où vient la science du droit », in F. CHAZEL et J. COMMAILLE (Dir), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, coll. « Droit et société », Paris, 1991, p. 77.

¹⁴⁰ D. LASSERRE, « Du progrès et de la promotion des savoirs. L'université et l'enseignement du droit au XXI siècle », *Revue de Droit d'Assas*, n°8, 2013, p. 26 : « *contrairement à la transdisciplinarité qui appose les matières côte à côte, qui fait un saupoudrage des connaissances (...)* ».

¹⁴¹ F. DARBELLAY et T. PAULSEN (dir.), *Le défi de l'inter et la transdisciplinarité. Concepts, méthodes et pratiques innovantes dans l'enseignement et la recherche*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008.

¹⁴² S. CHARBONNEAU, « Réflexion d'un juriste sur l'enfermement disciplinaire », *Natures Sciences Sociétés* 1/2005, vol. 13, 58 et s.

75. Les autres déterminants du choix de l'interdisciplinarité se résument dans les usages¹⁴³, voire les fonctions qui lui sont assignées en droit. La première utilité est de prémunir le chercheur contre des discours dogmatiques¹⁴⁴. Un autre usage est de développer une approche critique de l'objet étudié. Cette fonction subversive de l'interdisciplinarité est d'autant plus utile que la discipline juridique traverse une période de crise du discours dominant¹⁴⁵. Le recours aux autres disciplines fournit au juriste des clés de compréhension des changements qui affectent la matière juridique.

76. Le recours à l'interdisciplinarité dans un travail de recherche juridique n'est pas sans risques, ni difficultés. Les premiers se résument à la dilution du raisonnement juridique dans une argumentation non juridique, et à son instrumentalisation, pour pallier les insuffisances de la démonstration juridique, ou la parer du prestige de la science. La difficulté principale est la question de la manière d'employer l'argumentation non juridique, dans un raisonnement juridique. Pour surmonter cet obstacle dans le cadre de ce travail, l'option a été prise de procéder à un dosage méthodologique rigoureux.

77. La mobilisation de la démarche interdisciplinaire se matérialise d'abord dans l'adoption d'une approche positiviste. Être positiviste consiste à « *repenser son objet d'étude pour le considérer comme un fait extérieur à son examinateur qui tente de le décrire ou de l'expliquer, objectivement, à partir d'une observation. En ce sens, le positivisme est une doctrine de la connaissance qui postule qu'il est préférable de renoncer aux considérations spéculatives sur l'essence ou la finalité d'un objet, afin de restituer sa factualité [...]* »¹⁴⁶. Elle suppose une exigence d'objectivité. C'est ce que rappelle le juriste autrichien Hans KELSEN, lorsqu'il dit que « *la science ne s'occupe que de la réalité* »¹⁴⁷. L'objectivité s'entend de la « *qualité de ce qui existe en soi indépendamment du sujet pensant, qui donne une représentation fidèle de la chose observée* »¹⁴⁸. Le chercheur doit s'abstenir de jugement de valeur et d'*a priori*. L'objectivité invite le chercheur à faire une description fidèle de son objet d'étude¹⁴⁹, en l'interprétant. Elle réduit le juriste à adopter une position que le juriste anglais H. L. HART

¹⁴³ E. BOTTINI, P. BRUNET et L. ZEVOUNOU (dir.), *Usages de l'interdisciplinarité en droit*, Nanterre : Presses universitaires de Paris Ouest, coll. « Sciences juridiques et politiques », 2014, 220 p.

¹⁴⁴ *Ibidem.*, p. 12.

¹⁴⁵ *Ibidem.*, p. 57.

¹⁴⁶ E. MAULIN, « Positivisme », in D. ALLAND, S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, collection Quadrige-dicos de poche, 2003, p. 1171.

¹⁴⁷ H. KELSEN, *op. cit.*, p. 46.

¹⁴⁸ V. « Objectivité », *Trésor de la langue française*.

¹⁴⁹ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. Cit.* ; B. BARRAUD, *La recherche juridique*, *op. cit.*, p. 67 et 297.

résume dans cette formule : « *Rien dans le projet d'une théorie générale du droit descriptive [...] n'empêche un observateur externe non participant de décrire la façon dont des participants considèrent le droit d'un certain point de vue interne. [...]. Il est évident qu'un théoricien du droit faisant œuvre de description ne partage pas lui-même en tant que telle l'acceptation du droit que manifestent les participants de différentes manières, mais il peut et devrait décrire une telle acceptation [...]. Il est vrai que, à cet effet, le théoricien du droit faisant œuvre de description doit comprendre en quoi consiste l'adoption d'un point de vue interne [...], il doit être capable de se mettre lui-même à la place d'un membre ; mais ceci ne consiste ni à accepter le droit, ni à partager ou approuver le point de vue interne du membre ou à abandonner de toute autre manière sa posture descriptive* »¹⁵⁰.

78. La méthode retenue dans le cadre de ce travail de recherche se veut également comparative, au sens où elle s'informerait très ponctuellement du droit d'autres pays que le Cameroun. Des rapports brefs seront faits entre le dispositif juridique de contrôle des finances publiques au Cameroun, et ceux en vigueur dans quelques pays africains engagés dans des réformes similaires en matière de finances publiques, et présentant un environnement socio-économique et politique semblable au Cameroun. Il s'agira aussi, le cas échéant, de faire ressortir la part de convergence du droit du Cameroun, par rapport au cadre des finances publiques en France.

79. En outre, la présente étude va s'arc-bouter sur la méthode sociologique. En effet, les finances publiques comprises comme science carrefour, impliquent la prise en compte, à la fois du texte, du pratekte et du contexte, tous liés dans leur mise en œuvre. D'ailleurs, Pierre LALUMIERE et Maurice DUVERGER vont attribuer aux finances publiques une casquette sociologique en les adossant sur les phénomènes sociaux. Pour le premier, « *ni une étude juridique étroite, ni une vision exclusivement économique ne permettent actuellement de rendre compte de la complexité de la vie financière des collectivités publiques* »¹⁵¹. Par ces paroles, l'auteur préconise la lecture sociologique, pour une compréhension large des finances publiques. Dans la même veine, le second auteur suscitait va rattacher les finances publiques à la Science politique. C'est ainsi qu'il affirmera que : « *l'utilisation des techniques financières pose essentiellement, en réalité, des problèmes de science politique. En effet, ces techniques financières sont des formes particulières de l'autorité publique, des aménagements spéciaux*

¹⁵⁰ H. L. A. HART, « Postface », in *Le concept de droit*, traduction M. VAN DE KERCHOVE, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1994, p. 242.

¹⁵¹ P. LALUMIERE, *Les Finances Publiques*, 3^e éd, A ; Colin, Paris, 1978, p. 36

*du pouvoir de l'État ; pouvoir et autorité qui sont l'essence même de la science politique »*¹⁵². Sur la base de ces deux considérations d'une pertinence certaine, on peut assurément affirmer que l'approche sociologique est incontournable en matière de finances publiques. Elle traduit l'indissociabilité entre deux phénomènes : le fait politique et le fait financier¹⁵³.

80. Par ailleurs, lorsqu'on admet la méthode sociologique dans les études des finances publiques, c'est également parce que le citoyen est au cœur de ladite discipline. A cet effet, il devient plus que nécessaire de faire ressortir les comportements de ce dernier, relativement à l'implémentation des règles financières publiques. Pour reprendre Emile DURKHEIM, il s'agira de faire ressortir les règles relatives à la distinction du « *normal* »¹⁵⁴ et du « *pathologique* »¹⁵⁵. A partir de cette distinction, il s'agit concrètement d'une vérification scientifique, pour que l'objet d'étude puisse être cerné aisément. L'étude va donc ainsi reposer sur le fait social compris comme « *tous les phénomènes qui se passent à l'intérieur de la société, pour peu qu'ils présentent avec une certaine généralité, quelque intérêt social* »¹⁵⁶.

81. De la sorte, quand on parle du contrôle des finances publiques au Cameroun, il faut relever que les acteurs sont pluriels, divers et divergents. Au surplus, lorsqu'on y rajoute la rationalisation de la gestion publique, le fait social devient un point focal, qui permet de mieux contrôler, et donc, de s'assurer de la bonne gestion faite de la *règles publica* financière. De même, dans le contrôle, les Contrôleurs et les Contrôlés sont tous à regarder et à suivre de près. Cette étude a donc une coloration pragmatique¹⁵⁷. Elle se justifie par le souci de prendre en compte l'environnement, le contexte sociopolitique, économique et culturel dans lequel s'élabore et se met en œuvre le dispositif juridique dédié au contrôle des finances publiques. Elle permet une contextualisation de la recherche dans un environnement social précis, qui est celui du Cameroun. À cet égard, il importe de rappeler que le pragmatisme juridique est « *l'attitude intellectuelle des juristes qui se consacrent au droit en action, aux résultats, aux conséquences du droit, qui se focalisent sur les faits juridiques plutôt que sur les fictions, les abstractions ou les idéaux juristes qui privilégient les pratiques juridiques aux textes juridiques [...]* »¹⁵⁸. La réflexion prend également appui sur une recherche empirique, fondée essentiellement sur les

¹⁵² M. DUVERGER, *Finances Publiques*, Paris, PUF, Coll. Thémis, 1978, p.29

¹⁵³ C.E LEKENE DONFACK, *Finances Publiques Camerounaises*, op.cit, p.21

¹⁵⁴ E. DURKHEIM, *La règle de la méthode sociologique*, 16^e éd, PUF, Paris, 1967, p. 9

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid, p. 37

¹⁵⁷ B. BARRAUD, *Repenser la pyramide des normes à l'ère de réseaux. Pour une conception pragmatique du droit*, L'Harmattan, collection Logiques juridiques, Paris, 2012 ; du même auteur, *Le pragmatisme juridique*, L'Harmattan, collection Bibliothèques du droit, Paris, 2017.

¹⁵⁸ B. BARRAUD, *Le pragmatisme juridique*, op. Cit., p. 15.

entretiens et sur les enquêtes. En recueillant les opinions des divers acteurs impliqués dans les finances publiques, il s'agit de mieux cerner l'effectivité des dispositifs, ainsi que leur appropriation.

82. En outre, la présente étude met un point d'honneur sur la méthode historique, qui consiste à faire recours à l'Histoire, pour comprendre le phénomène juridique. En Droit financier camerounais, l'Histoire est un élément essentiel, qui permet de mieux comprendre les dispositions actuelles du droit, ainsi que leurs origines. On pourra à cet effet utiliser l'expression « *histoire contextuelle du droit* »¹⁵⁹. Parfois, son usage pour qualifier de nouvelles approches diachroniques du droit, paraît « *tautologique* »¹⁶⁰. A la vérité, l'emploi de la méthode historique pour étudier les phénomènes juridiques relève à l'évidence d'une « *mise en contexte* »¹⁶¹ des textes du passé relatifs au droit. L'histoire du droit, telle que nous la pratiquons et la concevons, se fait à partir de textes (pour l'essentiel des discours, parfois des images qui contiennent un « *message* », les « *témoignages* » archéologiques étant quant à eux, relativement peu « *parlants* » sur le droit), des textes qui s'insèrent dans des « *situations* » plus ou moins lointaines dans le temps ou dans l'espace, et qui nous paraissent « *étrange(r)s* », en fonction de contextes linguistiques, culturels, politiques et sociaux différents du nôtre.

83. La méthode historique sera ainsi considérée comme la connaissance du passé sous couvert d'explications et de justifications¹⁶². Elle a sa raison d'être dans la présente recherche, en ce sens qu'elle permettra à n'en point douter, d'examiner la chronologie et la succession des phénomènes financiers au Cameroun depuis les indépendances, jusqu'au déploiement de la dynamique programmatique. En outre, elle permettra d'identifier le constant et le fluctuant en matière de contrôle des finances publiques camerounaises. Elle « (...) *va combler les lacunes des faits et événements, en s'appuyant sur un temps, peut-être artificiellement reconstruit, mais assurant une continuité, une trame aux phénomènes* »¹⁶³. Étant une méthode étrangère au droit, lorsqu'elle intervient dans une étude juridique, elle vise à la renforcer, « *de sorte à rendre possible et effectif le résultat recherché* »¹⁶⁴. Ainsi, nous devons être « *soucieux de comprendre le Cameroun d'aujourd'hui, à partir du Cameroun d'hier* »¹⁶⁵.

¹⁵⁹ J-L HALPERIN, « Droit et contexte du point de vue de l'histoire du droit », *Revue Interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol 70, 2013, pp. 117-121.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² M. GRAWITZ, *Méthodes des Sciences Sociales*, op.cit, pp.236-237

¹⁶³ F. OST, M. VAN de KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, 1987, pp.70-75

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ NGONGO (L-P), *Histoire des institutions et des faits sociaux du Cameroun*, Paris, Berger-Levrault, Tome 1, 1987, p.1

84. Au final, la mobilisation à la rescousse d'une étude juridique de ces disciplines scientifiques connexes au droit, ainsi que les différents outils méthodologiques mobilisés, permettent de formuler une réponse objective aux questionnements soulevés. Ils se résument à la conformité ou non du contrôle des finances publiques au Cameroun, aux nécessités de la nouvelle gestion publique. À l'analyse, il en ressort une conformité relative. Cette relativité se nourrit de deux propositions essentielles et complémentaires :

- **d'une part, un processus de transformation du contrôle des finances publiques inabouti (Première partie) ;**
- **d'autre part, un système de contrôle des finances publiques en transition (Seconde partie).**

PARTIE I. UN PROCESSUS DE TRANSFORMATION DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES INABOUTI

85. Les finances publiques camerounaises sont à leur seconde génération. La première génération s'est étalée sur les années des indépendances, avec d'une part, l'ordonnance n° 62/OF/4 du 07 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant ; et d'autre part, ses textes subséquents, jusqu'à la réforme financière de 2007. La seconde génération intègre la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, la loi n° 2018/011 du 18 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance de la gestion des finances publiques, et la loi n° 2018/012 du 18 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. Cette évolution formelle cache en réalité un mouvement matériel sous-jacent, impliquant une rénovation de la gestion publique, par la refondation des finances publiques. On passe progressivement d'une culture financière fondée sur une logique juridique, une budgétisation de moyens, un contrôle de régularité ou de conformité, à une approche fondée sur une conception gestionnaire et managériale, une budgétisation axée sur les résultats, et un contrôle de performance. Ces éléments ont nécessairement eu une incidence sur le contrôle des finances publiques, entendu comme composante du droit public financier en mutation. L'évolution amorcée renvoie d'abord à un processus qui, bien qu'entamé, s'avère inabouti à bien des égards. La volonté d'arrimer ce contrôle à la nouvelle logique financière est motivée par de nombreux facteurs d'une part, (**Titre 1**) et éprouvée par une évolution hésitante des règles du contrôle des finances publiques d'autre part (**Titre 2**).

TITRE I. UNE RATIONALISATION DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DÉTERMINÉE PAR DE NOMBREUX FACTEURS

86. Tout processus de changement du droit est, de l'avis du Doyen Georges RIPERT, animé par des forces créatrices. Certaines sont conservatrices, luttant pour la pérennisation du droit en vigueur, d'autres sont réformatrices, postulant à l'avènement de nouvelles règles. Ce postulat s'applique à la transformation en cours du contrôle des finances publiques au Cameroun. Une étude attentive des sources matérielles de la réforme des finances publiques, réceptacle de la rénovation de leur contrôle, indique une pluralité de causes et de facteurs ayant contribué, de manière plus ou moins décisive, à enclencher leur processus d'adaptation à la nouvelle logique financière axée sur les résultats et la quête de la performance. La mise en contexte de ces mutations permet de constater qu'elles sont la conséquence d'un double ajustement dans l'environnement camerounais. Dans une perspective extra-juridique, la refondation du contrôle résulte d'une reconfiguration de la conjoncture économique administrative et politique (Chapitre 1). Sur le plan juridique, elle est la résultante de la rénovation du fondement théorique des finances publiques, marquant le passage de leur conception essentiellement juridique, à une approche plus gestionnaire et managériale (Chapitre 2).

CHAPITRE 1. UN NOUVEAU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ADMINISTRATIF ET POLITIQUE

87. Ordre normatif, le droit est aussi un phénomène social. Il est donc en interaction avec les faits sociaux, sur lesquels il tend à s'imposer. En retour, ils peuvent l'inciter, le susciter, l'influencer, l'inspirer. Le droit est alors appelé à prendre en compte les réalités sociales. Ces éléments suggèrent l'idée de contextualisation, dans le cadre de l'étude du processus d'adaptation du contrôle des finances publiques à la nouvelle gestion publique. Une telle analyse constitue « *un bon exemple de l'impossibilité de suivre l'évolution d'une technique sans la replacer dans son contexte économique, politique et social* »¹⁶⁶. L'étude de la conjoncture sociopolitique et économique dans l'environnement camerounais, sur la base d'une approche diachronique, constitue une grille d'analyse fructueuse, dans une perspective interdisciplinaire, pour saisir les facteurs extra-juridiques ayant contribué, de manière variable, à l'évolution amorcée du contrôle des finances publiques dans ce pays.

88. Une telle approche est d'autant plus légitime, que le professeur Nicaise MEDE rappelle fort opportunément que « *les finances publiques ont une histoire qui épouse les plis et les contours de l'économie politique* »¹⁶⁷. Ce constat, valable pour le contenant, les finances publiques, l'est également pour une de ses composantes, leur contrôle. Il apparaît alors clairement que la compréhension de l'évolution du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais, passe nécessairement par une mise en perspective des mutations économiques l'ayant motivé (section 1). La même argumentation sous-tend la prise en compte de l'environnement politique et administratif (section 2).

¹⁶⁶ P. OURLIAC et J. DE MALAFOSSE, *Histoire du droit privé*, PUF, collection Thémis Droit, 1961, p. 9.

¹⁶⁷ N. MEDE, *Finances publiques, Espace UEMOA/UMOA*, CREDILA, L'Harmattan, Sénégal, 2016, p. 51.

SECTION 1. LES FACTEURS ECONOMIQUES

89. « *Le pouvoir financier est [...] depuis ses plus lointaines origines, très étroitement imbriqué au pouvoir politique et il a tout de suite déterminé sa qualité* »¹⁶⁸. Cette assertion d'observateurs avertis du fonctionnement de la sphère financière publique met en lumière le lien qui existe entre les finances publiques, les institutions politiques, et l'activité économique. Il s'agit d'une relation primordiale, car, comme l'indique M. G. DEHOVE, « *la science des finances ne peut se comprendre en dehors de la politique* »¹⁶⁹. Ce constat vaut aussi pour l'économie, qui entretient avec les finances publiques, des liens intimes¹⁷⁰. En réalité, la naissance, l'évolution, les transformations du contrôle des finances publiques au Cameroun sont tributaires de l'évolution de l'État et des transformations sociales. Trois facteurs permettront d'illustrer l'influence des éléments externes aux finances publiques, sur l'évolution de cette discipline et partant, de leur contrôle.

90. De manière chronologique, le premier élément retenu pour illustrer la remise en question de la conception des finances publiques et de leur contrôle est d'ordre économique. Les années 1980 sont marquées par une crise économique dans les pays sous-développés, notamment en Afrique noire, parmi lesquels le Cameroun¹⁷¹. Cette crise est le résultat de la combinaison des facteurs internes et externes. Il s'agit de la baisse des cours des produits d'exportation, de la dépréciation du dollar américain et du deuxième choc pétrolier¹⁷². Elle entraîne corrélativement une crise des finances publiques, matérialisée par la récurrence des déficits budgétaires, des déséquilibres macro-économiques, et un accroissement exponentiel de l'endettement des pays africains. Cette situation va conduire à l'intervention des Institutions financières internationales (IFI) ; notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), qui vont proposer des Programmes d'Ajustement structurels (PAS), pour

¹⁶⁸ M. BOUVIER, M-C. ECLASSAN, J.-P. LASSALE, *Op.cit.*, p. 26.

¹⁶⁹ G. DEHOVE, « Science et finances, science économique et science politique », in J. BOUVIER et J. WOLFF, MOUTON (dir.), *Deux siècles de fiscalité française*, 1973, cité par M. BOUVIER, M-C. ECLASSAN, J.-P. LASSALE, *Op.cit.*, p. 22.

¹⁷⁰ *Ibidem*. Sur les liens entre l'économie et les finances, voire de manière indicative, J. MARCHAL Nature et contenu de économie financière Revue de Science et Législation financières avril 1940-juin 1946 pp. 152 et s. ; « L'État et son budget du budget de l'État patrimonial au budget d'État faustien », Promotions revue de École nationale Administration 1947, n° 6, pp. 3 et s. ; « Dépenses publiques et conjoncture », Revue de Science et Législation financière octobre-décembre 1946 pp. 385 et s. A. Marchal, « Finances publiques et transformations économiques », Revue économique, volume 1, n°5, 1950. pp. 624-630.

¹⁷¹ S. BRUNEL, « Les difficultés du Cameroun : fin d'un modèle ou crise de croissance », in *L'information géographique*, volume 67, n°1, 2003. pp. 134-142.

¹⁷² AERTS et ALI, *L'économie camerounaise*, Édition Karthala, Paris, 2000.

y remédier¹⁷³. Source de controverses¹⁷⁴, cette intervention ouvre une nouvelle page dans les relations entre les bailleurs de fonds et les États bénéficiaires de leur aide. Jadis l'apanage de l'État, les finances publiques deviennent le champ d'intervention des organismes financiers multilatéraux, qui imposent leur volonté à travers des exigences¹⁷⁵ et des conditionnalités¹⁷⁶. Dans le cadre des finances publiques, elles sont à l'origine des réformes entreprises par le Cameroun en la matière.

91. Le deuxième facteur retenu est la crise politique des années 1990, qui a abouti à la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996¹⁷⁷. La fin des années 1980 et le début des années 1990 sont marqués par un vent de revendications sociopolitiques, ayant pour objet la démocratisation et la libéralisation de la vie politique et sociale¹⁷⁸. Résultat de la combinaison des facteurs endogènes et exogènes, cette transition sociopolitique devait marquer le passage d'un État autoritaire¹⁷⁹ à un État de droit¹⁸⁰. La dite transition politique¹⁸¹ a aussi abouti, à une importante constitutionnalisation du droit financier de l'État¹⁸². La démocratisation en tant qu'elle postule

¹⁷³ M. LAURENT, « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », in *Réformes des finances publiques : la conduite du changement* (Actes de la III^e Université de printemps de Finances publiques du GERFIP), LGDJ, 2007, p. 115.

¹⁷⁴ C. MORRISON, J. D. LAFAY, J.D. et S. DESSUS, « La faisabilité politique de l'ajustement dans les pays africains », OCDE/GD (93) 1993, pp. 167 et s.

¹⁷⁵ Banque Mondiale, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à la croissance durable. Étude prospective à long terme*, 1989.

¹⁷⁶ B. OUMAROU, « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *Afrilex* n° 4, <http://www.afrilex.u.bordeaux4.fr/> ; J. M. SOREL, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du FMI*, Thèse, Université de Paris 13, 1990 ; M. GUITAN, « Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international : l'environnement mouvant des années 70 », *Finances et développement*, mars, 1981, pp. 11 et s.

¹⁷⁷ Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

¹⁷⁸ Voir à titre indicatif sur la démocratisation en Afrique, M. BANOCK, *Le processus de démocratisation en Afrique : le cas camerounais*, Paris, Harmattan, 1993, 252 p. ; J. M. BRETON, « La transition vers la démocratie au Congo », *Revue congolaise de droit* (10), juil.-déc. 91, pp. 13-40 ; F. GAULME, *Évolution de la situation politique au Gabon*, *Mondes et cultures* 51 (1-2-3-4), 1991 : pp. 7-23 ; J. C. BOUCHARD DADY, *La longue marche de la démocratie gabonaise*, Libreville, Gabedip, 1992, 159 p. ; J. M. NZOUANKEU, *La transition démocratique au Mali. Alternative démocratique dans le Tiers Monde* (3-4-5), janv. 91-juin 92, pp. 123-316 ; P. DABEZIES, « Vers la démocratisation de l'Afrique », *Défense nationale* 48 (5), mai 92, pp. 21-33 P. DECRAENE, « Réflexions sur l'exigence africaine de démocratisation » *Défense nationale* 48 (10), oct. 92, p. 123-136.

¹⁷⁹ M. KAMTO, « Dynamiques constitutionnelles dans le Cameroun indépendant », *op. cit.*, p. 9.

¹⁸⁰ L. SINDJOUN et M. E. OWONA NGUINI, « Politisation du droit et juridicisation de la politique : l'esprit sociologique du droit et la transition démocratique au Cameroun », in D. DARBON et J. Du Bois De GAUDUSSON, *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, pp. 218 et s.

¹⁸¹ M. KAMTO, « Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme politique au Cameroun », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, pp. 209 et s.

¹⁸² J. BIAKAN, « La constitution et les finances publiques au Cameroun », *Revue africaine des Finances publiques*, 2016, pp. 13 et s. Sur le lien entre la constitution et les finances publiques, V. Constitution et finances, Études en l'honneur de Loïc PHILIP, Institut Louis FAVOREU, Centre d'études et de recherches comparées sur la justice constitutionnelle, CNRS UMR 7318, Economica, 2005, 622p.

la participation du plus grand nombre à la gestion des affaires publiques¹⁸³, est un des facteurs de transformation des finances publiques aujourd'hui. Le Cameroun n'est pas en reste¹⁸⁴.

92. L'ultime paramètre pris en compte pour comprendre les mutations actuelles des finances publiques au Cameroun est le processus d'intégration communautaire amorcé dans le cadre de la CEMAC depuis 1994. Après les échecs des expériences antérieures, notamment de l'Union douanière équatoriale (UDE) du 29 juin 1959, et de l'Union douanière et économique des États de l'Afrique centrale (UDEAC) de 1964¹⁸⁵, le processus d'intégration va connaître un tournant important, avec la signature à N'Djamena au Tchad, du Traité instituant la CEMAC, le 16 mars 1994. Il s'agit d'un processus d'intégration communautaire, dont l'objectif est la création d'un marché commun, à travers l'harmonisation des réglementations et des politiques dans un certain nombre de matières. Il entraîne le transfert de l'exercice d'un certain nombre de prérogatives étatiques, à l'organisation supranationale. C'est notamment le cas du pouvoir normatif et de la fonction de juger. Le droit financier fait partie des domaines concernés par ce processus d'intégration sous régionale, qu'il s'agisse de la douane, de la fiscalité ou des finances publiques. Ce mouvement de communautarisation ébranle la conception classique des finances publiques, du point de vue des transformations juridiques, institutionnelles et matérielles qu'il entraîne, à travers ses réformes.

93. Une bonne compréhension des transformations du contrôle des finances au Cameroun, nécessite d'en saisir les facteurs. Certains sont externes aux finances publiques. Il s'agit de la crise économique dans les années 1980 et du processus de démocratisation amorcée au début des années 1990. l'entreprise d'intégration communautaire étant un processus d'ingérence externe.

¹⁸³Au sens large, la démocratisation renvoie au processus d'extension progressive de la citoyenneté à un nombre plus grand de participants ou à un champ politique plus vaste dans la perspective d'une prise de décision collective directe ou indirecte (par des intermédiaires élus), G. HERMET, B. BADIE, P. BIMBOUM, P. BRAUD, *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, A. COLIN, Paris, 1994, p. 80.

¹⁸⁴S. T. BATOUM BA NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun », Afrilex n°4, www.afrilex.u-bordeaux4.fr

¹⁸⁵ Signature à Brazzaville du traité instituant l'Union douanière et économique de l'Afrique Centrale (UDEAC) le 8 décembre 1964.

Paragraphe 1. Les causes et manifestations de la crise économique

94. La crise qui s'est installée au Cameroun depuis 1985-1986 est due à plusieurs causes (A) avec de nombreuses manifestations impactantes (B).

A. Les causes de la crise économique

95. Les causes de la crise camerounaise sont à la fois externes et internes. Comme facteurs externes, on peut noter la dépréciation du dollar américain qui, depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale, s'est imposé comme la monnaie de référence, qui prime sur le marché financier international. Depuis 1985, les taux d'intérêt américains ont chuté, rendant les placements aux États-Unis moins rémunérateurs. Deux ans après, le cour de cette monnaie américaine a chuté de 50 % ¹⁸⁶. Ceci a donc provoqué une perte considérable des recettes d'exportations et un recul de la compétitivité des économies des pays exportateurs des matières premières. Car, toute fluctuation du dollar américain a des répercussions sur le développement des pays en voie de développement comme le Cameroun. Le pays a donc beaucoup souffert de cette chute de la monnaie américaine, qui a provoqué la baisse du prix du pétrole et des matières premières, principaux produits d'exportation du Cameroun.

96. En effet, le premier choc pétrolier, qui a frappé de plein fouet les pays du Nord, a bouleversé les équilibres internationaux, et ébranlé tout un pan des systèmes productifs nationaux, en instaurant une période d'instabilité des prix de l'énergie, aggravant ainsi le déséquilibre de la balance des paiements des pays non exportateurs du pétrole. Ce qui les a plongés dans un endettement accéléré¹⁸⁷. Par ailleurs, la chute de la monnaie iranienne (Chah) vers la fin de 1979 porte cette crise à son paroxysme¹⁸⁸, provoquant le second choc pétrolier, qui se manifeste par une rupture de croissance, des tensions inflationnistes répétées et un dysfonctionnement du système monétaire international. Cette rupture commande par conséquent un réajustement des politiques économiques¹⁸⁹.

97. Par ailleurs, la crise économique trouve également ses origines dans l'effondrement des termes de l'échange. Car, les économies africaines dépendent en général des produits de base réservés à l'exportation, qui leur procure l'essentiel des recettes en devises. En termes réels, les prix des produits de base exportés, ajustés au moyen de l'indice établi par l'ONU pour les prix

¹⁸⁶ Kengne Pokam, 2004, Ngandjeu, 1988, pp. 4-35.

¹⁸⁷ ABENA ETOUNDI, 2010, p. 396.

¹⁸⁸ [http : //www.economie.traider-finance.fr/subprimes-](http://www.economie.traider-finance.fr/subprimes-) consulté le 22/10 / 2011 à 16h 05mn.

¹⁸⁹ SARRASIN, 1999, pp. 7-8

des produits manufacturés importés, ont baissé de 20 %¹⁹⁰. Il ressort depuis le début des années 1980, une détérioration tendancielle des termes de l'échange, pour les pays exportateurs des produits de base hors combustibles. Cette dégradation des termes de l'échange, conjuguée à une baisse du volume des exportations, a entraîné une grave détérioration du solde des transactions courantes, un réel recul du PIB, une aggravation du déficit budgétaire et plus généralement, une contraction de l'activité économique¹⁹¹. Il s'en est suivi une diminution substantielle des revenus extérieurs ; les importations ayant désormais pris le dessus dans la balance commerciale de ces pays¹⁹².

98. Pour le Cameroun, les cours des produits de base avaient commencé à s'effondrer à partir de 1985. Cette détérioration des termes de l'échange s'est manifestée par le renchérissement des prix des importations du pays par rapport aux exportations. Ces fluctuations des cours ont en principe des répercussions sur les planteurs de ces produits, qui ont tendance à se décourager, et donc, à ne plus porter tous les soins nécessaires à leurs plantations. C'est pourquoi il y a une stagnation des quantités produites, comme le souligne M. TOUNA Mama¹⁹³. Enfin, la détérioration des termes de l'échange a également influé sur l'endettement du pays. Le taux de croissance devient négatif, et la baisse des termes de l'échange traduit la perte de compétitivité d'une économie structurellement fragile, du fait d'un secteur industriel peu compétitif, et d'un secteur public très présent dans la sphère de production, à travers des entreprises publiques et parapubliques peu performantes. Ces chocs ont finalement amoindri la viabilité économique et financière du pays, et marqué un frein à sa croissance économique.

99. En ce qui concerne les facteurs endogènes, le Cameroun ayant axé sa stratégie de financement du plan de développement sur la mobilisation des ressources extérieures, n'a cependant pas obtenu les effets de levier attendus dans le processus de développement et ce, pour plusieurs raisons, dont les plus en vue sont l'inadaptation des modèles de développement mis en œuvre, couplée avec des dépenses publiques de consommation excessives. Les choix économiques étaient faits de manière hasardeuse. En plus, ils étaient porteurs des germes de la crise qui allait éclater en 1986¹⁹⁴. Il s'agissait des grands projets industriels de développement

¹⁹⁰ BEN HAMMOUDA, L'économie d'Afrique centrale 2002, 168 p. notamment p 70.

¹⁹¹ GANKOU, 1999, p. 29.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ TOUNA MAMA, 1981 p. 146.

¹⁹⁴ J. A. ABENA ETOUNDI Le cameroun et la crise, renaissance ou blocage, Paris, 1998, p. 401.

de l'économie de rente, de la spécialisation dans l'agriculture, en se focalisant sur deux ou trois produits d'exportation, et du recours à la dette dans des proportions exagérées.

100. Le Cameroun, qui a bénéficié de l'accroissement des ressources publiques issues des emprunts extérieurs et de la hausse du prix du pétrole a, entre 1980 et 1985, développé des politiques avantageuses pour son économie. Depuis les années 1970, le développement du Cameroun est toujours basé sur la division internationale du travail. Il doit produire des matières premières destinées à être exportées vers les pays industrialisés, qui fixent de manière unilatérale leurs prix, par le canal des marchés de Londres, Paris, New York, Bruxelles et Amsterdam. Les cours de ces principaux produits ne font que baisser d'une année à l'autre, alors que ceux des biens manufacturés importés par ce pays augmentent de manière fulgurante¹⁹⁵. On enregistre donc des dépenses budgétaires expansionnistes, caractérisées par des dépenses exorbitantes de consommation, et des investissements inappropriés¹⁹⁶, dans des programmes surdimensionnés. Les objectifs visés étaient de rattraper le retard accumulé sur le plan des infrastructures économiques et sociales, notamment de transport, de communication, d'éducation, de santé, d'énergie et d'habitat. Des projets pour lesquels, soit les besoins économiques n'étaient pas évidents, soit les capacités de gestion étaient encore inexistantes. Or, la rentabilité de ces projets restait très faible ou trop lointaine, pour amortir les dépenses réalisées. Les taux d'intérêt variables et les cumuls de commissions combinés, ont alourdi le service de la dette, et affecté les réserves de change, aggravant ainsi l'impasse du processus de développement. En plus, l'État postcolonial était devenu le lieu de constitution de classes accaparant la rente. Cet État contrôlait l'essentiel des investissements, régulait l'économie par un système de prix administrés, et mettait en place des instruments de politique macro-économique.

B. Les manifestations de la crise économique

101. Ce modèle postcolonial s'est progressivement éssoufflé, comme le souligne M. Hugon¹⁹⁷. En ce sens, l'économie d'endettement de la décennie soixante-dix a retardé la crise, tout en l'accentuant à terme. Sous la pression externe des banquiers, des marchands du Nord, et du fait des décideurs nationaux intéressés et voulant reprendre une partie du pouvoir économique, il y a eu une mise en place de projets inadaptés dits « *éléphants blancs* » et la nationalisation des entreprises étrangères, largement financées par l'endettement extérieur. En

¹⁹⁵ NGANDJEU, *Economie d'Afrique Centrale*, 2002, p. 168

¹⁹⁶ BEN HAMMOUDA, *Op.cit.*, p. 64.

¹⁹⁷ Ph. HUGON, *L'économie de l'Afrique*, collection repère, p. 128

fin de compte, on peut ajouter de fortes tensions de trésoreries dans les caisses de l'État et des entreprises publiques et para publiques, dues à la mauvaise gestion. Ce qui a conduit à de nombreux goulots d'étranglement, à savoir, les déséquilibres financiers qui ont impacté négativement le système productif.

102. Ainsi, à partir de 1985, ces chocs externes et internes dérèglent les principaux rouages de l'économie, entraînent une récession brutale dans la plupart des secteurs productifs. Le système bancaire « *formel* », très dépendant des créances accordées au secteur public, connaît une quasi-faillite. l'État, en accumulant un important montant d'arriérés de paiements, a finalement placé l'économie camerounaise en situation d'illiquidité¹⁹⁸. Cette crise de liquidité affecte à la fois la demande des entreprises et leur capacité d'offre à l'exportation. La baisse des recettes d'exportation a entraîné une baisse considérable des avoirs extérieurs de l'État. Les taux d'intérêt du marché intérieur étaient alors non compétitifs, et encourageaient de fait la fuite des capitaux¹⁹⁹. Les revenus du Gouvernement chutèrent à cet effet de 146 milliards de FCFA et, pour la première fois dans l'histoire du pays, les opérations du Gouvernement connaissent un énorme déficit ; soit 508 milliards de FCFA, équivalents à 12 % du PIB. Suite à ces multiples maux qui rongent l'économie camerounaise, les autorités étatiques n'ont pour seul choix que de prendre une série de mesures importantes, pour juguler les effets pervers de cette crise.

103. Face à la situation critique que traverse le pays, les autorités s'engagent, dès 1987, dans une politique d'ajustement, appuyée par un programme autonome, sans intervention extérieure. Le président camerounais, M. Paul Biya ayant fait le bilan de la crise devant le Parlement, annonce un véritable plan de lutte interne contre celle-ci, le 20 juin 1987. Il s'agit d'un plan stratégique, doublé de mesures d'austérité, qui doivent jouer le rôle d'instrument politique, de bonne gouvernance et d'instrument technique de pilotage économique. Ce plan était alors conçu pour une durée de quatre ans, allant de 1986-1987 à 1990-1991, et visait la restauration des grands équilibres macro-économiques et budgétaires, par la reconstitution de l'épargne budgétaire à moyen terme d'une part, et le soutien à l'activité économique du pays d'autre part.

104. Le plan portait, entre autres, sur la réduction du train de vie de l'État, la gestion judicieuse du patrimoine national, l'optimisation des recettes de l'État, la densification de la production nationale et la modernisation de l'appareil administratif. S'agissant à cet effet de la réduction du train de vie de l'État, il fallait éviter le gaspillage des avoirs de l'État. Pour ce faire, les autorités compétentes étaient appelées à limiter l'usage du téléphone, l'utilisation des

¹⁹⁸ JEAN JOËL et al, L'Afrique et la crise, 1972, p. 61.

¹⁹⁹ ABENA ETOUNDI, *Op.cit.*, p. 75.

véhicules administratifs, l'approvisionnement en carburant, les frais de relève entre autres. Concernant la gestion du patrimoine national, le plan avait misé sur le renforcement de la rigueur et la moralisation des comportements, à travers notamment le contrôle de l'attribution des logements administratifs, l'accentuation de la lutte contre la corruption et les détournements des deniers publics, la mise en vente de certains logements administratifs, etc.

105. Pour ce qui est des dépenses publiques, les mesures portaient sur la lutte contre la surfacturation des travaux réalisés, la suppression de tous les paiements non justifiés, la réévaluation sans complaisance des entreprises publiques et parapubliques dont le maintien devait désormais être fonction de la rentabilité et des performances réalisées. Quant aux recettes de l'État, il fallait poursuivre des efforts, en vue d'assurer le recouvrement régulier des recettes douanières et fiscales. Par ailleurs, en vue d'accroître la production nationale, l'État devait miser sur le développement de l'agriculture et de l'élevage, principaux supports de l'économie du pays, par le biais d'une banque agricole qui venait d'être créée. En plus, il était question d'inciter le développement des Petites et Moyennes Entreprises (PME), en leur facilitant l'octroi des régimes avantageux du code des investissements.

106. Enfin, sur le plan administratif, il était plus que jamais temps pour le pays de maîtriser les effectifs, et d'assainir la fonction publique. À cet effet, on procéda au recensement du personnel de l'État, afin de démasquer les agents et fonctionnaires fictifs ou malhonnêtes, qui émargent dans le budget de l'État. Ces mesures de stabilisation « *autonomes* », engagées par le Cameroun, malgré une forte réduction des dépenses et la réintégration, dans les ressources budgétaires de recettes "placées" lors du boom pétrolier, n'ont pas pu maîtriser le déficit. L'État a plutôt assuré son « *financement* », par une création massive d'arriérés²⁰⁰.

107. Au plan institutionnel, les instruments élaborés et mis en place ne furent pas plus efficaces²⁰¹. Des conflits d'autorité survinrent, faute de points d'arbitrage clairement établis. Les problèmes qui se posaient donc ici étaient davantage structurels. Le programme d'austérité, initié dès 1987-1988, a très vite été compromis, à cause du manque de fonds propres.

108. En définitive, nous retenons que la crise économique, qui a secoué l'économie camerounaise, débute au milieu des années 1980 et prend fin au début des années 2000. Durant cette période, les signes du malaise se sont progressivement transformés en crise économique d'une gravité sans précédent²⁰². La conséquence positive de cette longue récession est la fin du

²⁰⁰ JEAN JOËL et al, *Op.cit.*, p. 62.

²⁰¹ Cameroon Tribune n° 3899 du dimanche 21 et lundi 22 juin 1987, p.3. 27 Ibid. 82

²⁰² BEN HAMMOUDA, *Op ; cit*, p. 34.

modèle de croissance fondée sur la montée inexorable de l'endettement. Tout ceci a contribué, en fin de compte, à un appauvrissement généralisé des populations ; car la crise va entraîner une hausse des prix, des déficits commerciaux et des pertes de recettes publiques. Les conséquences engendrées par celle-ci se situent dans la durée. Au Cameroun, le taux de chômage officiel connu en 1996-1997 est de 22 %, avec des niveaux records de 24 % à Yaoundé et de 31 % à Douala. Les détournements des deniers publics, sous diverses formes (vol, corruption, surfacturation, évasion fiscale, *etc.*), par des agents publics véreux, constituent un frein au fonctionnement normal du circuit économique. L'appropriation illicite des encaisses monétaires (non liées à un travail effectif), par des individus par nature non-investisseurs et développant essentiellement une culture d'épargne et de consommation répressive, crée une fracture dans les mécanismes d'ajustements et d'allocations des ressources financières, dans les circuits de l'économie réelle. L'introduction des distorsions d'une telle nature dans le fonctionnement de l'économie est à l'origine des fissures graves entre le système productif, le système financier et celui de la répartition des revenus du pays²⁰³. La dualité des origines et l'ampleur des manifestations de la crise économique, a conduit les dirigeants camerounais à opter pour des mesures pourtant drastiques, mais à l'efficacité relative.

Paragraphe 2. Les implications et conséquences de la crise économique

109. La situation économique du Cameroun à partir du début des années 1980 va progressivement se dégrader, contraignant ses dirigeants à solliciter assistance et secours auprès des bailleurs de fonds internationaux (A) dont les conditionalités ont considérablement fragilisé la souveraineté économique et financière du pays (B).

²⁰³ BABISSAKANA, ABISSAMA ONANA, *Les d'économie du Cameroun et d'Afrique*, Preciptor, 2003, p. 631.

A. Le recours aux appuis sous contraintes, des bailleurs de fonds internationaux

110. Traduction des difficultés qu'éprouve le modèle économique camerounais²⁰⁴, la crise économique est la conséquence de la combinaison des facteurs endogènes et exogènes. Elle se double d'une crise de ses finances publiques, matérialisée par la récurrence des déficits budgétaires, des déséquilibres macro-économiques et un d'accroissement exponentiel de l'endettement. En effet, « *ayant connu une indépendance arrachée au forceps par la lutte armée, le Cameroun pensait ne pas devoir s'incliner devant les institutions de Bretton Woods pour trouver grâce aux yeux de l'ensemble des bailleurs de fonds en s'appliquant, seul et sans succès, la potion amère de l'ajustement : réduction des déficits publics et du pouvoir d'achat, meilleures rentrées fiscales et douanières. C'est que l'État a connu une chute de près de 65 % des termes de l'échange entre 1985 et 1987 alors qu'il s'était engagé dans des investissements importants. Son incapacité à régler les intérêts de la dette extérieure* »²⁰⁵. L'incapacité persistante à pouvoir répondre à ses engagements financiers internationaux, nonobstant des mesures internes pour y remédier, va conduire le pays à se tourner vers les Institutions de Bretton Woods²⁰⁶.

111. Ce recours aux bailleurs de fonds internationaux va se faire dans le cadre des PAS. Ces derniers peuvent se définir « *comme un ensemble de mesures économiques conçues pour améliorer l'offre, à la fois en augmentant le niveau et le taux de croissance de la production potentielle et en développant les moyens qui permettent à l'économie de réagir aux chocs intérieurs et extérieurs* »²⁰⁷. C'est ainsi qu'à son corps défendant, le Cameroun, qui se résout à traiter avec le Fonds monétaire international (FMI) en 1988, est contraint de poursuivre des réformes dites « *structurelles* », dans le cadre des PAS initiés par ces institutions financières. Aussi, le pays saisi t-il officiellement la Banque Mondiale en juin 1988, pour signifier l'intention et la disponibilité du Cameroun à adhérer aux PAS. C'est alors qu'une première mission de pré-évaluation Banque mondiale-BAD séjourna au Cameroun du 1^{er} au 15 juin 1988, et le FMI signa en premier, l'accord de confirmation avec le gouvernement qui accepta

²⁰⁴ S. BRUNEL, « Les difficultés du Cameroun : fin d'un modèle ou crise de croissance », in *L'information géographique*, volume 67, n°1, 2003. pp. 134-142.

²⁰⁵ G. COURADE (dir.), *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Éditions KARTHALA, Paris, 1994, p. 11.

²⁰⁶ C'est en 1989 que le Cameroun va entrer dans les PAS alors que d'autres pays africains y sont depuis les années 70 et 80. Une des raisons de cette tardiveté est la politique économique conservatrice du Président Ahidjo, V. J. COUSSY, « Le conservatisme de la politique économique du Cameroun depuis l'indépendance : origines, rationalité et conséquences », in P. GESCHIERE, P. KONINGS (dir.), *Colloque sur L'économie politique du Cameroun. Perspectives historiques*, Leiden, 1989, ASC.

²⁰⁷ M. GUITIAN, *Ajustement structurel et conditionnalité*, *Revue d'économie financière*. Hors-série, 1994. Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire. pp. 345-353, spéc., p. 345.

d'élaborer des PAS. Cet accord, qui portait sur 24 milliards de FCFA, était assorti d'un programme de stabilisation étalé sur 18 mois. C'est dans cette perspective, qu'en accord avec ses partenaires économiques et financiers, le pays va signer la Déclaration de Stratégie de Développement et de Relance économique en mai 1989. Il s'agit d'un document par lequel l'État s'engageait à appliquer un certain nombre de mesures, suivant un calendrier bien précis.

112. L'objectif global de ce premier programme était la rationalisation de la gestion des secteurs public et parapublic, en vue de rétablir les grands équilibres financiers qui avaient été rompus. Il fallait donc, le plus rapidement possible, réduire les charges de l'État et augmenter ses revenus. À cet effet, dans le cadre de l'application du premier accord, le gouvernement devait renforcer ses mesures de réduction du train de vie de l'État, conformément au plan d'austérité interne. En plus, en vue de contenir les dépenses de personnel dans les limites supportables, le Gouvernement devait procéder au gel des salaires, au gel des effets financiers des avancements, à la limitation des recrutements dans la fonction publique, à l'abattement de 50 % des primes et indemnités versées aux responsables des administrations, au lancement de l'opération « *antilope* », visant à assainir la fonction publique, par l'identification et la radiation des fonctionnaires fictifs, ainsi qu'à la mise à la retraite systématique des personnels atteints par la limite d'âge²⁰⁸. Quant à l'augmentation des recettes de l'État, ces mesures étaient relatives au déploiement des missions spéciales de recouvrement des recettes douanières, fiscales et de services.

113. Ces mesures dites “Nashashabi”, du nom de l'expert du FMI qui les a conçues, sont entrées en application au cours de l'exercice 1991-1992. L'accord de confirmation ou le “Stand-by arrangement”, qui est une décision par laquelle le FMI donne à un de ses États-membres, l'assurance qu'il pourra effectuer des tirages dans le compte des ressources générales pendant une période déterminée, pour un montant spécifié, a été mis en place par le Fonds dans les années 1950. Ce fut à l'occasion des tirages dans les tranches de crédits demandés par les pays-membres en difficulté de balance de paiements, afin de les aider à les surmonter rapidement, en prenant des mesures de politique économique et financière. Cet accord de confirmation est l'acte par lequel le FMI, après avoir examiné la situation financière du pays demandeur de l'aide, conclut que celle-ci peut être améliorée sensiblement, sous réserve de certaines réformes à mener en urgence.

²⁰⁸ ABENA ETOUNDI, *Op.cit.*, p.32.

114. Le FMI accorda donc au Cameroun une aide budgétaire à court terme, en encourageant les autres bailleurs de fonds, qui sont constitués des États et des banques, à en faire de même²⁰⁹. Pour revaloriser les recettes non fiscales par exemple, Il s'est agit de l'instauration de la taxe d'aéroport, de la revalorisation de la redevance informatique, dont le taux passait de 0,5 % à 15 %. La situation financière étant désastreuse, dans plusieurs entreprises publiques et parapubliques, l'État s'engagea dans un programme de réhabilitation, avec comme objectif, d'assainir les finances publiques et le secteur bancaire. Ceci n'était possible qu'à travers une amélioration de l'efficacité et de la rentabilité de ces entreprises, grâce à une diminution de leurs coûts de gestion. C'est dans cette optique que certaines entreprises publiques, au rang desquelles la SOTUC, le FONADER, la SOCATOUR, *etc...* furent fermées. Par contre, 25 entreprises étaient admises à la procédure de privatisation par décret du président de la République, en date du 14 juillet 1994²¹⁰. Dans cette liste, figuraient certains poids lourds de l'économie nationale : la Cameroon Development Corporation (CDC), la SODECOTON, la REGIFERCAM, la CAMAIR, la SOCAPALM, HEVECAM, CAMSHIP ; elles furent privatisées entre décembre 1996 et mars 1997. Parallèlement, le secteur bancaire connut une mue similaire. C'est dans la même lignée que certaines banques, à l'instar de la Banque Camerounaise de Développement (BCD), Paribas-Cameroun et CAMBANK furent fermées, alors que d'autres étaient restructurées.

115. Après l'échec des quatre premiers accords de confirmation, à cause notamment de la mise en oeuvre insuffisante des mesures prescrites, le cinquième ouvrait la voie à l'initiative pays pauvre très endetté (IPPTE), à travers le point de décision d'octobre 2000²¹¹. Ceci valut au pays de voir son service de la dette extérieure publique substantiellement réduit. Mais, après cette entrée à l'IPPTE, le Cameroun va essuyer de lourds échecs, jusqu'en 2005, pour attendre de se racheter le 28 avril 2006, et atteindre son point d'achèvement. Cette importante décision a ainsi permis à l'État, de bénéficier des mesures significatives d'annulation et d'allègement de sa dette extérieure. Ledit point d'achèvement est donc venu inciter la relance économique du pays, à travers des investissements colossaux, visant à améliorer les conditions de vie des populations, qui continuaient grâce à une résilience avérée, à contenir, y compris ce qui à l'analyse, apparait comme des vélétités néo-impérialites à caractère économique et financière, voire institutionnelle.

²⁰⁹G. BLARDONE, *L'entreprise et le circuit économique*, Harmattan, 1990, p. 240

²¹⁰ ABENA ETOUNDI, *Op.cit.*, p. 470.

²¹¹ ABENA ETOUNDI, *Op.cit.*, p. 470.

B. La fragilisation de la souveraineté par les conditionnalités des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS)

116. Au Cameroun, le contexte économique de l'époque pose inévitablement la question des liens entre la souveraineté et la pauvreté, dont le Professeur Maurice KAMTO dit qu'elles ne font pas bon ménage²¹². **Car, de manière insidieuse, les (PAS), leur cohorte de mesures recessives et leurs conditionnalités, faisaient sortir les options fondamentales en matière de développement économique, de gouvernance politique et de politique juridique du giron étatique, vers des acteurs internationaux bilatéraux ou multilatéraux, détenteurs des cordons de la bourse.** Il s'agit là d'une manifestation de l'État post-moderne, dont parle le professeur Jacques CHEVALLIER²¹³, qui voit sa souveraineté tamponnée, voire atténuée, notamment en matière économique, sous l'impulsion de la mondialisation, par une variété d'acteurs supra-étatiques ou non étatiques, qui lui proposent ou lui imposent simplement des orientations stratégiques, voire structurelles²¹⁴. Cela eut pu s'expliquer par la mondialisation ou la globalisation économique.

117. La problématique de la place de l'État dans l'ordre juridique international²¹⁵ est ainsi posée. Ces questionnements visent nécessairement la souveraineté, qui est un des piliers de la conception westphalienne du droit international. À partir du moment où un État est pauvre, au point de ne plus avoir la main mise sur ses finances publiques, matière à haute teneur souveraine, peut-on encore dire qu'il est souverain ?

118. Dans le cadre de cette étude, la globalisation peut être considérée comme l'exposition des marchés nationaux ou régionaux dans leur diversité, à une concurrence externe, qui impacte ou soumet tous les pans de l'économie²¹⁶. *« Cette diversité n'est pas une constante ; elle évolue dans la mesure où les marchés nationaux changent, du fait de leur dynamisme propre, du fait du progrès technique, et surtout du fait de la globalisation des facteurs de production. L'effet combiné de ces pressions sur les marchés nationaux et régionaux oblige les États à réagir eux-mêmes, par une modification correspondante des conditions régulatrices de la concurrence. C'est là le fondement de la concurrence dite d'implantation géographique et de la concurrence*

²¹² M. KAMTO, « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », Mélanges P. TSOART, Pedone, Paris, 1998, pp. 284-305.

²¹³ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2^e éd., Paris, 2004, pp. 26-30.

²¹⁴ P. ROSIAK, *Les transformations du droit international économique, Les États et la société civile face à la mondialisation économique*, L'Harmattan, Paris, 330p.

²¹⁵ J. SALMON, « Quelle place pour l'État dans l'ordre international d'aujourd'hui ? » *RCADI*, Vol. 347, 2010, pp. 9-78.

²¹⁶ E. TALAPINA, *Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit suisse*, Université de la réunion, 2011, p.214.

de régulation ou de systèmes. La globalisation aboutit à ce qu'une concurrence systémique et collective est superposée à la concurrence individuelle »²¹⁷

119. Cette nouvelle politique dictée de l'extérieur, imposait au Cameroun de libéraliser son économie, pour des raisons de compétitivité. Il lui fut prescrit de se désengager presque totalement des activités de production, au nom de la loi libérale, qui impose que l'économie soit dirigée par le secteur privé. La théorie néo-libérale a fait triompher l'hypothèse de la supériorité du marché et de la concurrence dans l'allocation des ressources productives. Dans cette perspective, toute intervention étatique est remise en cause. C'est ainsi qu'un vaste programme de libéralisation de la vie sociale, politique et économique était lancé en 1990, avec l'adoption des nouveaux textes législatifs et réglementaires. L'État est alors appelé à ne jouer qu'un rôle de facilitateur de l'activité du secteur privé, tandis que le secteur privé devait prendre le relais de la puissance publique, dans la production et la commercialisation des biens et des services.

120. Ces mesures, loin d'être laissées à la discrétion des États demandeurs, sont imposées par les (IFI) dans le cadre des conditionnalités²¹⁸. Le Professeur Maurice KAMTO pense que ce terme s'origine de la Banque Mondiale et du FMI, et s'entend comme un « *ensemble de mesures économiques correctives qu'un État s'engage explicitement à prendre, en contrepartie du soutien financier qui lui est apporté* ». Cette définition, limitée à l'origine aux rapports entre un État et ces institutions financières de Brettons Woods, va désormais être envisagée sur un plan plus général. Car, le mot a désormais acquis le statut de concept, dont le référent va au-delà de sa signification d'origine. Sous ce rapport, le terme conditionnalité évoque « *le fait qu'un prêt ou le rééchelonnement des dettes est subordonné à l'engagement pris par un emprunteur, vis-à-vis du prêteur, de respecter un certain nombre d'engagement* »²¹⁹.

121. Pour le Professeur Magloire ONDOA, la conditionnalité se rattache un peu plus à un « *ensemble d'exigences posées par les bailleurs de fonds internationaux et acceptées par l'État demandeur, en échange d'avantages ou d'une prestation financière* »²²⁰. Il s'agit d'une condition de prêt qui s'accompagne d'un contrôle destiné à assurer le remboursement de la dette

²¹⁷ U HANNS, Des échanges internationaux à la globalisation de la production et la concurrence des systèmes, *Revue internationale de droit économique*, 2002, №2-3, p.211

²¹⁸ B. OUMAROU, « La conditionnalité, vecteur juridique de l'assistance financière du FMI au Cameroun », *Afrilex* n° 4, [http //www.afrilex.u.bordeaux4.fr/](http://www.afrilex.u.bordeaux4.fr/) ; J. M. SOREL, Les aspects juridiques de la conditionnalité du FMI, Thèse, Université de Paris 13, 1990 ; M. GUITAN, « Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international : l'environnement mouvant des années 70 », *Finances et développement*, mars, 1981, pp. 11 et s.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ M. ONDOA, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains post - coloniaux », *op. cit.*, p.79

contractée. Il en ressort que, comprise dans sa nature juridique comme un concept, la conditionnalité implique et met en exergue deux acteurs qui sont des sujets de droit international notamment : le prêteur qui est le titulaire de la créance et formule des exigences inhérentes à l'octroi ou au décaissement de cette créance et d'autre part, l'emprunteur, présumé bénéficiaire de la créance, sous réserve de l'accomplissement ou du respect des exigences formulées par le prêteur.

122. La situation économique du Cameroun au début des années 1990, le place dans une situation de dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et de l'aide internationale. Cette position ressemble à celle de la partie faible dans un contrat d'adhésion, elle n'a pas d'autres choix que de se soumettre, à travers des lettres d'intention et des mémorandums d'entente, aux clauses préétablies par la partie forte. Les effets néfastes de la crise économique ont donc contraint les pouvoirs publics camerounais à recourir à la médiation contraignante et douloureuse des institutions de Bretton Woods.

123. De manière plus globale, la pauvreté et la dégradation de la situation économique des États du Tiers-Monde les placent à l'époque, dans une situation de dépendance économique et financière vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux bilatéraux ou multilatéraux. Le lien devient donc étroit, entre la conjoncture économique et le thermomètre sociopolitique, dont la stabilité des régimes politiques, coréélée au bien-être des populations, accentue l'importance. Cette subordination aux bailleurs de fonds a permis à ces derniers, d'imposer aux États demandeurs, des orientations stratégiques et structurelles, dans des domaines de plus en plus variés. Conséquence de la combinaison de plusieurs facteurs²²¹, l'évolution de la mission du FMI va lui imposer de plus recourir à l'ajustement structurel, qui verra son objet progressivement s'élargir vers des perspectives juridique, administrative et politique, par le biais d'un contenu de plus en plus extensif et diversifié des conditionnalités, et la collaboration devenue indispensable avec la Banque Mondiale²²². Cette extension a donc atteint y compris les

²²¹M. GUITIAN, *Ajustement structurel et conditionnalité* », *Opcit.*, p. 346. L'auteur retient cinq facteurs : premièrement, la disparition du système des parités fixes de Bretton Woods et son remplacement lors du deuxième amendement des statuts par un système de change flexible qui a accru la liberté de manœuvre des États membres en matière de régime de change ; deuxièmement, la libéralisation économique et financière généralisée qui s'est produite depuis lors, de sorte que les pays ne peuvent (sinon à un coût élevé) atteindre leurs objectifs économiques intérieurs par des mesures de contrôle ou des règlements ; troisièmement, la crise de la dette des années 80 qui a très nettement fait ressortir la nécessité d'appliquer des politiques économiques cohérentes sur le plan intérieur et viables ; quatrièmement, le soutien qui est de plus en plus apporté aux efforts d'ajustement reposant sur des mesures classiques de gestion de la demande sous la forme d'une affectation et d'un emploi efficaces des ressources comme moyen de renforcer l'offre ; cinquièmement enfin, la nécessité d'intégrer les économies anciennement planifiées dans le système économique international.

²²² J. GOLD, *The Relationship Between the International Monetary Fund and the World Bank*, *CreighXon Law Review*, vol. 15, n° 12 (1981-82) ; P.R. NARVEKAR, *Collaboration Between the Fund and the World Bank* » in

sphères politiques et administratives, au regard de la connexivité matérielle de ces activités. Car, « *Le pouvoir financier est (...) depuis ses plus lointaines origines, très étroitement imbriqué au pouvoir politique et il a tout de suite déterminé sa qualité* »²²³. Cette assertion d'observateurs avertis des finances publiques, met en lumière le lien qui existe entre les finances publiques, les institutions politiques, l'organisation et la culture administrative. Il s'agit d'une relation primordiale, car, comme l'indique M. G. DEHOVE, « *la science des finances ne peut se comprendre en dehors de la politique* »²²⁴. Les autres facteurs étaient donc d'ordre politique et administratif.

A. W. Hooke (directeur de publication), *The Fund and China in the International Monetary System* (Washington : Fonds monétaire international, 1983).

²²³ M. BOUVIER, M.-C. ECLASSAN, J.-P. LASSALE, *Op.cit.*, p. 26.

²²⁴ G. DEHOVE, « Science et finances, science économique et science politique », in J. BOUVIER et J. WOLFF, MOUTON (dir.), *Deux siècles de fiscalité française*, 1973, cité par M. BOUVIER, M.-C. ECLASSAN, J.-P. LASSALE, *Op.cit.*, p. 22.

SECTION 2. LES FACTEURS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS

^x 124. L'histoire des finances publiques camerounaises étant consubstantielle à l'histoire du Cameroun, celle-ci englobe les grandes composantes socio-politiques de la société. Ainsi, le contexte économique et sociopolitique camerounais d'alors est marqué par d'importantes mutations politiques (paragraphe 1) et des pesanteurs administratives très pregnantes (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les mutations politiques

125. La fin des années 1980 constitue un moment important dans l'histoire sociopolitique du Cameroun. Il s'agit d'une période clé, dont l'étude permet de comprendre les mutations de l'appareil politique, institutionnel et administratif du Cameroun. Pour bien cerner la situation qui prévaut au Cameroun à l'orée des années 1990, il importe de rappeler brièvement sa trajectoire depuis son accession à l'indépendance en 1960. Cela conduit à apprécier les mutations selon qu'elles sont principales (A) ou additionnelles (B).

A. Les mutations politiques initiales

126. Les mutations intervenues au Cameroun posent le problème de la recomposition du système politique. En effet, elles constituent une victoire pour la société civile et une résurrection pour la démocratie et l'État de droit²²⁵. Il faudra avoir présent à l'esprit l'année charnière 1990, qui a vu la résurrection du multipartisme, pourtant prévu par la Constitution unitaire de 1972, en son article 3, mais méconnu par la réalité politique monolithique. À la lumière de l'avancée du processus, il est possible d'identifier les aspects essentiels de la transition en cours, avant de préciser, pour les besoins de cette étude, l'idée qui est au centre de notre contribution à l'analyse de l'évolution politique et même constitutionnelle du Cameroun.

127. Une lecture attentive de l'histoire politique du Cameroun indique que son accession à l'indépendance s'est faite sur fond de lutte armée, entre les indépendantistes de l'Union des Populations du Cameroun (UPC), créée en 1948²²⁶, et la puissance tutélaire française²²⁷. Cette

²²⁵ M. NGUELE ABADA, *Etat de droit et démocratisation : Contribution à l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun*, Thèse de doctorat, Université Paris I- Panthéon Sorbonne, 1995, p.23

²²⁶ L'Union des Populations du Cameroun (UPC), un mouvement nationaliste, est fondée le 10 avril 1948 par 12 personnes dont Jacques Ngom, Charles Assalé, Guillaume Hondt, Joseph Raymond Etoundi, Leopold Moumé-Etia, George Yemi, Théodore Gosso, Guillaume Bagal, Leonard Bouly, Emmanuel Yap, Jacques René Bidoum, Henry Manga Mado (cité par Saïd Sélassié, université de Douala) et Ruben Um Nyobe. R. JOSEPH, *Le Mouvement nationaliste au Cameroun : les origines sociales de l'U.P.C.*, Préface de J.F. BAYART., Postface d'Achille MBEMBE, Traduit de l'anglais par Danielle MICHEL-CHIRH, Karthala, Paris, 1986, 414 p.

²²⁷ En mai 1955, les arrestations de militants indépendantistes sont suivies d'émeutes dans plusieurs villes du pays. La répression fait plusieurs dizaines ou centaines de morts. En réponse à ces traitements, une insurrection éclate

opposition s'est poursuivie par la suite, entre le gouvernement camerounais mis en place au moment de l'indépendance, et les partisans de l'UPC, sur fond d'affrontements armés et sanglants, jusqu'au début des années 1970, avec l'élimination physique, ou le départ en exil des derniers leaders de l'UPC²²⁸. Dans le sillage de ces luttes, l'État camerounais s'est construit sur le modèle d'une part, d'un pouvoir exécutif prééminent, caractérisé par une personnalisation du pouvoir autour de la figure du Président de la République, Chef de l'État et Chef dans l'État, et l'institutionnalisation du parti unique d'autre part²²⁹. L'idéologie de la construction nationale²³⁰ avec ses deux axes majeurs à savoir : l'édification de l'unité nationale d'une part, et le développement économique et social d'autre part, a servi de cadre théorique à cette construction politique²³¹ largement autoritaire, pour ne pas dire autoritariste.

128. Ce modèle de gouvernance autoritaire va fonctionner sans problème majeur, jusqu'au départ du Président Ahmadou AHIDJO du pouvoir en 1982. Ces événements de la vie politique camerounaise vont déboucher sur une crise de contestation de ce modèle de gestion de l'État, qui comprime les libertés et les droits fondamentaux, en même temps qu'il stérilise la pensée politique et partisane au sein d'un parti unique devenu anachronique²³². Expression « *de la crise des pouvoirs autoritaires* »²³³, la contestation de ce modèle de gestion de l'État va prendre une forme de revendications endogènes de plus en plus pressantes et violentes. C'est dans ce contexte marqué par des pressions internes, que le Cameroun va amorcer son processus de démocratisation, sur fond de légitimation du pouvoir politique, acculé sur les plans

en pays Bassa dans la nuit du 18 au 19 décembre 1956 : plusieurs dizaines de personnalités hostiles à l'UPC sont assassinées ou enlevées, des ponts, des lignes téléphoniques et d'autres infrastructures sont sabotées. La répression sera sanglante et violente. Dans la même année, en décembre une assemblée territoriale est élue au suffrage universel avec une participation imitée aux seules formations politiques adoubées par les autorités coloniales (S. BOUAMAMA, *Figures de la révolution africaine*, La Découverte, 2014, pp.98-116). En mai 1957 André Marie MBIDA est désigné comme Premier Ministre par Pierre Mesmer avec comme adjoint Ahmadou Ahidjo qui le remplacera en février 1958.

²²⁸ M. MICHEL, La guerre oubliée du Cameroun, L'histoire, n°318, mars 2017, T. ZOGO, *Les grandes lignes de l'histoire du Cameroun de 1472 à nos jours*, Direction des recherches et des publications, Yaoundé, 1998, 23 p. ; J. S. NKAREY, *Afrique : l'histoire entre le Cameroun anglophone et le Cameroun francophone : de 1472 à 2003*, Publibook, Paris, 2004, 2006, 266 p.

²²⁹ A. MAHIOU, *L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expérience des États d'expression française*, Thèse de Droit public, Université de Nancy, 1967.

²³⁰ A. KONTCHOU KOUOMEGNI, « Idéologie et institution politique : l'impact de l'unité nationale sur les institutions politiques de l'État camerounais », in G. CONAC (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris, 1980, pp. 449-450.

²³¹ J.-F. BAYART, *L'État au Cameroun* (voir en particulier le chapitre IV de la première partie). Paris, P.F.N.S.P., 2^e éd., Paris, 1985, 348 p. et P. BIYA, *Pour le libéralisme communautaire*, Lausanne, Pierre-Marcel Fabre, ABC, 1987, 158 p., spéc., p. 139.

²³² A. BOURGI, P. WEISS, « Crise du parti unique, contestation du pouvoir personnel, aspirations démocratiques », *Le Monde diplomatique*, n° 436, juillet 1990, p. 5.

²³³ G. CONAC, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard CONAC (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993, 517p., pp. 11-41.

sociopolitique et économique, par une crise économique aiguë, et éprouvant d'énormes difficultés à répondre aux attentes sociales, économiques et politiques des Camerounais.

129. Marquée par des contestations généralisées de la gouvernance politique fondée sur la personnalisation du pouvoir, la compression des libertés et droits individuels et la pérennisation du parti unique, la situation sociopolitique du Cameroun à la veille des années 1990 est l'un des facteurs qui vont contribuer à relativiser la portée de sa souveraineté interne. En effet, le processus de changement politique va poser trois séries de questions: Une première concerne le passage du parti unique au multipartisme²³⁴; Une autre vise la transition du constitutionnalisme de figuration vers un constitutionnalisme de confirmation²³⁵ et la dernière interrogation concerne la participation politique effective des citoyens à la dévolution et au contrôle selon un échéancier, du pouvoir redevenu au service de la dignité de l'homme²³⁶. Ces trois interrogations vont trouver un écho favorable, dans un contexte où la libéralisation de la vie politique se faisait pressente et partant, la démocratisation des finances publiques.

130. S'agissant de la série de questions relatives au passage du parti unique vers le multipartisme, à la vérité, cette problématique traduit en elle-même l'aveu d'échec du parti unique, partout où il a été adopté, et particulièrement au Cameroun, où sa mise en œuvre et son adoption au 1er septembre 1966 sont le fait d'un homme : le Président d'alors, Ahmadou AHIDJO.

131. L'évolution vers l'institutionnalisation du parti unique a recueilli un consensus surprenant, au point que son échec incite moins à sa défense qu'à son procès. A cette époque, deux principales raisons justifient l'adoption du parti unique: un fondement politique qui, résultant de la rémanence des luttes politiques internes et incessantes, a mobilisé la tendance vers l'unanimité politique²³⁷. L'unité nationale selon les termes d'Ahmadou AHIDJO, reste à construire. Une telle déclaration rendait compte des failles dans les choix politiques. L'unité nationale devient donc un impératif²³⁸ ou une exigence fondamentale. "Il nous faut insuffler une âme à cette nation, qui affirme jour après jour sa personnalité". La difficulté majeure résidait dans l'impossibilité pour la nation à exprimer sa personnalité. De ce point de vue, reconnaître à

²³⁴M. NGUELE ABADA, *Etat de droit et démocratisation... op.cit.*, p.26.

²³⁵*Ibid.*

²³⁶*Ibid.*

²³⁷L'unanimité politique dont s'agit n'a pas fait l'objet d'un consensus national en ce sens que la constitution du 02 juin 1972 prévoyait le multipartisme. Il s'agissait donc davantage d'un choix du Président de la République qu'un choix du peuple souverain.

²³⁸C. SHALAI, "Unité nationale : une dynamique vision d'espoir pour le Cameroun", *Cameroon tribune* n° 4914, mercredi 26/06/1991, p. 23. Voir également Augustin KONTCHOU KOUOMEGNI, "Le droit public camerounais. Instrument de construction de "unité nationale", *R.J.P.C.*, 1979, p. 416.

la nation la capacité d'exprimer sa personnalité, aurait conduit à libérer les énergies et le génie propre de chaque peuple. Or la construction nationale s'opérait suivant une redistribution clienteliste²³⁹ des ressources, et un contrôle autoritaire de l'expression des sentiments qualifiés.

132. S'agissant de la transformation ou du passage du constitutionnalisme de figuration vers un constitutionnalisme de confirmation, on perçoit une influence à n'en point douter de l'idéologie libérale. Le droit constitutionnel s'est effacé devant l'autocratie d'un homme, appuyé par une bureaucratie de prébendes et une armée davantage en réserve du chef de l'Etat. L'unique formation politique a failli à sa mission de formation des masses, pour servir de simple appui au pouvoir personnel. Pourtant, l'évolution constitutionnelle devait tendre vers l'ultime but, de servir de base à l'autocratie ou d'entériner les formes variées d'abus de pouvoirs, faisant de l'exception légale, un principe directeur de la vie juridique et politique²⁴⁰.

133. Pour ce qui est de la transition politique par laquelle le citoyen passif laisse ou cède la place au citoyen actif, le problème de la place du peuple dans la vie politique se pose. Elle fait apparaître le peuple actif. Source du pouvoir, le peuple participe à la désignation des détenteurs occasionnels du pouvoir. L'élection règle les conditions d'accession au pouvoir. Associée aux interventions sporadiques, telles que le référendum, l'élection constitue la base de désignation des autorités du pouvoir dans l'État. Le système camerounais a entretenu une illusion électorale, le choix restant confisqué par le parti et son président. La transition en cours met un terme à cet absolutisme, en consacrant la victoire de la société civile sur le parti et le chef de l'État. L'évolution du choix des gouvernants montre que le peuple était constamment appelé à ratifier les choix déjà opérés par le parti, dans un contexte de non concurrence politique. Les élections n'étaient ni libres ni transparentes, encore moins disputées, et l'infortune de la candidature d'Abel EYINGA aux élections présidentielles de 1970 traduisait bien l'autocratie présidentielle et la dérive électorale.

134. Depuis l'avènement du parti unique, nous avons assisté à des proches du plébiscite, sans rapport avec la légitimité démocratique. Un semblant d'ouverture naît avec le Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC), sans soulever les montagnes, mais qui préfigure les ruptures des années 1990. Ruptures normatives, avec un processus de construction d'un État de droit, ruptures politiques avec l'avènement du pluralisme. L'évolution politique désormais ponctuée par des élections disputées, fait apparaître un phénomène novateur dans la politique, l'éventualité d'une alternance. D'où l'intérêt de l'étude du processus de transition

²³⁹ M. NGUELE ABADA, *Etat de droit et démocratisation*, op.cit, p.27.

²⁴⁰ J. OWONA, "L'institutionnalisation de la légalité d'exception dans le droit public camerounais », *R.C.D.* 1975

politique au Cameroun, dans un contexte de réformes des finances publiques. Faire l'économie des luttes à caractère nationaliste, mettre en place un pouvoir de progrès, moderniser l'État et préparer l'entrée dans la post modernité. Les défis qui se dressent, n'entretennent pas l'espoir de la liberté que dans sa conquête quotidienne, mais aussi, dans l'inconnu lendemain.

135. Dans la mesure où la démocratisation amorcée, bien qu'elle soit la conséquence des pressions et des revendications endogènes, est davantage le résultat de la combinaison d'un certain nombre de facteurs exogènes. L'idée ici n'est pas de revenir de manière exhaustive sur le processus de démocratisation amorcé par le Cameroun à la fin des années 1980, mais de montrer que le contexte de cette époque a contribué à imposer au Cameroun, en proie à une agitation sociopolitique et une crise économique significative, un certain nombre d'orientations essentielles en matière politique et économique et même financière. En effet, si la démocratie était attendue²⁴¹ au Cameroun, le processus de « *décompression de l'autoritarisme* »²⁴² n'a pas toujours été un mouvement voulu ou initié par les autorités politiques locales, mais beaucoup plus une entreprise imposée par des contraintes endogènes et exogènes.

136. L'orientation souhaitée par les partenaires extérieurs et les Institutions financières internationales se résument dans ces écrits du Professeur Augustin KONTCHOU KOUEMEGNI, alors ministre des Affaires étrangères du Cameroun, qui indiquent que « *la mutation juridique en question se caractérise essentiellement sur le plan politique, par le triomphe de la démocratie avec ses conséquences classiques (liberté d'association, liberté de presse, multipartisme, etc.), et sur le plan économique, par la libéralisation généralisée qui limite l'omniprésence de l'État dans les affaires (...)* »²⁴³. Ces options sont la conséquence d'un environnement international²⁴⁴ qui entend imposer une nouvelle gouvernance politique ancrée dans la démocratie et les droits de l'Homme, ainsi qu'une gouvernance économique orientée vers la promotion du libéralisme économique et le désengagement étatique, au profit du secteur privé, dans les États du Tiers-Monde²⁴⁵, au rang desquels figure le Cameroun. Cette entreprise s'origine dans le postulat selon lequel « *la démocratie est la voie indispensable, la seule*

²⁴¹ H. ROUSSILLON, « Chronique d'une démocratie attendue », in H. ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'Institut d'Études politiques de Toulouse, 1995, 201 p., pp. 7-11.

²⁴² Nous empruntons cette expression à Jean – François BAYART. Elle désigne le processus de transition politique engagé sur le continent africain depuis 1990. Voir J.-F. BAYART, « La problématique de la démocratie en Afrique. La Baule et puis après ? », in *les Chemins de la démocratie*, Politique africaine, n° 43, octobre 1991, pp. 5-20.

²⁴³ Avant-propos in Cameroun, droits et libertés, Recueil de nouveaux textes, Éditions Sopecam, Yaoundé, 1991, 396 p. 5.

²⁴⁴ E. KODJO, « Environnement international et État de droit », in G. CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., pp. 83-87.

²⁴⁵ J. M. NZOUANKEU, « Pour la démocratie pluraliste dans le Tiers-Monde », *Annuaire du Tiers-Monde*, Tome IX, Fernand Nathan, Paris, 1987, p. 34.

possible, vers la réalisation du droit au sein d'une organisation sociale. Le règne du droit est l'astre conducteur de la démocratie »²⁴⁶. Cette volonté est adossée à une argumentation d'ordre économique, sur fond de conditionnement de l'aide financière et technique internationale, à l'engagement des réformes souhaitées²⁴⁷.

137. Parmi les facteurs exogènes à la démocratisation que constituent la fin de la guerre froide, les mutations de l'Union soviétique et les transformations en Europe de l'Est, à travers notamment l'instauration du Glasnost et de la Perestroïka²⁴⁸, la Chute du mur de Berlin, l'isolement du régime ségrégationniste sud-africain, la libération de Nelson MANDELA, les événements de la place Tien-an-Men, le discours de la Baule est certainement celui qui reflète le mieux la volonté d'imposer la démocratie comme modèle de gouvernance politique dans les États d'Afrique noire francophone, en recourant à une argumentation de nature économique, fondée sur l'assujettissement de l'aide à son instauration²⁴⁹. À ce titre, cette réplique du Président français François MITTERAND, lors de son allocution à la Baule est suffisamment parlante : « *Je conclurai, Mesdames et Messieurs, en disant que la France liera tout son effort de contribution, aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté (...)* »²⁵⁰. Il ressort clairement du propos du Président français que l'aide sera désormais conditionnée et rationnée, en fonction des efforts déployés par les États africains, dans le processus de démocratisation amorcée au début des années 1990.

138. Finalement, le contexte sociopolitique de revendications en faveur de la démocratisation et la libéralisation de la vie publique dans lequel se trouve le Cameroun à la fin des années 1980, combinés à la grave crise économique qui le frappe depuis une décennie, constituent des facteurs de relativisation de sa souveraineté sous l'effet de la mondialisation. Envisagée comme un pendant politique de l'ajustement structurel²⁵¹, la démocratisation du Cameroun répond à

²⁴⁶ G. GURVITCH, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Pédone, Paris, 1935, 299 p., spéc., p. 252.

²⁴⁷ M. DEBENE, « La dimension économique de la transition démocratique en Afrique », in Gérard CONAC (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., pp. 113-118.

²⁴⁸ C. TOULABOR, « Paristroïka et revendication », in D. C. BACH et A. À KIRK GREENE, *État et société en Afrique francophone*, pp. 119-135 ; G. MINK, « La logique du « Gorbatchévisme » », in *L'effet Gorbatchev en Europe de l'Est, Problèmes politiques et sociaux*, Documentation française, n° 574, décembre 1987, pp. 4-7 ; A. GANDOLFI, *La perestroïka et le tiers-monde 1985-1991*, PUF, Paris, 1992.

²⁴⁹ F. F. LISSOUCK, *Le discours de la Baule et le pluralisme en Afrique noire francophone. Essai d'analyse d'une contribution à l'instauration de la démocratie dans les États d'Afrique noire d'expression française*, DEA de science politique, Institut d'Études politiques de Lyon, Université Lumière, 1994.

²⁵⁰ Allocution prononcée par le Président de la République française François MITTERAND à la séance d'ouverture de la 16^e Conférence des Chefs d'État de France et d'Afrique tenue à La Baule le 20 juin 1990.

²⁵¹ Ph. HUGON, « Les effets des politiques d'ajustement sur les structures politiques africaines », in Gérard CONAC (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., p. 89.

une reconfiguration des légitimités²⁵² du niveau étatique, vers des instances extérieures de nature politique et économique, habilitées à définir l'orthodoxie en matière de gouvernance politique et économique. Dès lors, « *la science des finances ne peut se comprendre en dehors du politique (...)* »²⁵³. Il en est de même pour les institutions de contrôle des finances publiques. Leur naissance, leur évolution, leur transformation ont été marquées par les événements politiques que traverse le pays. Après avoir connu l'intermède colonial avec l'Allemagne, et le mandat, puis la tutelle, respectivement, sous la Société des Nations (SDN) et l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Cameroun a connu un régime autoritaire au lendemain des indépendances²⁵⁴. Après cette période difficile, comme beaucoup d'États d'Afrique noire francophone, il a amorcé un processus de démocratisation, plus imposé par des facteurs endogènes et exogènes. Ce processus amorcé, qui apparaît aujourd'hui inabouti, n'est pas sans rapport avec la réforme des finances publiques²⁵⁵. Au surplus, il se prolonge au regard des mutations politiques additionnelles.

B. Les mutations politiques et institutionnelles additionnelles

139. Alexis De TOCQUEVILLE en son temps affirmait: « *Ce n'est pas toujours en allant de mal en pis que l'on tombe en révolution. Il arrive le plus souvent qu'un peuple qui avait supporté sans se plaindre et comme s'il ne les sentait pas les lois les plus accablantes, les rejette violemment dès que le poids s'en allège. Le régime qu'une révolution détruit, vaut presque toujours mieux que celui qui l'avait immédiatement précédé et l'expérience apprend que le moment le plus dangereux pour un mauvais gouvernement est d'ordinaire celui où il commence à se réformer. Il n'y a qu'un grand génie qui puisse sauver un prince qui entreprend de sauver ses sujets après une oppression longue. Le mal qu'on souffrait patiemment comme inévitable semble insupportable dès qu'on conçoit l'idée de s'y soustraire* »²⁵⁶.

140. L'année 1990 est un tournant décisif pour l'histoire du Cameroun, une année charnière. Cependant, La particularité de l'évolution politique des années 1990 se situe au niveau de son étendue. Il ne s'agit évidemment plus d'une initiative localisée, à portée limitée, mais d'un bouleversement qui touche presque tous les États, jusque-là soumis au monolithisme et par

²⁵²S. BARBEROUSSE, « Mondialisation, légitimités nouvelles et nouveaux enjeux des droits de l'homme », in *Pour les droits de l'homme. Histoires, Images, Paroles*, Paris, Artis, 1989, 407 p., pp. 347-351.

²⁵³ G. DEHOVE, « Science et finances, science économique et science politique » in *Deux siècles de fiscalité française*, ouvrage collectif sous la direction de J. Bouvier et J. Wolff, Mouton, 1973, cité par M. Bouvier, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Les finances publiques*, LGDJ, 11^e éd., 2012, p. 22.

²⁵⁴ M.-L. ETEKI-OTABELA, *Le totalitarisme des États africains. Le cas du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2001.

²⁵⁵ S. Th. BATOUM-BA NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun », *op. cit.*

²⁵⁶A. De TOCQUEVILLE, *l'ancien régime et la révolution gallinard*, T1, p.223.

conséquent, victimes de l'arbitraire du monopartisme. Les bouleversements sont tellement forts, qu'on assiste parfois à des luttes armées proches des guerres civiles. Le Cameroun était exposé à ces dangers de soulèvement. Pour éviter une explosion sociale redoutable pour tous, le pouvoir a consenti à des réformes, ouvrant la voie au pluralisme intégral.

141. Les réformes politiques et juridiques obtenues dès la fin de l'année 1990 résultent d'une convergence des facteurs favorables. Elles ne sauraient avoir d'explication unique. C'est l'année de démocratisation de la vie politique, qui se traduit par le désir ardent qui anime les populations à devenir des hommes libres²⁵⁷. Avec les lois du 19 décembre 1990, le Cameroun fait un bon de géant vers la promotion des droits et des libertés publiques, parce que ces textes venaient abroger les lois liberticides jusque-là en vigueur, notamment l'ordonnance n° 62/OF/18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion. Ce progrès va davantage se confirmer à la Constitution du 18 janvier 1996, qui réaffirme dans son préambule l'attachement du pays aux droits de l'homme et donc, aux libertés fondamentales. La loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, parachèvement de l'édifice démocratique entamé en 1990, donnera une onction démocratique au droit camerounais en général, et aux finances publiques en particulier.

142. Le processus de démocratisation qui est amorcé dès l'année 1990, avec l'adoption d'une multitude de textes, consacre les libertés individuelles et collectives sur les plans politique, économique et social. Cette dynamique politique et juridique a atteint son paroxysme avec la révision de la Constitution du 2 juin 1972, par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Ce texte fondamental définit les options fondamentales du projet sociopolitique et institutionnel du Cameroun. La mise en place de ce projet s'est ainsi faite de manière progressive, comme cela est dit en son article 67 alinéas 1 et 2 qui dispose que : « *Les nouvelles institutions de la République prévues par la présente Constitution seront progressivement mises en place. Pendant leur mise en place et jusqu'à cette mise en place, les institutions de la République actuelles demeurent et continuent de fonctionner (...)* ».

²⁵⁷ Ceci commence avec la fameuse affaire de Me YONDO BLACK, ancien bâtonnier et compagnies (Anicet EKANE et Albert MUKONG) qui, en date du 19 février 1990 sont arrêtés pour s'être rendus coupables d'avoir tenu des réunions séditeuses et insulté le chef de l'Etat. En fait, ils ont voulu constituer un "Comité de coordination pour le multipartisme et la démocratie" qui, se fondant sur le texte de la Constitution, envisage la création d'un parti politique. Ils sont traduits devant le tribunal militaire qui s'apprête à leur infliger de lourdes peines comme il est de coutume dans ce genre de procès. Le 28 mars, l'Ordre des avocats, à l'investigation de M. Bernard MUNA, alors bâtonnier, entre en grève d'audiences, une première dans ce pays considéré jusque-là comme un havre de paix sociale. L'objectif visé par les avocats est simple. Ils veulent obtenir un procès juste, dans les délais légaux, de M. YONDO Black et ses compagnons d'infortune. Seulement, le 5 avril, jour du procès, au lieu de demander une quelconque clémence, "les plaidoiries en faveur des accusés se transforment en éloge du multipartisme tel que garanti par la Constitution et pourtant méconnu par le président de la République Pour amples informations. Lire utilement ATANGANA AMOUGOU (J-L), *L'Etat et les libertés publiques au Cameroun : Essai sur l'évolution des libertés publiques en Droit camerounais*, thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 1999, 710p.

143. Les principes de progressivité et de continuité ont donc prévalu dans la mise en place des institutions et des mécanismes de gouvernance publique constitutionnellement consacrés. L'opérationnalisation progressive de cette importante ingénierie constitutionnelle, bien que largement amorcée, demeure néanmoins, à bien des égards, inaboutie. Dans la même perspective, on peut citer la mise en place du Sénat²⁵⁸. Rompant avec l'exclusivité de la représentation parlementaire par l'Assemblée nationale, l'opérationnalisation du Sénat, dix-sept ans après sa consécration constitutionnelle, donne corps au bicamérisme parlementaire camerounais. En effet, le Sénat est l'organe parlementaire chargé de défendre ou mieux, de garantir les intérêts des collectivités territoriales décentralisées. Le législateur par-là, établi un lien consubstantiel entre les élus locaux et le Parlement. Il est vrai que mise en relation avec l'unité nationale, la représentation dont bénéficient les sénateurs pourrait présenter quelques difficultés d'adaptation politique, compte tenu de ce qu'elle ne rend pas compte de la représentation nationale.

144. D'ailleurs, Julien BENETTI s'interrogera sur la raison d'être du Sénat, dans un article retentissant publié à la revue Pouvoir²⁵⁹. L'auteur, parlant du Sénat français, affirme en substance que ce Sénat est aussi méjugé que son rôle est méconnu²⁶⁰. Il poursuit en affirmant que le Sénat est davantage perçu comme un cénacle de notables, sinon de privilégiés au style compassé et au conservatisme forcené. Loin d'envisager l'identité des réalités sociologiques en France et au Cameroun, compte tenu de la réception mitigée de cette institution au Cameroun, on pourrait à certains égards, transposer ces propos au Cameroun. On peut de ce fait se dire que la mise en place du Sénat au Cameroun est appréciée diversement, au regard des réserves émises par les uns et les autres. Il s'agit notamment des réserves inhérentes à la légitimité du corps électoral²⁶¹, la désignation de certains membres par le Président de la République²⁶², la pertinence discutée de la représentation territoriale et le cumul des fonctions de certains sénateurs.

²⁵⁸ A. A. TEME, *La mise en place du sénat au Cameroun*, L'Harmattan, collection Émergences africaines, 2015, 262 p.

²⁵⁹ J. BENETTI, « Et si le Senat n'existait pas ? » in *Le Senat, pour quoi faire ? Revue Pouvoirs*, n° 159, Novembre 2016, pp 5-15.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ La légitimité des sénateurs suscite des débats au regard de leur mode d'investiture. Etant élus au suffrage universel indirect, on pourrait penser qu'ils ne sont pas toujours ou ne reflètent pas suffisamment la volonté du peuple souverain. Mais cet argument peut se trouver relativisé au regard du fait que les sénateurs sont élus par les élus locaux qui, préalablement, sont élus par le peuple.

²⁶² Le pouvoir de nomination constitutionnellement reconnu au Président de la République pour désigner les sénateurs suscite une interrogation sur la légitimité de ces derniers. Mais disons simplement que le choix du constituant de 1996 peut se justifier par le souci de permettre au Président de la République de redistribuer les cartes politiques pour viabiliser le jeu démocratique des partis politiques lorsque ces derniers auraient connu des résultats peu reluisants au sortie des sénatoriales.

145. Dans le même sillage, il faut saluer la concrétisation du Conseil constitutionnel, dont le rôle déterminant dans la sauvegarde de la hiérarchie normative, le contrôle de la régularité des consultations électorales nationales et référendaires, la régulation du fonctionnement des institutions ne sont plus à démontrer. En effet, après les textes de 2004 portant respectivement sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel²⁶³ et portant statut des membres du Conseil constitutionnel²⁶⁴, il a fallu attendre 22 ans après sa consécration par la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, pour assister à sa mise en place effective, à travers les décrets n° 2018/104 du 07 février 2018 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat général du Conseil constitutionnel, et n° 2018/105 du 07 février 2018 portant nomination des membres du Conseil constitutionnel.

146. Ces avancées indiscutables doivent cependant être relativisées, par l'existence de plusieurs éléments qui inhibent la mise en place complète du projet sociopolitique camerounais, tel qu'il ressort de la Constitution du 18 janvier 1996 révisé en avril 2008. Un des chantiers importants demeure le processus de décentralisation²⁶⁵, dont l'impact en termes de renforcement de la démocratie locale, d'émergence d'une gouvernance publique locale et d'impulsion d'un développement économique reste largement attendu, pour améliorer les conditions de vie des populations, rurales notamment²⁶⁶.

147. Ainsi, la décentralisation, dans le contexte camerounais, apparaît comme un chantier inachevé, en dépit de la création du ministère de la décentralisation et du Développement local²⁶⁷, l'adoption d'un important dispositif de transfert des compétences aux communes²⁶⁸, l'opérationnalisation des régions, à travers l'élection des conseillers régionaux²⁶⁹, qui sont venus compléter le dispositif institutionnel jusqu'alors composé des communes²⁷⁰, ainsi que l'adoption et la promulgation d'un code des collectivités territoriales décentralisées²⁷¹ et d'une

²⁶³Loi n°2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.

²⁶⁴ Loi n°2004/005 du 21 avril 2004 fixant le statut des membres du Conseil constitutionnel.

²⁶⁵B-R. GUIMDO DONGMO, « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », in *RGD*, décembre 1998, n°1, pp. 79-100.

²⁶⁶P. SEBAHARA, A « Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local expériences d'une commune du Burkina Faso », in *Document de réflexion ECDPM*, novembre 2000, n°21,34P.

²⁶⁷Il a été créé à la faveur du Décret présidentiel n°2018/190 du 02 mars 2018, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement.

²⁶⁸V. NOUAZI KEMKENG, « Le cadre juridique de la décentralisation au Cameroun », in ALAWADI ZELAO (Dir.), *Décentraliser au Cameroun. Dynamiques institutionnelles et logiques des acteurs*, Harmattan Paris, Collection Études africaines, octobre 2018, pp. 129-149.

²⁶⁹Les élections régionales camerounaises de 2020 ont lieu le 6 décembre 2020 afin d'élire au suffrage indirect les conseillers régionaux du Cameroun.

²⁷⁰A.D. OLINGA, « La régionalisation camerounaise en chantier : acquis constitutionnels et perspectives législatives », *Juridis périodique*, n°55, juillet-Août-Septembre 2003, p. 91.

²⁷¹Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées.

loi portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées²⁷² ; sans oublier la création de la *National School of Local Administration (NASLA)*²⁷³. Tous ces efforts laissent subsister des défis, que le processus de décentralisation camerounais doit relever, s'il ne veut pas être une réforme de plus.

148. Le premier de ces défis est la finalisation, mais surtout la rationalisation et la normalisation du processus de transfert des compétences et des ressources y afférentes aux entités décentralisées. Le deuxième est l'appropriation de la gouvernance locale²⁷⁴, par les collectivités territoriales, qui doivent s'émanciper des attitudes paternalistes de l'État, et relever le défi du management, de la vision et de la planification stratégique, en se fondant sur les politiques publiques nationales. L'appropriation de cette importante réforme est tributaire d'une autre grosse exigence ; celle de doter au préalable les collectivités territoriales décentralisées de ressources humaines quantitativement et qualitativement suffisantes²⁷⁵.

149. L'émergence d'une fonction publique locale performante est donc l'un des chantiers essentiels qui attendent les promoteurs du processus de décentralisation au Cameroun. Un autre élément important qu'il faut revoir, est l'articulation problématique entre les élus locaux et les autorités administratives déconcentrées. Leurs rapports doivent être assainis, pour éviter des accrochages qui plombent l'effectivité et l'efficacité du processus. Dans le même ordre d'idées, la prédominance de l'approche institutionnelle et verticale de la décentralisation a omis d'élaborer des mécanismes permettant aux citoyens de participer de manière concrète à la gestion des affaires locales. Ces mécanismes *bottom-up* peuvent pourtant utilement mettre à contribution les chefferies traditionnelles par exemple, pour recueillir les attentes et les besoins des populations, afin de les porter à l'attention des élus.

150. À côté de la décentralisation, une autre option constitutionnelle qui tarde à prendre intégralement corps²⁷⁶ est la juridiction des comptes. Alors que sa régionalisation est prévue par

²⁷² Une réécriture de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées s'imposait pour intégrer les principes et règles, avec les adaptations nécessaires, de la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, et de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

²⁷³ Décret présidentiel n°2020-111 du 02 mars 2020.

²⁷⁴I. FOZING, G. FONKENG, V. MGBWA, A. MBIA, « Niveau d'appropriation et d'effectivité de la décentralisation par les acteurs locaux » in JERA/RARE.

²⁷⁵H. DONFACK, « La problématique du recrutement du personnel communal au Cameroun, » in *IMJST*, novembre 2020, vol.5 ,16 p.

²⁷⁶Il faut convenir de préciser que les lenteurs du processus de décentralisation dont il est fait référence s'intéressent d'avantage au transfert des compétences et la mise en œuvre d'une fonction publique locale bien définie par une norme législative. Depuis 2019, année d'adoption de la loi portant code général des collectivités territoriales décentralisées, à peine trois décrets d'application ont été signés à l'effet de rendre effectif le transfert des compétences. De même, suite à la substitution du CEFAM par la NASLA, reste toujours attendue, une loi fixant l'organisation et le fonctionnement de la fonction publique locale.

la Constitution camerounaise, seule la chambre des comptes est aujourd'hui opérationnelle. Les juridictions régionales des comptes, qui marquent une volonté de déconcentration de cette juridiction importante, en vue de la rapprocher des entités contrôlées, n'ont pas encore vu le jour. Cette juridictionnalisation inachevée entraîne des conséquences préjudiciables. En l'occurrence, l'augmentation de la charge de travail de la chambre des comptes, créant par la même occasion des retards dans la production de ses rapports. Deuxièmement, elle est à l'origine d'une mauvaise administration de la justice financière, du fait de l'éloignement entre le juge et les justiciables.

151. Enfin, elle pose le problème du respect des droits des justiciables, à travers l'organisation limitative des voies de recours. Ce problème interne se superpose désormais à une préoccupation d'ordre supranational. En effet, la réforme du cadre harmonisé des finances publiques de la CEMAC a fourni aux États-membres, un portrait-robot de la nouvelle Institution supérieure de contrôle (ISC) des finances publiques, qui en l'occurrence, est la Cour des comptes. Cette exigence de création d'une Cour des comptes dans les États-membres repose sur la volonté de leur assurer une indépendance optimale, conformément aux normes internationales posées par l'INTOSAI. Elle heurte la solution camerounaise actuelle, qui consacre encore une chambre des comptes, en lieu et place de la Cour des comptes exigée par le droit communautaire, et qui fait encore, au moins sur le plan formel, du CONSUPE l'institution supérieure de contrôle. Ces deux insuffisances devraient être corrigées.

152. Enfin, il importe de relever la non-opérationnalisation de la Haute Cour de Justice (HCJ) prévue à l'article 53 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996. Il ressort de sa lecture que cette dernière « *est compétente pour juger les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par : - Le Président de la République en cas de haute trahison ; - Le Premier Ministre, les autres membres du Gouvernement et Assimilés, les Hauts responsables de l'administration ayant reçu délégation de pouvoir de son application des articles 10 et 12 ci-dessus, en cas de complot contre la sûreté de l'État* ». Sa mise en service effective devient urgente, eu égard à la prise en compte de la conjoncture marquée par une explosion de l'insécurité et des atteintes à la stabilité et à la paix sociale.

153. À cette longue liste, l'on peut utilement ajouter à ces éléments, la léthargie du Conseil économique et social (CES). Il s'agit d'une véritable curiosité institutionnelle. Opérationnalisé par la loi n° 86/009 du 5 juillet 1986 et celle du 23 juillet 2001, il est saisi par le Président de la République pour des demandes d'études ou d'avis. Pourtant, depuis la fin de la planification

quinquennale en 1986, il n'a plus été sollicité, mais continue d'émarger chaque année au budget de l'État. Il compte près de 150 membres.

154. En clair, le processus de démocratisation, amorcé par l'État du Cameroun à l'orée des années 1990, qui a abouti à la loi du 18 janvier 1996, apparaît comme un chantier inachevé. Toutefois, l'édifice institutionnel prévu par la Constitution a connu des aménagements notables qu'il faut saluer. C'est le cas de l'opérationnalisation de deux institutions importantes : le Sénat et le Conseil constitutionnel. Néanmoins, le processus de décentralisation enclenché demeure largement inabouti, tout comme le projet de création des juridictions de comptes régionales et l'opérationnalisation d'une haute Cour de Justice. Ces retards ont nécessairement une incidence sur le fonctionnement des pouvoirs institués, et influencent de manière certaine l'implémentation des réformes publiques, d'autant qu'elles sont sensées prendre corps au sein d'une administration aux lourdeurs avérées, qui se cherche des vertus.

Paragraphe 2. Les pesanteurs administratives

155. Une analyse sans complaisance de l'état de la réforme publique au Cameroun, dont un des aspects est celui des finances publiques, laisse l'impression d'un paradoxe, qui se matérialise par un mélange entre un changement formel indiscutable et une inertie substantielle préjudiciable. Cette situation, qui relève de la logique de « *plus ça change, plus c'est pareil* »²⁷⁷, est la manifestation d'une divergence des cadres institutionnel et culturel. Le premier marquant son arrimage au nouveau management public envisagé comme institution, à travers la réception de ses règles, ses iorganes, ses mécanismes, et ses techniques (A). Le second, se traduisant par une persistance de la culture administrative bureaucratique ou plutôt protobureaucratique (B). Ce mélange de mauvais genre ne permet pas une effectivité optimale et l'efficacité escomptée du nouveau management public, que seule l'émergence d'une culture managériale appropriée peut rendre possible. Les résistances vis-à-vis de la nouvelle approche de gestion publique se manifestent à plusieurs niveaux et de plusieurs manières possibles.

A. Les pesanteurs administratives à vocation institutionnelle

156. Les États francophones, et pas seulement d'Afrique, sont de plus en plus saisis par la fièvre de la performance²⁷⁸. L'administration publique camerounaise n'étant pas en reste, la

²⁷⁷ R. TAMEKOU, « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du nouveau management public », *op. Cit.*, p. 251.

²⁷⁸P. SEGO, « Gestion budgétaire par la performance au sein des Etats membres de l'UEMOA : une ambition, quatre défis ! », *op.cit. voir également MEDE (N.)*, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, n°135, 2016, p. 349.

problématique de l'efficacité de l'action publique corellée à la recherche de la performance dans la gestion des finances publiques sont aujourd'hui des constantes de la réflexion des pouvoirs publics. La modernisation de la gestion des finances publiques, qui est désormais un objectif prioritaire, présente de nouveaux postulats : le contrôle interne, le contrôle de gestion, la transparence, la sincérité, la soutenabilité, pour ne citer que ces concepts et principes nouveaux, doivent se mettre en œuvre dans un environnement institutionnel et culturel complexe. En effet, le fonctionnement de l'administration est caractérisé par une forte centralisation, dont le corollaire est une forte déférence hiérarchique, qui s'origine dans des sources tant historiques, juridiques que politiques et socioculturelles.

157. Primo, historiquement, il faut dire que le Cameroun regorge de quelques particularités : nouvel État en 1960, le Cameroun s'est fondé sur les modèles administratifs hérités des puissances coloniales à savoir : l'administration directe et l'administration indirecte. Mais, force est de reconnaître que l'expansion de la France, porteuse du système de l'administration directe, sera plus importante, au détriment de la Grande Bretagne, chantre de l'administration indirecte, qui n'occupait que 20% du territoire. Au regard de ce bref rappel, on pourrait se dire que le « legs colonial » a plus ou moins influencé ou influence toujours les dynamiques entreprises pour arrimer la gestion administrative, et partant, les finances publiques camerounaises aux exigences de performance et d'efficacité ;

158. Secundo, juridiquement, l'administratuaion camerounaise est régie par le modèle de fonction publique de carrière, incompatible, au regard de ses caractéristiques, avec les exigences de la performance. L'évolution formelle amorcée par le décret N° 94/199 DU 07 OCTOBRE 1994 portant statut général de la fonction fublique de l'État n'est pas entrée dans les prtiques et la culture administrative. De telle sorte que l'esprit de la fonction publique de carrière reste pregnant dans les us de la gestion administrative, et partant, de la gestion des finances publiques. lesquelles finances publiques sont confrontées à l'évolution et aux réformes des règles financières dans le monde. A cet égard, le professeur BOUVIER va relever que « *la mise en œuvre de la nouvelle gouvernance financière n'est pas aisée quelque soit le pays* »²⁷⁹. Au surplus, les professeurs Michel BOUVIER, Marie Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASALLE ont écrit : « *on assiste aujourd'hui à une mutation d'ampleur de l'organisation des systèmes financiers publics et cette mutation se développe dans le monde comme une onde de choc qui s'étend progressivement. Toutes les sociétés développées ou en développement sont*

²⁷⁹G. MOYUM KEMGNI, « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *Revue Africaine des Science juridiques*, Vol 8,n° 12, 2011, pp.293-328.

confrontées à la réforme de leurs finances publiques et par effet systémique, ces réformes rétroagissent, se répercutent de pays à pays, si bien que l'on peut constater un rapprochement progressif des dispositifs » ;

159. Tertio, politiquement, il faut admettre, que les errements de la gouvernance financière et les graves irrégularités de gestion sont la conséquence du délabrement des processus budgétaires²⁸⁰, de la politisation accentuée de l'administration et des interférences préjudiciables des instances politiques dans les gestions financières. Pour s'en convaincre, il suffit de lire et d'exploiter le rapport jumbo de 2002 de l'Agence Française du Développement. Selon ledit rapport, l'Agence Française de Développement (AFD) attribue la responsabilité des mauvaises performances enregistrées par le Cameroun dans la réalisation des investissements publics sur ressources extérieures au cours de l'année budgétaire 2001-2002, à l'inadaptation des règles de gestion budgétaire, de la comptabilité publique et du contrôle budgétaire²⁸¹.

160. Enfin, au plan socioculturel, les conditions de vie des citoyens étant relativement instables, les réformes entreprises se fondent sur les difficultés pour les pouvoirs publics à satisfaire les besoins élémentaires des populations, de façon inclusive, dans un contexte de paupérisation grandissante, avec une population essentiellement constituée de jeunes. Mais elles n'intègrent pas toujours toutes les couches sociales. Tous ces éléments, révélateur du mal être réel des finances publiques camerounaises, se matérialisent par l'impulsion verticale²⁸² des décisions et des actions, un contrôle hiérarchique omniprésent²⁸³, la prédominance de la légalité²⁸⁴, l'organisation légale rationnelle du travail²⁸⁵ et une dilution de la distinction supposée être stricte entre l'administration et la sphère politique. Sur ce dernier point, l'on peut regretter les accointances observables entre l'administration et la politique. L'étroitesse de ces liens

²⁸⁰G. NOUPOYO, *Les banques Centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la BCEAO et de la BEAC (aspects juridiques et financiers)*, Thèse, Université de Bordeaux IV, 2004.

²⁸¹MAROT, « le ralentissement de la croissance en zone CEMAC en 2002 », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2971, 18 octobre 2002, p.2166.

²⁸²Le processus décisionnel consiste pour les organes supérieurs de l'Etat de fixer les grandes lignes des politiques publiques ; à charge au niveau opérationnel de mettre en œuvre les politiques définies.

²⁸³Le contrôle hiérarchique renvoi à l'existence d'un lien de subordination entre deux agents publics. Il n'a pas besoin d'un texte pour s'appliquer. Il faudrait simplement que dans le cadre d'une administration, on est une organisation à l'image d'une pyramide. Ce faisant, les organes inférieurs de la pyramide se doivent de respecter et de se soumettre aux instructions données ou émises par les organes supérieurs sauf en cas d'ordre manifestement illégal.

²⁸⁴La légalité est un principe essentiel en droit qui, sous l'angle restrictif désigne la soumission ou le respect de la loi. Mais on pourrait l'appréhender de manière extensive comme étant la soumission ou le respect de toutes les normes d'un ordre juridique dans un Etat. Dès lors, on pourrait rejoindre le juriste autrichien Hans KELSEN qui a eu le mérite de théoriser la pyramide des normes juridiques. Selon l'auteur, un ordre juridique se compose d'un ensemble de normes au sein desquelles on retrouve des règles qui encadrent les rapports sociaux. Pour mieux rendre de l'aspect extensif de la légalité, Charles EISENMANN parlera du principe de « juridicité ».

²⁸⁵L'organisation du travail gouvernemental se fonde sur des principes qui établissent les niveaux d'intervention de chaque agent public ainsi que les missions qui lui sont assignées. Le but est de garantir et d'assurer une cohésion de l'action des pouvoirs publics et une cohérence dans les actes et actions de l'administration.

laissent parfois penser que les motivations politiques prévalent sur la vision de l'État, le fonctionnement de l'Administration et par ricochet, sur les attentes des usagers. Or, les finances publiques sont essentiellement constituées de l'impôt, comme principale ressource. Cet impôt étant fourni par le contribuable, ou mieux encore, par le citoyen, la politique viendrait donc compromettre et agir dans le sens inverse des objectifs définis et posés.

161. En outre, on pourrait indiquer la trajectoire dans laquelle s'inscrivent les développements précédents, en cernant le contexte d'avènement du nouveau management public. En effet, Si l'État en France est l'aboutissement d'un lent mouvement d'extension des structures et des prérogatives de l'ordre politique, avec le basculement de la féodalité à la modernité²⁸⁶, l'on ne saurait en dire autant pour le Cameroun. Ce dernier relève d'un legs colonial. Mais au-delà de ces considérations, l'État du Cameroun comme tout État, revendique légitimement le monopole de la coercition, pour reprendre Max Weber. Cependant, la tendance internationale en faveur de la dérégulation et d'un recours grandissant aux mécanismes du marché pour réaliser les objectifs du secteur public est très claire. On est alors au cœur d'un enjeu qui appelle l'État à revoir en profondeur ses modes d'administration et d'organisation. Il s'agira donc de faire valoir le principe « *moins d'État, mais mieux d'État* ».

162. On assiste à une redéfinition du profil de l'État, qui passera d'acteur majeur du jeu économique à celui de spectateur-arbitre. Il faudrait donc une fois de plus relativiser l'idéologie de régulation, avec les usages de la bonne gouvernance. La mise en œuvre de la bonne gouvernance correspond à un processus d'appropriation du programme par les acteurs nationaux et se traduit en définitive, par l'apprentissage de nouvelles normes et de nouveaux répertoires d'action par ces différents acteurs²⁸⁷. Il s'agit de doter l'État de moyens lui permettant de faire face aux défis de la mondialisation, en adoptant comme nouveau récit de l'action publique, des référentiels tels que : compétitivité, rentabilité, accountability, gestion participative, partenariat secteur public/secteur privé...etc. Il est donc un truisme de noter qu'au regard de l'architecture de l'administration publique, l'entrée des personnes morales de droit privé dans le secteur public de par leur apport pragmatique, pourrait être bénéfique, dans un contexte où l'administration ne recherche plus uniquement la satisfaction de l'intérêt général, mais également l'optimisation de ses recettes et la performances de ses dépenses. On se trouve de plus en plus face à une administration qui recherche l'efficacité et l'efficience.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ (A) Nguelieutou.op.cit.

163. L'administration se trouve finalement détournée de son rôle premier de relai étatique et de sa mission d'intérêt général, au profit des intérêts particuliers²⁸⁸. C'est dire que les acteurs budgétaires ne s'approprient pas véritablement les nouvelles exigences posées, ou alors, ne veulent pas véritablement les implémenter. Il convient de relever à toutes fins utiles, que la gestion des finances publiques est devenue très exigeante, compte tenu de son caractère contingent²⁸⁹. En outre, Ce postulat s'avère lourd d'implications dans le cas particulier du Cameroun. Pour ce qui est des emplois publics par exemple, le cadre légal de recrutement et de gestion se révèle vite inadapté. D'abord, parce qu'il est en décalage total avec les réalités socio-économiques, démographiques et culturelles des bénéficiaires, les agents publics, et de manière plus large, la population. Par exemple, la catégorisation des emplois par cadres, (A, B, C, D) repose sur une stratification dont le pilier est le diplôme, et non pas le simple niveau de formation ou mieux, la valorisation des acquis de l'expérience. Dans un pays où la population est de plus en plus émancipée, cette mesure apparaît particulièrement déphasée.

164. Par ailleurs, la diversification des cadres d'emploi, tant dans le secteur public que privé, ne correspond pas à la réalité de l'offre socioprofessionnelle du nouvel État Camerounais. Calquée sur le modèle administratif de la France, elle crée au Cameroun des concentrations d'effectifs nationaux dans des cadres inférieurs, ou à des échelons et des postes, avec la pratique d'une sorte de politique du « bâchage », c'est-à-dire l'emploi de nationaux à des postes ne correspondant pas à leur niveau de compétence ou à leur diplôme²⁹⁰. On se retrouve dès lors dans un contexte où les compétences et les savoirs faire sont gérés et exploités de façon peu optimale. Enfin, la colonisation a laissé aux camerounais un habitus de l'autorité et du service public marqué par l'arbitraire, le népotisme, l'autoritarisme, l'informalité. Ce capital culturel de l'autorité publique offre peu de résonnance avec la culture formelle du cadre légal-rationnel. Les populations et les agents publics, ont une connaissance imparfaite de la loi qui ne leur sert, d'ailleurs, que rarement de référence²⁹¹.

165. Sur cette base, les agents publics en charge des questions financières se doivent de se doter d'une culture administrative qui converge avec les nouvelles exigences. Mais malheureusement, pour l'heure cela peut constituer un vœu pieux en ceci que les pesanteurs

²⁸⁸*Ibid.*

²⁸⁹D. SEGO, « Gestion budgétaire par la performance au sein des Etats membres de l'UEMOA : une ambition, quatre défis ! », in Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, *l'Harmattan*, 2019, pp145-165.

²⁹⁰R. TAMEKOU TSOWA, *Socio- histoire de la réforme administrative au Cameroun : De la proto bureaucratie au nouveau management public (1960-2013)*, Université de Montréal, 2017, p.123.

²⁹¹BRETON cité par TAMEKOU TSOWA, *ibid.*

culturelles constituent de sérieux faits rédhibitoires²⁹² à l'encrage du contrôle des finances publiques au Cameroun.

²⁹²S.T BILOUNGA, *Finances publiques camerounaises*, l'Harmattan, 2020, p.211

B. Les pesanteurs liées à la culture administrative

166. Elles visent non seulement le citoyen, mais aussi les agents publics dans leurs comportements administratifs, en leur qualité d'acteurs actifs du changement organisationnel envisagé. Il est admis que l'administration est un milieu fermé, qui fonctionne selon ses codes, us, habitudes et pratiques. En ce sens, « *l'administration s'affiche comme un corps particulier homogène, constitué de préceptes, techniques et objectifs propre et doté de personnels unis autour d'une culture singulière, c'est-à-dire d'un ensemble de valeurs, de règles, de représentations partagées. L'activité administrative se construit comme institution autour d'une dynamique de clôture et produit un système de significations singulier. Les membres des institutions participantes de l'activité administrative partagent par apprentissage, par des procédures de sélection constatant la conformité sociale des agents aux missions dévolues et par les interactions privilégiées développées entre eux dans et hors travail, des langages, des règles de conduite et de comportement, des valeurs, des affinités, des interprétations du monde qui les distinguent des autres acteurs sociaux* »²⁹³.

167. Cette caractérisation de l'administration s'appréhende plus aisément à travers le concept de culture administrative. Elle peut se définir comme « *l'ensemble des attitudes, croyances et représentations que se font à un moment donné les acteurs de l'appareil politico-administratif (et donc les fonctionnaires comme les administrés) de cet appareil, de ses missions et de ses actions* »²⁹⁴. Sa dimension qui nous intéresse ici est celle qui renvoie à la culture de l'administration, qui se limite à un « *groupe des fonctionnaires entre eux et en situation d'administrateurs, bref sur cette culture sociale particulière qui forme les comportements et attitudes des membres partageant non seulement des intérêts en commun, mais aussi des valeurs, des conduites, voir une identité* »²⁹⁵.

168. Pour comprendre l'incidence de la variable culturelle de l'administration dans les résistances à la nouvelle culture managériale axée sur la participation, la responsabilisation, le rendement et la performance, il faut caractériser la culture administrative dans le contexte camerounais. Le professeur Dominique DARBON rappelle que « *l'approche culturelle des administrations en Afrique (...) présente (...) des caractéristiques particulières liées à cette rencontre très particulière de sociétés sous-développées et dominées et de cette forme d'organisation sociale historiquement située au nord qu'est la bureaucratie, donnant naissance*

²⁹³D. DARBON, « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *op. Cit.*, p. 4.

²⁹⁴*Ibidem.*

²⁹⁵*Idem.*

à des trajectoires historiques administratives inédites »²⁹⁶. Ce constat vaut pour l'administration camerounaise qui apparaît comme la manifestation « d'une bureaucratie doublement déviante dans ses modalités de production et d'action et dans son rapport à l'extérieur »²⁹⁷. L'éminent auteur en dresse un bilan assez parlant « *personnalisation, personnification des fonctions, confusion des pouvoirs, négociation systématique des actes, gestion par défaut et sans suivi, accountability inexistante ou déconnectée de l'action des sociétés, externalisation de la légitimité (vers la métropole ou la société de colons et non vers la société globale) non professionnalisation ou faible professionnalisation des personnels, contestation du mérite au profit des logiques de réseaux et identitaires... constituent les traits déviants de ces administrations (...)* »²⁹⁸.

169. Les traits saillants de cette ingénierie administrative tropicalisée sont entre autres : la politisation des instances administratives, la généralisation des formes de clientélisme et de néopatrimonialisme, la transformation de l'activité administrative en comptoir de rente, ouvrant un double droit de tirage sur l'enrichissement personnel, la promotion sociale, et l'hypothèque de la constitution d'un secteur privé compétitif. Cette administration dénaturée a corrélativement produit une culture administrative particulière. Une doctrine avisée en fait une description édifiante : « *politisation et constitution en clientèles politico-administratives, incompétence, faible professionnalisme, amateurisme, dilettantisme et absentéisme et pluri-emplois, vénalité et corruption, forte personnification et personnalisation des traitements, inégalités, faible implication dans les missions confiées, très forte hiérarchie et absence de sanction ou de promotion effective liée à l'accomplissement des tâches et au mérite, sont les traits les plus souvent décrits qui fondent cette analyse en termes de culture non bureaucratique des administrations des Afriques* »²⁹⁹. Cette culture non bureaucratique se matérialise dans les catégories inférieures (C, D), par une formation approximative, qui induit une compétence relative. Elle s'exprime chez le personnel administratif d'exécution « *par le recours à la routine, au formalisme, à l'escapisme, au renvoi systématique vers les supérieurs hiérarchiques et par l'incapacité d'un apprentissage autonome faute de décisions hiérarchiques stables et prévisibles et la soumission à un principe hiérarchique personnalisé fondée non pas sur une division des fonctions, mais sur le positionnement dans un réseau clientéliste. Le fonctionnaire d'exécution réplique des attitudes et comportements en cours, des pratiques produites par le*

²⁹⁶*Ibidem.*, p. 8.

²⁹⁷*Idem.*

²⁹⁸*Idem.*

²⁹⁹D. DARBON, « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *op. Cit.*, p. 14.

système d'action concrète disponible qu'il interprète comme l'expression du modèle d'action bureaucratique, alors qu'elles se constituent en marge »³⁰⁰.

170. Du point de vue des agents publics d'autorité et de décision (catégories A et B), la culture administrative est une culture d'ordre, dans laquelle prédominent des valeurs et comportements informels, caractérisés par une personnalisation et une patrimonialisation des fonctions, par des connivences sociales voire sociologiques. Dans cette configuration, la culture administrative apparaît clairement comme un obstacle à la réforme de la gestion publique. En effet, dans ces conditions *« toute réforme visant à accroître l'efficacité de la gestion administrative étant susceptible de réduire les rentes bénéficiant aux agents ou aux clients du patron de réseau et de remettre en cause la culture d'ordre, génère un risque de sanction et de marginalisation très élevé alors que l'inaction ou la routine seront attendues et l'échec souvent toléré parce qu'ils ne discutent pas les situations acquises »³⁰¹*. L'introduction d'une culture managériale fondée sur la participation, la responsabilisation et la performance, se heurte à ces acquis comportementaux historiquement enracinés.

171. M. Claude MOMO pense à cet effet qu'*« il reste difficile hier comme aujourd'hui de doter les agents publics d'un « état » les soustrayant au favoritisme et à l'arbitraire et leur permettant de se consacrer en toute impartialité et autonomie au service public. Le conservatisme à outrance, la nouvelle logique de reproduction des élites administratives, la solidarité des groupes politiques et ethniques dominants font que toute logique de réforme ne peut être que difficile. Malgré la mutation de la conception de l'État que laquelle elle repose, la FP continue paradoxalement sa croissance creusant le déficit public illustrant l'incapacité des décideurs à circonscrire le périmètre de la FP. La déconcentration des ressources humaines reste encore attendue dans les différentes structures ministérielles. Le poids des habitudes, l'inertie du système accentue la complexité de la réglementation de la fonction publique. Le relativisme culturel, la rationalité politique l'emportant sur la rationalité économique et managériale d'inspiration libérale »³⁰²*. De ce propos fort révélateur, on peut clairement comprendre que les objectifs de performance seraient sacrifiés sur l'autel de la médiocrité liée à la culture administrative. En effet, Les objectifs d'efficacité socio-économique dont l'administration de l'État est le principal vecteur, sont appelés à répondre aux attentes du citoyen, au sens de Bernard ASSO : *« la chose publique est la chose du peuple, par le peuple,*

³⁰⁰*Ibidem.*

³⁰¹D. DARBON, « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *op. Cit.*, p. 15.

³⁰² Cl. MOMO, « L'évolution du droit de la fonction publique au Cameroun », *Revue juridique et politique des États francophones* 66(1), 2012, pp. 34-71., spéc., p.71.

il faut entendre non un assemblage d'hommes groupés en troupeaux, mais un groupe d'hommes associés les uns aux autres par leur adhésion à une même loi et une certaine communauté d'intérêts communs »³⁰³. L'agent public comme le citoyen est celui qui a conscience d'être un être de liberté, en même temps qu'il est le gardien de l'intérêt général³⁰⁴.

172. Ces pesanteurs socioculturelles liées à la culture administrative constituent un élément fondamental qui nécessitait d'être évoqué, pour éviter de reproduire les erreurs du passé. Reproduite plutôt que produite, imposée plutôt que voulue, la réforme de la gestion publique au Cameroun devrait adresser la dialectique entre les traditions, expressions des valeurs, des comportements informels des agents publics constitutifs de la culture administrative locale, et l'impératif d'appropriation de la nouvelle culture managériale et gestionnaire, portée par le nouveau management public³⁰⁵. Une telle acclimatation implique la mise en place d'une politique et d'un système de changement de culture organisationnelle.

173. Finalement, l'identification par une frange de la doctrine du volet culturel comme une des causes déterminantes de la mise en œuvre insuffisante des réformes publiques depuis les indépendances n'a pas suffisamment interpellé les promoteurs de la refondation de la gestion publique au Cameroun, sous l'impulsion du paradigme de la performance. Ils ont privilégié une approche institutionnaliste, génératrice des résistances fondées sur le déphasage entre les cadres institutionnel et culturel de la réforme. Il est par conséquent urgent de s'attaquer aux mentalités, afin de faire émerger une culture de la performance. Le nouveau management public, loin d'être un corps d'institutions, de règles, de mécanismes et de techniques désincarnées, est un ensemble de valeurs et de pratiques qui doivent être internalisées par les différentes parties prenantes à la rénovation multidimensionnelle, afin qu'elle produise les changements escomptés de manière optimale. Ce changement de mentalités, orienté vers la culture des résultats, ne peut être que le résultat d'un « *apprentissage collectif* »³⁰⁶.

174. Pour finir, la bonne gouvernance financière implique l'internalisation des valeurs du système par les acteurs, et la formation à une culture de gestion appropriée, qui concerne prioritairement les agents publics. Cet élément est d'autant plus important que la maîtrise et la saine gestion des budgets publics représente pour l'État et les destinataires de l'action publique, une véritable révolution des comportements. La réussite de la réforme repose sur la mobilisation

³⁰³ Discours de M. Bernard ASSO, cité par Joseph KANKEU, *op.cit.* p.58.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ J. Cl. THOENIG, « Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness », in G. B. PETERS et P. JON (Dir.), *Handbook of public administration*, SAGE, New York, 2003, 127-37.

³⁰⁶ B. PERRET, L'évaluation des politiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, décembre 2008, pp. 142-159.

de tout le monde, surtout des agents publics, mais également des acteurs budgétaires, des responsables de programmes, des responsables des budgets opérationnels et des responsables des unités opérationnelles³⁰⁷. Tous ces éléments traduisent suffisamment le souci pour l'administration publique, dans sa dimension budgétaire, de rendre ses services performants.

Conclusion du chapitre 1

175. La rationalisation du contrôle des finances publiques en Afrique noire francophone en général et au Cameroun en particulier est suscitée par plusieurs facteurs. D'une part, elle est déterminée par le contexte économique, administratif et sociopolitique. Ce contexte étant caractérisé par une forte ressession économique. En effet, les années 1980 sont marquées par une crise économique dans les pays sous-développés, causée par la baisse des cours des produits d'exportation, la dépréciation du dollar américain et le deuxième choc pétrolier. Ces situations ont entraîné une crise des finances publiques, qui s'est manifestée par des déficits budgétaires, des déséquilibres macro-économiques et un accroissement exponentiel de la dette. Ce qui va favoriser l'intervention des IFI dans la gestion des finances publiques au Cameroun, et impacter son système de contrôle. D'autre part, la rationalisation des finances publiques est le fait des facteurs administratifs et sociopolitiques, qui ont structuré la vie financière de l'État du Cameroun. Toutefois il importe de constater qu'au-delà de ses différents facteurs, il en existe d'autres, qui ont participé à une refondation des modes de gestion des finances publiques.

³⁰⁷ KANKEU (J) *op.cit.* p.102

CHAPITRE 2. UN RENOUVELLEMENT PARTIEL DU SOUBASSEMENT THÉORIQUE

176. Les finances publiques camerounaises, sous toutes leurs composantes, ont été modifiées au gré des différents évènements que le Cameroun a traversés. En effet, le Cameroun a été obligé de transformer la philosophie qui guide la gestion de ses finances publiques. Il s'est agit de procéder à la transformation de la façon de penser les finances publiques, ainsi que leur contrôle. Le présent chapitre vise donc à présenter le renouvellement du soubassement idéologique du contrôle des finances publiques, à travers une rénovation significative de ses fondements théoriques (Section 1). Laquelle rénovation n'a que partiellement impacté le contrôle des finances publiques, à cause de certaines pesanteurs (Section 2).

SECTION 1. LA RENOVATION SIGNIFICATIVE DES FONDEMENTS THEORIQUES DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

177. Au Cameroun comme dans beaucoup d'autres États d'Afrique, « *on assiste nolens volens au passage d'une logique ancienne dans laquelle le contrôle de régularité était dominant et même exclusif à une logique nouvelle dans laquelle l'objectif prédominant du contrôle est celui de l'efficacité de gestion* »³⁰⁸. Cette assertion de Marie-Christine ESCLASSAN résume bien la phase transitoire dans laquelle se trouve le contrôle des finances publiques au Cameroun. Le changement de la philosophie de gestion des finances publiques au Cameroun (Paragraphe 1) conduit à une rénovation de la logique du contrôle des finances publiques dans ce pays (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La refondation de la philosophie du contrôle des finances publiques au Cameroun

178. Après son accession à l'indépendance, le Cameroun fait face aux défis de la gestion de l'héritage colonial³⁰⁹, et de construction d'un nouvel État. C'est dans ce contexte post-indépendance, qu'a été adoptée et promulguée l'Ordonnance de 1962, considérée comme la "*Constitution financière*" de l'État. Il faut garder à l'esprit, si on veut bien comprendre le droit financier d'un État, qu'il est « *fondamentalement politique et naturellement économique* »³¹⁰. Au Cameroun, l'option politique de construire un État fort s'est confrontée à des finances publiques marquées par leur forte dépendance à la conjoncture internationale, par une hypotrophie des ressources financières publiques et l'hypertrophie des dépenses publiques. La philosophie qui anime l'Ordonnance de 1962 (A) s'accommode de cet environnement. Mais, elle va se révéler inadaptée aux mutations politiques, économiques et sociales qui engendrent une philosophie nouvelle (B).

³⁰⁸ AERTS et ALI, *L'économie camerounaise*, Op.cit., p. 32.

³⁰⁹³⁰⁹ En matière financière, il s'agit essentiellement du Décret français du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies et un ensemble de circulaires dont celles n° 168 et 169 du 28 décembre 1955.

³¹⁰ R. HERZOG, « La loi organique relative aux lois des finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité ou révolution », RFAP, n° 117, 2006, p. 15.

A. La philosophie classique gouvernant les finances publiques au Cameroun

179. Au lendemain des indépendances et après la Réunification, le principal texte en matière financière au Cameroun est l'Ordonnance n° 62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République fédérale du Cameroun. Largement inspirée de l'Ordonnance française de 1959, sa lecture attentive permet de déceler la philosophie qui l'anime. Elle peut s'analyser à deux niveaux. Premièrement, la philosophie des finances publiques au Cameroun de 1962 doit être située par rapport à l'évolution de la conception du droit public financier. Partant de la filiation française de cette Ordonnance, il importe de déterminer la conception des finances publiques qui sous-tend le texte dont il s'inspire.

180. Tout d'abord, sans qu'il soit nécessaire de revenir de manière exhaustive sur l'histoire de la « *science financière* » selon l'appellation classique, le recours à une perspective diachronique s'avère néanmoins nécessaire, pour comprendre l'idéologie qui fonde et structure les textes financiers en vigueur au Cameroun au lendemain des indépendances. Si on fait l'économie de l'Antiquité et du Moyen Âge, où les finances publiques sont celles du roi ou du chef, et sont marquées par leur caractère autoritaire, le droit financier classique s'est construit autour du consentement à l'impôt³¹¹. Il se caractérise par les principes de nécessité de l'impôt, de responsabilité des comptables publics, de l'annualité de l'impôt, et de l'autorisation. La Restauration (1814-1830), puis la Monarchie, (1830-1847) vont permettre de mettre en place les grands principes budgétaires et ceux de la comptabilité publique. On y note notamment une excroissance du pouvoir budgétaire du Parlement. Les finances publiques demeurent équilibrées, neutres et plus ou moins limitées. Cette conception des finances publiques est attachée à la notion de l'État libéral ou *État-gendarme*, telle que promue par l'économiste Adam SMITH³¹².

181. De manière beaucoup plus significative, la Première Guerre mondiale, la crise de 1929, et la Seconde Guerre mondiale, vont déconstruire la conception de l'*"État gendarme"*, en créant un réel besoin présence publique, pour donner naissance à l'*État-providence*, plus interventionniste. Cette évolution politique et économique va transformer la perception de l'outil budgétaire, marquant le passage des finances publiques classiques

³¹¹Article 12 de la Magna Carta (Grande-Bretagne), Ordonnance de Philippe Le BEL (1303), article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

³¹² Ch. GIDE et Ch. RIST, *Histoire des doctrines économiques de puis les physiocrates jusqu'à nos jours*, 5^e édition, Sirey, Paris, 1926.

aux finances publiques modernes. Elle est portée en France par le décret-loi du 19 juin 1956, et l'Ordonnance organique du 2 janvier 1959, dont s'est inspirée l'Ordonnance de 1962 au Cameroun. D'inspiration keynésienne, ce texte est la matérialisation normative de ce qu'il convient d'appeler la conception moderne des finances publiques.

182. Trempée dans la logique du parlementarisme rationalisé, elle se caractérise par sa forte coloration politique, marquée par la préférence accordée à une évaluation des politiques publiques à l'aune des moyens, par un déséquilibre institutionnel en matière financière, au profit du pouvoir exécutif et au détriment du Parlement, par l'adoption des principes budgétaires classiques³¹³, par un contrôle des finances publiques caractérisé d'une part, par une hypertrophie de sa dimension administrative et une hypotrophie de ses pôles parlementaire et juridictionnel, et d'autre part, par une efficacité limitée. Ces différents éléments se retrouvent dans l'Ordonnance de 1962. Elle organise un déséquilibre des pouvoirs financiers en faveur de l'Exécutif³¹⁴, qui est le véritable maître du jeu, au détriment du Parlement auquel elle reconnaît des pouvoirs limités, notamment en matière d'adoption des lois de finances³¹⁵.

183. Secondement, la philosophie financière publique du Cameroun nouvellement indépendant doit être déterminée par rapport au contexte politique et à l'environnement économique de l'époque. M. G. DEHOVE indique que « *la science des finances ne peut se comprendre en dehors du politique [...]* »³¹⁶. Forte de ces liens, l'Ordonnance de 1962 a été élaborée à partir des idées de centralisme politique, de fédéralisme et de plans quinquennaux³¹⁷. Le centralisme politique s'articulant autour de la volonté affichée d'unification politique et de consolidation du pouvoir du Président de la République : Chef de l'État et Chef dans l'État. Il se dédouble autour de l'Unité nationale³¹⁸ et de la création "*d'un parti unique*"³¹⁹. Le

³¹³ Il s'agit pour l'essentiel des principes de l'annualité budgétaire, de l'unité budgétaire, de l'universalité budgétaire, de la spécialité des crédits, de non affectation, d'équilibre budgétaire, etc. N. MEDE, *Finances publiques Espace UEMOA/UMOA*, Op.cit. pp. 159 et s.

³¹⁴ **Article 58** de l'ordonnance du 7 février 1962 dispose « *L'exécution du budget fédéral et des budgets annexes incombe au ministre des Finances. En tant qu'ordonnateur, il exécute ce budget sous son autorité propre et sous sa responsabilité. Il dispose seul et sous sa responsabilité des crédits ouverts par la loi des finances et les lois de finances rectificatives (...)* ».

³¹⁵ **Articles 49** et suivants de l'Ordonnance de 1962.

³¹⁶ G. DEHOVE, « Science et finances, science économique et science politique », Op.cit.

³¹⁷ P.-F. GONIDEC, *L'État africain. Évolution –fédéralisme-centralisation-décentralisation-panafricanisme*, LGDJ, Paris, 1970, pp.21 et s. ; J-F. BAYART, *L'État au Cameroun*, op.cit.

³¹⁸ A. KONTCHOU KOUOMENGI, « Idéologie et institution politique : l'impact de l'unité nationale sur les institutions politiques de l'État camerounais », in G. CONAC, *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris, 1980, pp. 449 et s. ; A. À BELL, « L'unité nationale : mythe ou réalité ? », journalducameroun.com, 2011.

³¹⁹ A. MAHIOU, *L'avènement du parti unique en Afrique noire. L'expression des États d'expression française*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Nancy, 1967 ; J.-F. BAYART, « Régime de parti unique et systèmes d'inégalité et de domination au Cameroun : esquisse », *Cahiers d'Études africaines*, vol. 18, n° 69-70, pp. 5-35.

fédéralisme quant à lui, est le résultat de la Réunification entre le Cameroun oriental et le Cameroun occidental. En ce qui concerne les plans quinquennaux³²⁰, ils constituent la matrice de base, pour la construction de l'économie camerounaise après l'accession à l'indépendance. Dès lors, on comprend pourquoi l'article 8 de l'Ordonnance de 1962 est consacré à la planification des investissements et des politiques de développement. Dans le même ordre d'idées, la volonté de construire un État fort explique que l'article 11 du même texte permette au gouvernement d'engager, par décret, les dépenses nécessaires aux besoins de sécurité intérieure, en dehors des crédits initialement ouverts³²¹.

184. Ainsi, au lendemain des indépendances, le Cameroun, qui fait face au défi de la construction d'un nouvel État³²², est amené à faire des choix fondamentaux, notamment en matière financière. Cette logique financière se combine au contexte politico-économique interne, marqué par la volonté de construire un État fort autour de la personne du Chef de l'État, du fédéralisme, de l'adoption de la planification stratégique. Cette conception s'est révélée anachronique au fil du temps, du fait d'un certain nombre de facteurs, tant internes qu'externes. Ce qui a inéluctablement conduit à l'émergence d'une philosophie nouvelle.

B. La philosophie nouvelle régissant les finances publiques au Cameroun

185. L'ordonnance de 1962, au prix de quelques aménagements³²³, a été maintenue, perpétuant de ce fait la philosophie qui la fonde, en dépit de l'apparition de nouveaux enjeux, d'un nouvel environnement sociopolitique et économique, et de l'émergence de nouvelles préoccupations managériales et gestionnaires. Elle a fini par être remplacée par la Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État. Ce texte, qui apparaît comme une évolution du régime financier, constitue une révolution, dans la mesure où il rompt avec la philosophie de l'Ordonnance de 1962. Le texte de 2007 est le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont de nature politique et économique.

186. En premier lieu, alors que le système financier mis en place en 1962 avait fonctionné sans grande difficulté, il va connaître une première secousse avec le choc pétrolier de 1973, qui

³²⁰ ABENA ABENA, *Banques, entreprises et développement au Cameroun. De l'indépendance à la politique des plans quinquennaux*, collection Ecologos, 2007, 114p.

³²¹ L'accession à l'indépendance s'est faite sur fond de guerre civile entre les militants de l'Union des Populations du Cameroun, parti politique interdit par l'administration coloniale (1955) et revenu clandestin, et les autorités camerounaises instituées.

³²² G.T. NYOM ESSAGA, *Les techniques de création de l'État au Cameroun*, Mémoire de DEA, droit public interne, Université de Yaoundé II, 2008-2009.

³²³ Elle a été modifiée par la loi des finances 1966-1967 qui a introduit la comptabilité publique, mais aussi en 2002 par la Loi n° 2002/001 du 19 avril 2002.

est à l'origine de l'introduction au Cameroun, d'une certaine rationalisation des choix budgétaires. De manière beaucoup plus décisive, la récession du début des années 1980³²⁴ va plonger le pays dans une crise budgétaire, du fait de l'effondrement des cours des principaux produits d'exportation (pétrole, cacao, café, coton et banane)³²⁵. Dès l'exercice budgétaire 1985-1986, le gouvernement camerounais adopte un ensemble de mesures visant à rationaliser la dépense publique³²⁶. Face à cette crise, les pouvoirs publics camerounais décident également de se tourner vers les bailleurs de fonds internationaux notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale (BM), pour les aider à mettre en œuvre un plan de stabilisation des finances publiques et une stratégie de relance de l'économie³²⁷.

187. La coopération avec les bailleurs de fonds internationaux va se traduire par l'adoption des PAS, c'est-à-dire un ensemble de réformes structurelles et de mesures d'assainissement des finances publiques, destinées à relancer les économies des États en développement, en restaurant les grands équilibres, notamment les balances commerciales et de paiements³²⁸. Le programme camerounais comporte plusieurs axes³²⁹. En contrepartie du respect des exigences, appelées "*conditionnalités*", posées par les bailleurs de fonds, l'État camerounais recevait des prêts. Ce long processus est marqué par l'atteinte du "*point de décision*" en octobre 2000³³⁰. L'allègement de la dette était conditionné par la réalisation de réformes, et notamment, l'adoption et l'exécution pendant au moins un an, du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté³³¹ (DSRP) et l'atteinte du Point d'achèvement de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE)³³².

³²⁴S. BRUNEL, « Les difficultés du Cameroun : fin d'un modèle ou crise de croissance », in *L'information géographique*, volume 67, n°1, 2003. pp. 134-142

³²⁵F. JOLIVAD, « Avec un nouvel accord du FMI, le Cameroun amorce un tournant décisif », *Marchés tropicaux*, 03 janvier 1992, p. 5.

³²⁶*Ibid.*, p. 6.

³²⁷ Il s'agit de la « Déclaration de Stratégie et de Relance économique » (DSRE), mai 1989 et le « Plan de Stabilisation de Finances publiques et de Relance économique » (PSFPRE), septembre 1988, Inédits.

³²⁸ Sur la notion de PAS, « Trois thèmes essentiels : pauvreté, ajustement structurel et environnement », Rapport annuel de la Banque Mondiale, *Marchés Tropicaux*, 22 septembre 1989, pp. 2692 et s.

³²⁹ Il s'agit pour l'essentiel : de stabiliser les finances publiques à moyen terme ; à améliorer la programmation, la budgétisation et le suivi des investissements publics tenant compte des charges récurrentes et des frais financiers ; à améliorer la productivité de la fonction publique ; à rationaliser la gestion des sociétés publiques et parapubliques ; à dynamiser et étoffer le secteur financier ainsi que la coopération financière technique ; à promouvoir les réformes institutionnelles nécessaires à la relance des activités économiques.

³³⁰ Cette échéance signifiait que le Cameroun avait accompli des progrès significatifs pour satisfaire les critères retenus par les bailleurs de fonds internationaux notamment le FMI et la Banque Mondiale. Ces derniers ont décidé de ramener la dette du Cameroun au seuil de viabilité.

³³¹ Ce document a été rédigé par le Cameroun en 2003.

³³² Il a permis un allègement de la dette du pays. V. « Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) », Fiche technique FMI, décembre 2005.

188. Il est important d'insister ici sur l'incidence des Programmes d'Ajustement structurel (PAS), sur l'état du droit en vigueur. En effet, ces PAS ont contraint les pouvoirs publics à amorcer un certain nombre de réformes visant à moderniser la gestion publique. Ils ont permis de rénover le fondement théorique des droits africains postcoloniaux, en l'occurrence, du droit camerounais³³³. De manière générale, la conjoncture économique, marquée par la mondialisation des économies et la crise de l'interventionnisme étatique, a contribué de manière déterminante à la refondation des cadres théoriques et pratiques de gestion des finances publiques au Cameroun.

189. Cela dit, la loi portant régime financier de 2007, qui a abrogé l'Ordonnance de 1962, ne marque pas seulement une évolution juridique, mais une révolution du point de vue axiologique, voire idéologique, en ce qu'elle vient rompre avec la logique politique classique des finances publiques, pour y introduire une dimension managériale et gestionnaire. La doctrine a ainsi souligné que la loi visait à introduire une plus grande performance dans la gestion des finances publiques. Cet important texte ambitionne entre autres, la quête de la performance, la recherche de la transparence dans la gestion financière publique, le souci d'arrimer le régime budgétaire et comptable de l'État aux normes internationales. De manière synthétique, l'adoption de la loi de 2007 marque un basculement d'une logique essentiellement politique, qui a animé les finances publiques au Cameroun depuis l'Ordonnance de 1962, vers une philosophie managériale et gestionnaire, dont la quête de performance est la préoccupation essentielle. Largement inspiré de la Loi organique relative aux Lois de Finances (LOLF) françaises de 2001³³⁴, ce texte introduit plusieurs innovations dans la gestion des finances publiques.

190. Sur le plan de la logique des finances publiques, le texte, ancré dans la volonté de moderniser la gestion des ressources publiques, s'inspire des méthodes, des instruments, des principes de management des entreprises privées, aux fins de les acclimater à la gestion publique. Fondé sur le paradigme de la performance, la loi de 2007 vise à introduire plus d'efficacité, de sincérité, de transparence, d'efficience, de responsabilité dans la gestion des finances publiques. On passe d'une logique de moyens à une approche axée sur les résultats. Cette logique managériale et gestionnaire, inspirée de la gestion des entreprises privées, est orientée vers la quête d'une plus grande performance.

³³³ M. ONDOA, « Ajustement structurel et réformes du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : le cas du Cameroun », *RASJ*, Vol.1, 2001, pp. 8 et s. ; A-G BESSALA, *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits africains sous ajustement structurel*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé 2, 2015, 591p.

³³⁴ Les directives CEMAC notamment la Directive n°2008-1 relative aux lois des finances des pays de la CEMAC ont été adoptées une année après l'adoption et la promulgation de la loi de 2007.

191. Cette importante mutation, qui a été consolidée par la loi de 2018³³⁵, transparaît d'abord sur le plan terminologique. La récente loi intègre un champ lexical propre au paradigme de la *"nouvelle gestion publique"* : budgétisation par programme, fonction et action, avec des indicateurs par objectif³³⁶. On note l'aménagement de nouveaux principes : sincérité, pluriannualité, soutenabilité, transparence³³⁷.

192. Sur le plan de la technique, d'importantes mutations sont à noter. On assiste à un passage d'un budget de moyens au budget programme avec des indicateurs de performance³³⁸, à une déconcentration de l'ordonnancement, à un accroissement de la transparence des finances publiques, à travers une information améliorée, une meilleure lisibilité du budget³³⁹, des comptes de l'État plus transparents, un système de contrôle rationalisé et plus efficace.

193. Dans le même ordre d'idées, sur le plan budgétaire, on note l'instauration d'une classification duale (programmative et fonctionnelle), la clarification des opérations non budgétaires (emprunts à MLT, les remboursements des prêts et avances, et les produits de cession d'actifs, les amortissements de la dette publique, prêts et avances accordés, les dépenses de trésorerie) ; la proposition d'une nouvelle nomenclature budgétaire, l'articulation des présentations budgétaire et comptable. Sur le plan comptable, quatre types de comptabilité s'articulent de manière complémentaire : la comptabilité budgétaire³⁴⁰, la comptabilité générale³⁴¹, la comptabilité d'analyse des coûts des actions des programmes³⁴², la comptabilité des matières, valeurs et titres³⁴³.

³³⁵ La loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques ;

³³⁶ **Article 8** de la loi de 2007 précitée ;

³³⁷ **Article 4** de la loi du 11 juillet 2018.

³³⁸ À ce titre, le processus de préparation budgétaire qui s'inscrit dans des perspectives pluriannuelles fondées sur des cadres macroéconomiques et budgétaires ainsi que sur des politiques sectorielles traduites par des cadres de dépenses de dépenses à moyen terme.

³³⁹ Directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'état.

³⁴⁰ Comptabilité de caisse, elle retrace la vie de l'autorisation parlementaire, permet le suivi de l'exécution des opérations du budget conformément à la nomenclature de présentation et de vote du budget. Tenue par l'ordonnateur et complétée par le comptable, elle ouvre la possibilité à un double suivi du budget : AE et CP. Elle rend possible la présentation du résultat de l'exécution du budget : recettes encaissées **moins de** dépenses ordonnancées. Elle aboutit à la génération des comptes suivants : états d'exécution budgétaire, états de développement des recettes budgétaires et états de développement des dépenses budgétaires (comptable principal).

³⁴¹ Comptabilité d'exercice marqué par un référentiel comptable proche de celui du privé, elle retrace la vie de l'autorisation parlementaire, décrit la situation patrimoniale de l'État et son évolution. Il s'agit d'une comptabilisation fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations présentant le résultat de l'exercice et du bilan de la gestion. Elle s'articule autour des nouveaux états financiers : bilan, compte de résultat, flux de trésorerie, état annexe. Elle est marquée par le souci d'une plus grande maîtrise des délais de production des comptes.

³⁴² Elle permet le calcul des coûts des actions des programmes.

³⁴³ Tenue sous la responsabilité de l'ordonnateur, elle doit être articulée avec la comptabilité patrimoniale, elle est tenue en partie simple ou en partie double.

194. Il faut ajouter à ces innovations, l'instauration du contrôle de gestion, le parti pris en faveur d'une plus grande fongibilité des crédits, l'introduction d'un nouvel acteur budgétaire : le responsable de programme, l'érection du Contrôleur financier en acteur budgétaire, l'élargissement de ses pouvoirs, l'aménagement de la possibilité de modulation du contrôle, la création en perspective de la Cour des comptes, l'institution d'un Débat d'Orientation budgétaire.

195. En somme, depuis plus d'une décennie, le système des finances publiques camerounais est en pleine mutation³⁴⁴. La nouvelle philosophie des finances publiques du Cameroun, orientée vers la performance, implique une rénovation de la logique de contrôle des finances publiques.

Paragraphe 2. La reformation de la logique du contrôle des finances publiques

196. Lors de son accession à l'indépendance, l'État camerounais s'est doté d'un dispositif juridique en matière financière. L'analyse des règles du droit public financier révèle l'attachement premier du législateur camerounais, à une conception des finances publiques essentiellement politique et centrée sur l'autorisation parlementaire. Cette option s'accompagne, sur le plan du contrôle des finances publiques, par l'adoption d'une approche nationale, se matérialisant par la dispersion nationale du contrôle des finances publiques. Elle se caractérise d'une part, par la prééminence du contrôle administratif au détriment des pôles parlementaire et juridictionnel et, d'autre part, par la consécration prépondérante, voire exclusive du contrôle de régularité. Présenter ce cadre classique **(A)**, permet de mieux identifier la nouvelle logique du contrôle des finances publiques au Cameroun **(B)**.

A. La logique classique du contrôle des finances publiques au Cameroun

197. La nomenclature des finances publiques telle qu'elle se présente au Cameroun au lendemain des indépendances est la matérialisation de l'attachement du législateur camerounais à la conception moderne des finances publiques, qui fonde l'Ordonnance française de 1959, qui a elle-même largement inspiré le texte camerounais de 1962, et, aux options politiques déterminantes faites par le constituant et les pouvoirs publics camerounais. La logique qui gouverne le contrôle des finances publiques au Cameroun est alors le résultat de la combinaison de paramètres essentiels, qui peuvent se résumer à trois éléments caractéristiques : la nationalisation du contrôle des finances publiques, la

³⁴⁴ J. BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », *Op.cit.*

prééminence de l'exécutif au détriment du Parlement et des juridictions financières, et la préférence accordée au contrôle de régularité.

198. Le contrôle des finances publiques au Cameroun pendant la période qui suivra les indépendances se caractérise par sa coloration essentiellement nationale, que justifient plusieurs facteurs. Sur le plan interne, la promotion de l'idéologie de la construction nationale et l'actualité marquée sur le continent par un vent de nationalisme, dans un contexte d'indépendance nouvellement acquise, expliquent une certaine méfiance à l'égard des initiatives externes regardées comme dangereuses pour l'unité nationale, l'indépendance et la stabilité politique. Sur le plan externe, on note une certaine défiance à l'égard des initiatives d'intégration politique et économique. La combinaison de ces facteurs se traduira en matière de finances publiques, par une nationalisation des règles régissant le contrôle des finances publiques et des institutions en charge de ce contrôle. Il s'agit pour l'essentiel des règles à valeur légale et réglementaire. Si le Parlement et les juridictions financières prennent en charge une part du contrôle, c'est l'exécutif qui se taille la part du lion³⁴⁵.

199. Cette prééminence de l'exécutif traduit l'intention du constituant camerounais de bâtir un « *État fort* ». Le contrôle des finances publiques est ainsi assuré de manière dominante par des organes relevant du pouvoir exécutif. Il s'agit du ministère des Finances, à travers ses structures et ses agents ; notamment les Contrôleurs Financiers et les Comptables publics ; mais aussi, le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF), l'Inspection générale de l'État, qui deviendra plus tard le ministère délégué à la Présidence chargée du contrôle supérieur de l'État (MINCONSUPE), ainsi que les organes de contrôle spécialisés des ministères. Le poids de l'exécutif dans ces contrôles tient aussi aux défaillances du Parlement en matière financière en général, et de contrôle en particulier. Elle va de pair avec l'érection chaotique et la difficile opérationnalisation des juridictions financières, dont les compétences étaient prises en charge par des organes administratifs avant 1996.

200. Un autre élément caractéristique de la logique des finances publiques camerounaises avant la réforme de 2007, est la préférence, voire l'exclusivité accordée au contrôle de régularité ou de conformité³⁴⁶. Il consiste, pour l'essentiel, à vérifier l'adéquation entre l'opération financière envisagée et les règles qui la régissent, qu'elles soient de nature constitutionnelle, législative ou réglementaire.

³⁴⁵Décret n°2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques

³⁴⁶ J. M. ONDOUA EKOBEA, *Op.cit.*, p. 22.

201. Cette conception des finances publiques va progressivement s'avérer inadaptée. Sur le plan interne, non seulement certaines dispositions sont devenues obsolètes, du fait de l'évolution sociopolitique et économique du Cameroun, mais de manière plus décisive, le pays a connu un certain nombre de réformes constitutionnelles et institutionnelles, ayant une incidence en matière de finances publiques³⁴⁷. Sur le plan externe, les finances publiques se sont trouvées davantage exposées aux contraintes des bailleurs de fonds internationaux, dans le cadre des PAS³⁴⁸, puis de l'initiative PPTE³⁴⁹, qui ont progressivement imposé leurs réformes. En outre, elles ont dû tenir compte du processus d'intégration communautaire sous-régional, qui intègre les finances publiques dans le cadre des politiques à harmoniser³⁵⁰. Cette vaste entreprise va se faire sur fond de refondation du droit public financier, imposant aux États-membres une philosophie et des solutions juridiques, institutionnelles et techniques nouvelles.

202. Cette dynamique diffuse de refondation des finances publiques comporte une perspective unitaire, puisqu'elle vise à remplacer la logique politique classique des finances publiques, par une nouvelle logique, plus gestionnaire et managériale. Ce mouvement a abouti au renouvellement de la culture du contrôle de la gestion publique au Cameroun.

³⁴⁷ On pense ici à la création de la Chambre des comptes et des juridictions financières par les **articles 41 et 42** de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, la création de la Chambre des comptes de la Cour de Justice de la CEMAC (CJC) (Chapitre II de la Convention régissant la CJC) Voir l'Acte additionnel n° 07/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 portant statut de la Chambre des Comptes de la CEMAC et l'Acte additionnel n° 05/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 portant règles de procédure devant la Chambre des Comptes de la CJC ; la création du Conseil de Discipline budgétaire et Financier (CDBF) (Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline budgétaire et Financier. V. J. BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun... », *Op.cit.*, p. 13.

³⁴⁸ TB, « Programme d'ajustement structurel », *Jeune Afrique économique*, n°160, octobre 1992, p. 86. Sur l'incidence de l'ajustement structurel sur le droit des finances publiques V. M. ONDOA, « Ajustement structurel et réformes du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : le cas du Cameroun », *Op.cit.*

³⁴⁹ « Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés », Fiche technique, FMI, décembre 2005.

³⁵⁰ D. AVOM et D. GBETNKOM, « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la Zone CEMAC : bilan et Perspective », *Monde en développement*, 2003, n° 123, pp. 107 et s.

B. La logique nouvelle du contrôle des finances publiques au Cameroun

203. Les mutations³⁵¹ des Finances Publiques et celles de leur contrôle ne peuvent se comprendre de manière satisfaisante que si l'on appréhende bien la philosophie qui les anime. Si la nouvelle philosophie dont il s'agit est la Gestion axée sur les résultats (GAR, le contrôle doit permettre de vérifier et de s'assurer que les objectifs escomptés ont été atteints dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. La dynamique nouvelle des Finances Publiques camerounaises s'adosse donc sur des indicateurs de performance. C'est l'approche du New Public Management (NPM). Les changements mis en œuvre depuis le début des années 1980 sont tellement importants que les fondements du modèle bureaucratique sont totalement redéfinis, ce qui amène nombre d'analystes à parler de changement de paradigmes. Ledit changement est fortement tributaire des difficultés plurielles auxquelles l'administration publique s'est heurtée et plus précisément en ce qui concerne la gestion de ses finances. En effet, au regard de la relativité de son efficacité, l'administration publique connaît une remise en question de son rôle, de son mandat, de son champ d'intervention et de sa structure organisationnelle³⁵². Ainsi, le passage de la « *gestion axée sur les ressources* »³⁵³, tout à fait propre au paradigme bureaucratique, à la « *gestion axée sur les résultats* »³⁵⁴ constitue l'une des clés de la performance en matière de gestion Publique.

204. Les transformations, les innovations, les créations³⁵⁵ en la matière, loin de relever de la simple technique juridique qui met l'accent sur les nouvelles règles et les nouvelles pratiques³⁵⁶ sont tributaires d'une refondation des logiques sous-jacentes qui les structurent et les animent. C'est que, la reconfiguration des institutions et des procédures de contrôle devient « *inévitabile, dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement* »³⁵⁷.

205. Cet amarrage de l'administration camerounaise à la nouvelle gestion publique va influencer la nouvelle logique du contrôle, à travers la réforme de la « *Constitution financière* »

³⁵¹ M. BOUVIER, « Les mutations des finances publiques », Editorial, *RFFP*, n°79, 2002.

³⁵² KERNAGHAN et CHARIH, « La recherche en administration publique : Etat de la situation », in Mohamed CHARIH et R. LANDRY, La gestion publique sous le microscope, *Les presses de l'Université* du Québec, 1997, p.4

³⁵³ Y. EMERY, C. WYSER, Noémi MARTIN, Joëlle SANCHEZ, La perception de la performance par les agents publics suisses dans un environnement en rapide évolution, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol 74, n° 2, 2008, pp 327-344.

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ M. BOUVIER (Dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006.

³⁵⁶ Ch. WALINES, P. DESROUSSEAUX, S. GODEFROY, Le budget de l'État. Nouvelles règles, nouvelles pratiques, La Documentation française, 2006.

³⁵⁷ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Op.cit.*, p. 541.

de l'État en 2007³⁵⁸. L'article 73 de la loi de 2007 dispose ainsi qu'« *un contrôle de régularité et de performance ainsi que des missions d'audit de la gestion des administrations publiques, des entreprises publiques, des établissements publics ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval ou une caution de l'État ou de toute autre personne morale de droit public sont menés par les services spécialisés compétents de l'Exécutif* ». Cette disposition adjoint au contrôle classique de régularité, le contrôle de performance, de même qu'il encourage la pratique des audits de la gestion publique. Cette solution est reprise et explicitée par l'article 84 de la loi du 11 juillet 2018, qui institue de nouvelles modalités de contrôle, en indiquant que le contrôle administratif comprend « *le contrôle hiérarchique [...], le contrôle interne [...], le contrôle exercé par les institutions et les organes de contrôle, le contrôle financier et comptable [...]* ». La logique sous-tendant cette réforme des finances publiques impliquait une rationalisation des contrôles préventifs, afin de laisser une plus grande marge de manœuvre aux Ordonnateurs dans la gestion de la dépense publique. Elle impliquait aussi une redéfinition de la répartition des prérogatives de contrôle entre les organes du pouvoir exécutif.

206. Quant à son objet, et comme cela a déjà été indiqué, la réforme conduit à compléter le contrôle de régularité, par un contrôle de performance. C'est ainsi que le contrôle de gestion et le contrôle interne doivent se mettre en place, en vertu des dispositions de la loi de 2007. Dans ce cadre, le contrôle est désormais orienté vers la quête de la performance, sur la base d'indicateurs précis, et le contrôle interne est désormais orienté vers l'objectif de prévention des risques inhérents à l'exécution du budget de l'État. Il est vrai que le législateur camerounais a maintenu le contrôle de régularité, tout en lui redéfinissant une approche rationalisée. Son maintien s'explique dans le contexte camerounais, par la méfiance envers les gestionnaires publics, qui sont loin de s'être approprié la nouvelle culture du budget-programme³⁵⁹ ou de la budgétisation par programme³⁶⁰.

207. Cette loi de 2007 portant régime financier de l'État est essentiellement orientée vers la quête d'une plus grande performance en matière de gestion publique. Elle prescrit la mise en place des outils de pilotage de la performance, tels que le Plan de Performance des Administrations (PPA), le Rapport annuel de Performance (RAP), le contrôle interne, le contrôle de gestion, la Budgétisation axée sur les Résultats (BAR) et la Gestion axée sur les

³⁵⁸ A. S. SCHOUËL et M. A. KASSIMOU, « Réforme budgétaire et renouveau du management public au Cameroun : enjeux et défis », *Les annales de l'ACEENA* 2, pp. 9-13.

³⁵⁹ V.M. ONDOUA BIWOLE, « Approche normative des pratiques administratives et fonction publique au service de l'émergence : difficultés de mise en œuvre du budget-programme », Communication, 8^e Conférence africaine des ministères de la Fonction publique, Brazzaville, 2013.

³⁶⁰ V. M. ONDOUA BIWOLE, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne. Entre balbutiements et résistances*, Éditions Clé, Yaoundé, 2015.

Résultats (GAR). Cette loi s'inscrit dans un long mouvement d'évolution de l'État au Cameroun. En effet depuis les indépendances, on est successivement passé d'un État fort, à coloration développementaliste à un État limité et discret³⁶¹, pour finalement aboutir à un État organisateur, voire régulateur³⁶².

208. La loi de 2007 vient également concrétiser une stratégie de modernisation de l'administration publique. Dans cette évolution, et bien avant ladite loi, la création du Programme national de Gouvernance (PNG) a marqué une étape importante, initiée par le Premier ministre, avec le concours du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) le 11 août 1998. Le Comité de pilotage, dirigé par le Premier ministre, a adopté le document de stratégie globale de mise en œuvre, le 31 août 1999. Celui-ci a été approuvé par le Chef de l'État le 29 juin 2000. Il poursuivait cinq axes prioritaires : la mise en place d'une administration publique véritablement au service des usagers ; la consolidation de l'État de droit, par la mise en place d'un environnement juridique et judiciaire garantissant la sécurité des personnes, des biens et des investissements ; la promotion de la culture de responsabilité dans la gestion économique, financière et sociale ; de même que l'obligation de rendre compte ; le renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques, en luttant contre la corruption ; la mise en place des structures de la décentralisation, pour une participation effective et efficiente des populations, à la gestion des affaires publiques.

209. L'analyse des différents termes de référence constituant l'ossature de ce programme milite en faveur de son rattachement à l'idée de « gouvernance instrumentale », développée par M. PADIOLEAU³⁶³. Elle s'inscrit dans le mouvement de renouveau du contrôle des bureaucraties³⁶⁴. Le concept de gouvernance, tel qu'il est réceptionné dans le contexte camerounais marque l'amorce du passage de l'administration publique de « *l'École classique au nouveau management public* »³⁶⁵. Il importe de rappeler que le PNG constitue la matrice normative de l'action publique au Cameroun. Fort de cela, et nonobstant sa révision quatre années après le début sa mise en œuvre effective, en dépit de ses résultats mitigés, il marque définitivement l'ancrage formel du Cameroun dans le New public Management (NPM).

³⁶¹ *Ibidem.*, p. 237.

³⁶² A. NGUELIETOU, « L'évolution de l'action publique au Cameroun : l'émergence de l'État régulateur », *Polis/R. C. S. P/ C. P. S. R.*, vol. 15, numéro 1&2, 2008, pp. 1 et s.

³⁶³ J. CHEVALLIER, « Gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *Revue française d'Administration publique*, n° 105, 2003, pp. 203 et s., spéc. p. 215.

³⁶⁴ P. BEZES, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties- L'impact du new public management », *Informations sociales*, n°126, pp. 26-37.

³⁶⁵ J. MERCIER, *L'Administration publique – De l'école classique au nouveau management public*, Les presses universitaires de Laval, Laval, 2002.

210. À partir de 2006, le Cameroun, dans le cadre du nouveau Programme national de Gouvernance, va consolider son arrimage à la nouvelle gestion publique. En effet, il s'articule autour de trois étapes : la rationalisation des structures et procédures administratives, la modernisation de la réglementation, la modernisation de la gestion des ressources humaines de la fonction publique³⁶⁶. Les prémices d'un tel attachement au NPM apparaissent dans le statut général de la Fonction publique³⁶⁷, qui institue la notion de « *poste de travail* » avec pour corollaire une évaluation du personnel. On pourrait même, en forçant les traits, remonter à la création de l'Institut Supérieur de Management public (ISMP) en 1985, pour le renforcement des capacités des agents publics, comme premier axe de simplification du fonctionnement de l'administration publique, afin de la rendre plus efficace et rapide. Il est bâti autour des actions suivantes : l'élaboration des cadres organiques ministériels, des normes de rendement et des critères d'évaluation par poste de travail³⁶⁸, l'actualisation et la mise en œuvre des manuels de procédures³⁶⁹, l'élaboration d'un schéma directeur de l'administration électronique (e-administration)³⁷⁰. Le deuxième volet vise à optimiser, à perfectionner les capacités des agents publics, et donc, à les rendre plus performants. Dans le même ordre d'idées, il faut ajouter la réforme du contrôle managérial, qui s'articule autour de la gestion axée sur les résultats et partant, de la quête de performance. Cette dernière passe par la détermination des objectifs et des indicateurs de performance, ainsi que des modalités de suivi et de contrôle.

211. L'adhésion « *au culte de la performance* »³⁷¹, selon le titre de l'ouvrage M. A. EHRENBURG paru en 1991 ne s'est pas faite en matière de finances publiques au Cameroun sans heurts. Cette « *grande transformation* »³⁷² amorcée, mais inachevée a entraîné des bouleversements, quand elle n'a pas drainé certaines imperfections, voire des maux sur lesquels il convient de s'arrêter un tant soit peu, afin de les conjurer ou de les corriger. En effet, depuis quelques décennies, s'appuyant sur la dialectique du « *visible et l'invisible* »³⁷³ pour emprunter les termes de M. M. Merleau PONTY, le droit financier public sous l'effet conjugué de la

³⁶⁶ Il s'agit de permettre à l'État de gérer de manière optimale son personnel. L'instrument technique dédié à cette fin est le Système intégré de Gestion informatisée des Personnels de l'État et de la Solde (SIGIPES).

³⁶⁷ Décret n°94/199 du 07 octobre 1994 portant statut général de la fonction publique

³⁶⁸ Sa mise en œuvre depuis sa consécration en 1994 et la publication de ses modalités d'application en 2001 (Décret n°2001/08/PM du 20 mars 2001) est restée mitigée du fait de l'absence des normes d'évaluation de rendement et de la performance.

³⁶⁹ L'approche des MPA a été introduite au Cameroun par l'Instruction n°003/CAB/PM du 24 janvier 2004. Elle poursuit trois objectifs : améliorer l'accueil des usagers des services publics, renforcer l'efficacité de l'organisation et du contrôle du travail administratif, promouvoir les valeurs de transparence et d'intégrité au sein des services publics.

³⁷⁰ Services du Premier ministre, *Op.cit.*, p. 10.

³⁷¹ A. EHRENBURG, *Le culte de la performance*, Paris, 1991.

³⁷² POLANYI, *La grande transformation*, Paris, 1983.

³⁷³ M. MERLEAU PONTY, *Le visible et l'invisible*, Gallimard, Paris, 1979.

mondialisation et du triomphe du modèle libéral, a entrepris sa mue, portée par une dynamique internationale.

212. Ce mouvement ébranle la conception moderne essentiellement politique et juridique des finances publiques, dont les caractéristiques sont la sacralisation de l'autorisation parlementaire, la généralisation du budget de moyens, la prééminence du contrôle de régularité, etc. Cette conception reçue au Cameroun au lendemain des indépendances par l'Ordonnance de février 1962, amplement inspirée de la législation française de 1959, va s'effriter au fil du temps sous l'effet conjugué des méfaits de la crise économique et des conditionalités des bailleurs de fonds internationaux par les biais des PAS. À travers ces derniers, ils font progressivement, mais sûrement entreprendre des réformes structurelles dans le domaine de la gestion publique, notamment en matière de finances publiques, afin de les arrimer à la nouvelle gouvernance financière d'inspiration anglo-saxonne ancrée dans la quête de la performance, de la transparence et de la participation du citoyen. Ces efforts vont aboutir à la révision du régime financier de l'État en 2007 et à la relecture des directives CEMAC de 2008 en 2011. Le but de ces ajustements est d'aligner la législation financière à la nouvelle donne internationale. Ce processus s'est poursuivi avec l'adoption des lois de juillet 2018 et d'un important dispositif juridique de nature réglementaire.

213. Ce processus de conformation des sources matérielles et formelles du contrôle des finances publiques au Cameroun, bien qu'amorcé, souffre d'un certain nombre d'insuffisances qu'il semble opportun d'identifier, pour proposer des solutions idoines.

SECTION 2. LA RENOVATION LIMITEE DE LA PHILOSOPHIE DU CONTROLE

214. Le Cameroun a procédé à une réorganisation de son système de contrôle des finances publiques. Dans cette perspective, le nouveau modèle adopté modifie la philosophie ancienne, en une philosophie managériale axée sur la performance. Toutefois, l'on note quelques limites à sa mise en route. Pour comprendre les limites de cette rénovation, il importe d'apporter des précisions sur les origines externes de la philosophie de contrôle (paragraphe 1), et de ressortir les contours de l'internalisation autoritaire de la nouvelle logique de contrôle des finances publiques (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les origines externes de la philosophie du contrôle

215. La nouvelle philosophie de la performance, à laquelle s'acclimate le contrôle des finances publiques camerounaises, est loin d'être le résultat d'un choix délibéré de politique juridique des autorités camerounaises, qui se résumait en la construction nationale avec ses deux grandes articulations à savoir : l'édification de l'unité nationale et la promotion du développement économique et social. Son implémentation s'est faite par la préférence accordée à la gestion publique wébérienne, qui a donné naissance, dans le contexte camerounais, à une proto-bureaucratie³⁷⁴. Ce choix, qui se comprend au regard de la filiation française dominante du droit camerounais, est aux antipodes de la culture managériale et gestionnaire axée sur les résultats, qui tire ses racines dans les États de culture juridique anglo-saxonne. Un contexte problématique, caractérisé par la crise économique et financière, a entraîné des réformes audacieuses en matière de gouvernance publique, dans le domaine des finances publiques notamment, les orientant vers une nouvelle culture axée sur les résultats et la quête de performance sur les continents américain (A) et européen (B).

A. Les berceaux américains de la culture de la performance

216. La culture de la performance, dont la gestion axée sur les résultats est la matérialisation la plus achevée, entretient une filiation étroite avec les systèmes anglo-saxons, qui en ont constitué le foyer originel. À ce titre, les États-Unis (1) et le Canada (2) font office de pionniers dans le domaine, du moins sur le continent américain.

³⁷⁴R. TAMEKOU TSOWA, *Socio-histoire de la réforme administrative au Cameroun : de la proto-bureaucratie au nouveau management public (1960-2013)*, Thèse de doctorat de science politique, Université de Montréal, juillet 2017.

1. La source américaine de la culture de la performance

217. Les États-Unis, dès le début du siècle dernier, vont entreprendre, dans le domaine de la gouvernance publique, une succession de réformes, dont l'objet est d'assainir les finances publiques et de lutter contre les déficits budgétaires³⁷⁵. Une série de textes vont être adoptés, pour codifier le processus budgétaire au niveau fédéral, tant du point de vue de l'administration fédérale, avec à sa tête le Président de la République, que du Parlement. On peut ainsi citer, sans souci d'exhaustivité : le *Budget and Accounting Act* de 1921, qui codifie, pour la première fois, le processus budgétaire de l'administration fédérale, et impose au Président de la République de soumettre au Congrès un budget pour le gouvernement et crée le Bureau of the Budget, devenu depuis lors l'Office of Management and Budget (OMB). De son côté, le Congrès américain a ajusté son propre processus budgétaire, par le biais d'une loi intitulée *Congressional Budget and Impoundment Control Act* adoptée en 1974. Elle consacre la résolution budgétaire du Congrès et établit le *Congressional Budget Office* (CBO). Dans les années 1980, ce dispositif est complété par le *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*, connu sous le nom de Loi Gramm-Rudman-Hollings (Loi GRH), adoptée en 1985, et dont l'objet est de lutter contre les déficits budgétaires. Elle prévoyait des plafonds de déficit pour les différents exercices, avec la possibilité d'annulation des ressources budgétaires par le biais d'une procédure de confiscation, en cas de dépassement des plafonds autorisés. Cette dernière loi sera modifiée de manière substantielle par la *Budget Enforcement Act* (BEA) en 1987. Cette loi introduit une nouvelle méthode de contrôle budgétaire. Son objet est de contrôler le coût budgétaire des nouvelles lois plutôt que le déficit. Elle instaure des régimes différenciés pour les dépenses discrétionnaires, les dépenses obligatoires et les recettes du budget. En ce qui concerne les dépenses discrétionnaires, cette loi fixe des limitations pour les autorisations budgétaires et les dépenses, jusqu'à l'exercice 1995. Après avoir été révisée en 1993 et en 1997, elle s'est appliquée jusqu'en 2002. L'avantage de la BEA est qu'elle offre à l'État un cadre pluriannuel de dépenses rigoureux, gage d'une stabilisation des budgets, d'une bonne gestion des programmes et du contrôle budgétaire. Ce texte n'a pourtant pas permis au système budgétaire de s'arrimer à une gestion axée sur le rendement.

218. En effet, c'est seulement après l'adoption de la *Government Performance and Results Act* (GPRA) en 1993, et d'autres textes subséquents relatifs à la gestion publique, que les États-Unis vont disposer d'un système budgétaire intégral fondé sur le rendement, et reconnu par le Parlement. Contrairement aux réformes antérieures, la GPRA est codifiée dans une loi. Bien

³⁷⁵J. R. BLÖNDAL, D-J KRAAN ET M. RUFFNER, « La budgétisation aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* – Volume 3, n° 2, 2003, pp. 7 et s.

qu'initée par le Congrès américain, la *Government Performance and Results Act* n'a pas réussi à faire du rendement un élément déterminant du processus décisionnel budgétaire, notamment dans sa dimension parlementaire. Cet état de fait est la conséquence du peu d'intérêt accordé aux informations relatives au rendement, qui lui sont transmises par le Congrès. Le poids du Congrès dans le processus budgétaire explique cette situation. En réalité, les membres de ce dernier estiment que les rapports et les plans exigés par la GPRA ne sont pas pertinents dans le travail budgétaire qui leur incombe.

219. La GPRA est restée en deçà des attentes placées en elle, du fait de la prééminence de l'obligation pour le gouvernement de rendre compte de son rendement, au détriment de l'utilisation des informations produites sur le rendement par le Congrès, dans le cadre du processus budgétaire. Cependant, elle a promu une approche essentiellement axée sur le rendement pour l'Exécutif. Elle va ainsi imposer aux départements et aux agences de l'organe exécutif fédéral, d'établir des objectifs stratégiques pour l'ensemble du département, suivis d'objectifs annuels tactiques, et de rendre subséquemment compte des progrès au Congrès. Elle définit également de manière générale, les objectifs des plans stratégiques et des plans annuels. Ils intègrent les résultats généraux du département à des objectifs précis sur le plan des extrants. Le plan stratégique s'appesantit généralement sur les objectifs corrélativement aux résultats, tandis que le plan annuel insiste sur le rendement en mettant l'accent sur les objectifs à plus court terme en rapport avec les extrants. Le système budgétaire et financier américain brille déjà par sa très grande transparence, une perspective participative accrue et un professionnalisme marqué. Le parlement, ses agences et la société civile ont accès à toutes les informations générées par le Gouvernement. Il faut ajouter à ces points, l'adoption de la planification stratégique, de la programmation, la définition et la quantification des résultats/extrants, pour chaque programme ou agence et la responsabilisation des acteurs.

220. Le bilan mitigé de la *Government Performance and Results Act*, notamment du point de la sous-utilisation des informations sur le rendement dans le processus budgétaire³⁷⁶, va pousser l'*Office of Management and Budget* (OMB) à entreprendre, sous la présidence de Georges BUSH, dans le cadre du processus budgétaire de 2004, une évaluation systématique de tous les programmes gouvernementaux, sous la dénomination de *Program Assessment Rating Tool* (PART). Cette évaluation s'articule autour de quatre composantes, à savoir l'objet des programmes, la planification stratégique, la gestion et les résultats. Sur le plan de la réforme

³⁷⁶ E. LONG and A. FRANKLIN, « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », *Public Administration Review*, May 2004, Vol. 64, Issue 3, pp. 309 et s.

budgétaire, l'amélioration des outils de gestion, de la coordination et de la collaboration entre les différents programmes, notamment entre le niveau fédéral et les instances locales, l'articulation entre l'évaluation du rendement des personnes aux objectifs et à la mission des agences *etc.* ont contribué, à partir de 2004, à améliorer l'efficacité du processus budgétaire américain. À la suite de cette réforme, le *Secretary of the Treasury* publie annuellement le *Financial Report of The United States*, qui est en réalité, un rapport élaboré sur la base des rapports des agences.

221. En clair, comme il vient d'être démontré, les États-Unis se présentent comme des pionniers dans le cadre des réformes visant à arrimer le système budgétaire à la gestion axée sur le rendement, sur la quête de performance, notamment, à partir du Planning Programming Budgeting Sytem (PPBS) américain³⁷⁷. Pour des auteurs, cela a posé le constat selon lequel « *la budgétisation axée sur le rendement a de longs antécédents, quoiqu'irréguliers, aux États-Unis et les initiatives antérieures, sans égard à leur succès, ont été des modèles pour la communauté internationale* »³⁷⁸. Les États-Unis ne sont pas le seul État ayant inspiré la Communauté internationale : d'autres États américains de culture anglo-saxonne, y ont également contribué, en l'occurrence le Canada.

³⁷⁷ E. ANDREANI, « Une révolution budgétaire ? Planning Programming Budgeting Sytem », *Revue de Science financière*, 1968, pp. 193 et s.

³⁷⁸ J. R. BLÖNDAL, D-J KRAAN ET M. RUFFNER, « La budgétisation aux États-Unis », *Op.cit.*, p. 35.

2. L'origine canadienne de la culture de la performance

222. Comme son voisin américain, le Canada, du fait de la prédominance de sa culture anglo-saxonne, est un des pionniers des réformes budgétaires de type managériales³⁷⁹, qui inscrivent la gestion axée sur les résultats et la quête de la performance au frontispice de l'action publique. La réforme canadienne s'est répartie autour de trois mouvements complémentaires à savoir : le programme comme unité budgétaire, l'approche par les résultats et la reddition des comptes devant les comités parlementaires.

223. Dès les années 1970, le Canada va entreprendre un certain nombre de réformes en matière gestion publique. Reprenant à son compte le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) américain, le *Program Expenditure Management System* (PEMS) de 1978 va, d'une part, consolider la planification budgétaire et, d'autre part, renforcer le programme comme élément déterminant de la budgétisation. Ce document sera modifié en 1981, notamment la Partie III du Budget des dépenses, afin de clarifier les projets et d'améliorer la présentation des résultats. En 1982, les ministères sont invités par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), à adjoindre aux prévisions budgétaires, un supplément d'information sur la performance, afin de faciliter le travail des parlementaires.

224. L'*Increased Ministerial Accountability and Authority* (IMAA) d'avril 1988 permet au président du Conseil du trésor, de partager l'autorité qui lui est conférée avec ses collègues du Cabinet, dans le cadre de la reddition des comptes. Toujours est-il que le Bureau du Vérificateur Général (BVG) a estimé, en 1992, que les informations communiquées étaient incomplètes, lacunaires et incohérentes. Fort de ces critiques, en 1994, le Secrétariat du Conseil du trésor initie un projet, pour améliorer les rapports destinés au Parlement. L'année 1996 est marquée par la création du PRAS (*planning reporting accountability structure*) et la présentation de deux rapports aux parlementaires. L'un concernant les priorités et l'autre le rendement.

225. Dans la même perspective, le comité McGrath propose, dès 1986, d'optimiser l'efficacité des Comités parlementaires, en leur permettant d'obtenir des informations auprès des ministres et de recruter un personnel compétent³⁸⁰. Il suggère également la responsabilisation des sous-ministres. Cette proposition a été tempérée par les lignes directrices

³⁷⁹ J. BOURGAUL, « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2006/1 n° 117, pp. 69 à 83,

³⁸⁰ M. GUNTHER, « Reform of the Committee System », in GUNTHER (M.) and WINN (C.), *House of Commons Reform-Réforme de la Chambre des communes Programme canadien des stages parlementaires*, Ottawa, 1991, pp. 202-232.

du Bureau du Conseil privé, inspirées de celles du Cabinet Office britannique³⁸¹, dans la perspective d'une limitation de leur responsabilité devant le Parlement.

226. Par ailleurs, le cycle budgétaire, constitué par deux temps essentiels qui nouent les relations entre le Parlement et l'administration, est marqué par la mutation du rôle du Bureau du Vérificateur général. Lequel Vérificateur général, à côté de son rôle traditionnel de certification des comptes, assume un rôle essentiel dans la promotion d'une approche centrée sur les résultats, à travers son rôle d'information du Parlement, dans le cadre de son attribution d'examen des dépenses.

227. De plus, l'imputabilité en matière budgétaire se cristallise sur les Rapports Ministériels de Rendement (RMR) qui permettent d'une part, à l'administration de rendre compte au ministre, et d'autre part, de rendre compte au Parlement, à travers le dépôt du rapport à la Chambre, et le témoignage des hauts fonctionnaires devant ses comités. Ces rapports *« indiquent ce qui a été réellement réalisé à l'aide des ressources consenties (lecture d'efficacité) et reflètent tant la qualité de la gestion que l'utilisation optimale des crédits (lecture d'efficience) »*³⁸². Toujours dans ce cadre, les comités permanents³⁸³ enquêtent, étudient et font des recommandations sur des projets de loi. Ils observent les activités des ministères et des organismes qui ressortissent de leur compétence. Ils tiennent des audiences souvent publiques, pour rassembler l'information nécessaire. Ils peuvent à cette occasion faire un rapport à la Chambre. Parmi ceux-ci, le Comité permanent des comptes publics, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires³⁸⁴, jouent des rôles déterminants dans l'imputation budgétaire.

228. Au final, le cas canadien indique les progrès opérés depuis les années 1970, sur la voie de la planification stratégique et la gestion axée sur les résultats, marquant de ce fait une adhésion à la culture de la performance. Cet exemple a inspiré les instances internationales qui se sont chargées de diffuser cette philosophie de par le monde.

B. Les foyers européens de la culture de la performance

³⁸¹ C. POLIDANO, « The Bureaucrat Who Fell Under a Bus : Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain », *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, no 2 (April 1999), pp. 201-227.

³⁸² J. BOURGAUL, « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », *Op.cit.*, p. 71.

³⁸³ On recense quatre types de comités parlementaires poursuivent chacun un objectif propre : les comités permanents, les comités spéciaux, les comités législatifs et les comités mixtes.

³⁸⁴ Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, Pour un examen valable : améliorations à apporter au processus budgétaire, Chambre des communes du Canada, septembre 2003, 54 p.

229. Certains États occidentaux ont également été des précurseurs de la culture de la performance. En effet en Europe, en dehors de la Grande-Bretagne qui appartient à la culture anglo-saxonne et dont le rôle pionnier dans la diffusion de la culture de la performance n'est plus à démontrer (1), le cas de la Suède mérite qu'on s'y intéresse un tant soit peu, compte de la précocité de ses réformes dans le domaine (2).

1. L'expérience britannique de la culture de la performance

230. Au début des années 1990, notamment à partir de 1994, la Grande-Bretagne a amorcé son processus de mise en place de la gestion axée sur les résultats. Au terme de cette réforme qui s'est achevée en 2000³⁸⁵, le processus budgétaire est désormais réparti en trois phases : le *Budget cycle* ancré dans un *Finance Bill* sur la base du discours du budget du Chancelier de l'Échiquier ; le cycle des *Estimates*, qui définit aux ministères un cadre de dépenses déterminé par le gouvernement et débouche sur le *Appropriation Act* et le *Reporting Cycle* dont l'objet est d'informer le Parlement et les citoyens sur l'utilisation de l'argent public et son efficacité³⁸⁶.

231. En 1998, le Gouvernement travailliste aux affaires conforte la réforme, en introduisant les rapports de rendement. Se fondant sur cette nouvelle évolution, il exige que les deux composantes du *Comprehensive Spending Review* (CSR)³⁸⁷, à savoir le *Public Service Agreement* (PSA) et le *Service Delivery Agreement* (SDA) procèdent respectivement à l'exposé des cibles, des objectifs, et des indicateurs de performance et déclinent les PSA³⁸⁸. De son côté, le *National Audit Office* (NAO) valide les systèmes de collecte de données relatant les progrès des Public Services Agreement.

232. La réforme anglaise est ainsi enracinée dans la culture de la performance, à travers l'adoption de la gestion axée sur les résultats. Elle implique l'implémentation d'une planification stratégique pluriannuelle³⁸⁹, une meilleure budgétisation et programmation, permettant une réalisation optimale des politiques publiques. Le processus budgétaire est placé sous le sceau de la transparence. En amont, le *Treasury* occupe une place importante dans la détermination des crédits à demander, le contrôle des dépenses et des présentations au Parlement, en aval, l'institution de la *Public Service Agreements* (PSA) et d'indicateurs de

³⁸⁵ A LIKIERMAN, « From Planning to Implementation: The New UK Central Government Financial Framework », *Public Money and Management*, Volume 21, Issue 1, Janvier 2001, pp. 53 et s.

³⁸⁶ OECD, « Case Studies of Selected OECD Countries: United Kingdom », *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, Issue 3, Paris, 2004, pp. 417 et s.

³⁸⁷ A LIKIERMAN, *Op.cit.*, p. 54.

³⁸⁸ OECD, « Case Studies of Selected OECD Countries: United Kingdom », *op. cit.*, p. 421.

³⁸⁹ A. LIKIERMAN, *Op.cit.*, p. 55

performance permet d'améliorer l'information parlementaire³⁹⁰. Elle implique aussi la classification des agences sur la base de leur performance, à travers le rapport *Best Value*. De ce point de vue, l'*Audit Commission* étudie ce rapport dans la perspective plus large des *Comprehensive Performance Assessment*³⁹¹.

233. Cette philosophie de la performance repose également sur la promotion de la culture de la reddition des comptes. Elle se fonde dès lors sur deux documents essentiels : le *Departmental Plan* qui reproduit les *Estimates* et le *Departmental Report*, qui prend en compte les comptes de ressources du ministère et l'information relative à sa performance. Au niveau parlementaire, les membres du Parlement ont la possibilité d'interroger les membres du gouvernement sur la base des rapports³⁹². Celui-ci répond aux rapports dans les deux mois qui suivent leur publication. De manière singulière, les *Select committees* de la Chambre étudient les dépenses, la gestion et les politiques des ministères, alors que le *Public Accounts Committee* (PAC), lui s'appesantit, de manière particulière, sur les résultats du budget, notamment sur l'utilisation des crédits qui ont accordés par le Parlement. De leur côté, les *Account officers* sont assujettis à la réponse aux questions traitant des rendements budgétaires.

234. Toutefois, cet arrimage de la gestion publique en Grande-Bretagne, à la culture des résultats et de la performance a suscité un certain nombre de réserves. Il s'agit de la définition dilettante de la performance, une appréhension diffuse de la responsabilité, l'inadéquation de certaines modalités notamment les *Public Service Agreement*, avec la structure du Gouvernement, la préférence accordée aux objectifs de nature financière, au détriment du contenu des programmes et des cibles des résultats ; une collecte problématique de données servant de base à l'élaboration de l'information financière, l'utilisation timide des rapports élaborés.

235. En somme, ces critiques logiques pour un processus d'ajustement à une nouvelle culture managériale et gestionnaire n'occultent pas la part importante que le modèle britannique a jouée dans la diffusion internationale de la gestion axée sur les résultats et la quête de performance. D'autres États n'appartenant pas à la culture anglo-saxonne ont également contribué à l'expansion mondiale de cette philosophie.

³⁹⁰ OECD, « Case Studies of Selected OECD Countries: United Kingdom », *op. cit.*, p. 408.

³⁹¹ J. WILSON, « Local Government Modernization and the Views of Chief Financial Officers », *Public Administration*, Volume 83, Issue 1, March 2005, pp. 222 et s.

³⁹² N. POLSBY, « Legitimacy in British Policy-Making: Functional Alternatives to the Civil Service », *The British Journal of Politics and International Relations*, Volume 3, Issue 1, April 2001, pp. 24 et s.

2. La pratique suédoise de la culture de la performance

236. Bien que n'étant pas un État de culture anglo-saxonne, la Suède a une longue expérience de la culture des résultats, et de la performance. Elle s'ancre dans une longue pratique de la reddition des comptes, de l'*accountability*³⁹³. Cette culture est la conséquence de l'histoire de la Suède. L'action publique est rattachée aux ministères, très peu nombreux ou aux agences, qui ont en charge la mise en œuvre des programmes publics³⁹⁴. Il ne s'agit donc pas d'une innovation apportée par la nouvelle gestion publique.

237. Dès le début des années 1960, notamment en 1963, la Suède élabore le *Program Budgeting*³⁹⁵. Il a pour principal apport que l'évaluation et la supervision des activités publiques doivent se faire à l'aune d'un compte-rendu et d'une analyse précise fondée sur leurs résultats. À la suite de cette réforme, à l'approche des années 1980, les politiques publiques suédoises sont réorientées vers la lutte contre les déficits budgétaires. Dans la foulée, les socio-démocrates reviennent au pouvoir en 1982. Ils créent le *Civil département* pour parachever la réforme de l'administration publique. La période qui va de 1982 à 1988 est marquée par des réformes politiques visant à consolider la démocratie et à promouvoir la décentralisation administrative, dont l'objet est d'améliorer son efficacité et son efficience. Ces derniers sont centrés sur la prise en compte de l'intérêt de l'utilisateur³⁹⁶. À cause de ses résultats mitigés, dès 1988 le ministère en charge des finances va lancer une réforme dont l'objet est la promotion de la gestion axée sur les résultats.

238. À la suite de cette réforme, le Parlement suédois va adopter en 1997 la *Public Administration in the Service of Democracy*. Cette réforme de l'État et de l'administration publique a un aspect qui concerne la gestion axée sur les résultats et la quête de la performance. En effet, « depuis 1997, le budget du gouvernement central en Suède comporte 27 secteurs de dépenses qui représentent tous les domaines d'intervention du gouvernement. Ces secteurs sont même déclinés en 47 politiques sectorielles subdivisées en programmes et en sous-programmes. Chaque niveau de la pyramide comporte un objectif accompagné d'un indicateur pour conférer au budget une perspective de gestion par les résultats. Elle établit les étapes du processus

³⁹³ Deux grandes commissions ad hoc ont amorcé une réforme vers la production de rapports de performance, le Program Budgeting : la première mise sur pied en 1963, le Program Budgeting Commission, visait une réforme du processus budgétaire des agences tandis que la seconde en 1973, le Budget Commission, visait les rapports entre les ministères et les agences.

³⁹⁴ J. AUGER, « Réforme de l'administration publique : Suède », *Coup d'œil*, volume 4, numéro 2, juin 1998.

³⁹⁵ G. SUNDSTRÖM, *Management by Measurement: Its Origin and Development in the Case of Sweden*, Stockholm Center for Organizational Research, Stockholm, 5th August 2004, p. 11.

³⁹⁶ J. AUGER, « Réforme de l'administration publique : Suède », *Op.cit.*, p. 150.

entourant la production de rapports de performance et accorde une grande importance au citoyen dans le fonctionnement de l'administration publique »³⁹⁷.

239. En 2000, le ministère des finances suédois élabore et publie un livre blanc, dans le cadre du *Performance Budgeting Project*³⁹⁸, dont l'objet essentiel est d'améliorer l'efficacité et l'efficience du gouvernement central d'une part, et de promouvoir la transparence à travers la sincérité et la qualité des informations et des documents budgétaires soumis à l'attention du Parlement suédois d'autre part. Le processus budgétaire intègre l'État, le gouvernement central à travers les ministères, mais aussi les différentes agences. On note également une revalorisation du rôle du Parlement.

240. Du point de vue de la reddition des comptes, elle est le résultat d'un encadrement strict de l'action gouvernementale par le Parlement. Dès le mois de décembre, ce dernier adopte l'*Ordinance*, qui est une espèce de document de planification stratégique sur quatre à six ans. En février, les agences déposent leurs rapports annuels (*Arsredovisning*) dans les ministères ou au Parlement. Il s'agit en réalité de la réponse à la lettre budgétaire de décembre. Ils présentent les activités des agences et leur budget. Les agences présentent ensuite en mars leur document budgétaire triannuel (*Budgetunderlag*). Dans le même temps, le Gouvernement discute sur la politique budgétaire, les grandes priorités et orientations du *Spring Fiscal Policy Bill* (*Vårpropositionen*) qui après sa présentation au mois d'avril, est adopté par les parlementaires. Au plus tard le 20 septembre, le Gouvernement suédois dépose le *Budget Bill* au Parlement.

241. Le gouvernement est politiquement responsable de l'exécution des politiques publiques. Dans cette optique il s'assure de l'atteinte des résultats opérationnels des agences qu'il leur fixe par le biais de lettres de directives budgétaires (*Appropriation Directions ou Reglering-brev*). Ces lettres de directives budgétaires comportent deux éléments essentiels : les indicateurs de performance utiles à la reddition des comptes et l'évaluation des allocations budgétaires. La reddition des comptes se fait par le résultat du contrôle des ministres et par le dépôt au Parlement du rapport du nouveau Conseil de vérification. Les comités parlementaires ont des moyens conséquents pour effectuer leur travail de contrôle.

242. En 2005, le *Committee on Public Sector Responsibilities*, au terme d'un travail d'évaluation sur la situation de la gestion publique en Suède, suggère un certain nombre de mesures pour renforcer la réforme amorcée. Il s'agit, entre autres, de l'accroissement des

³⁹⁷ J. BOURGAUL, « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », *Op.cit.*, p. 80.

³⁹⁸ Swedish Government Office (Ministry of Finance), *Performance Budgeting in Sweden-outline of a Reform Programme*, 2000.

contrôles parlementaires, de la clarification des responsabilités entre les ministères et agences, entre les paliers administratifs, entre les collectivités locales et les instances centrales, et de la quête d'une certaine transversalité dans le travail des administrations centrales,³⁹⁹ etc.

243. En somme, le modèle suédois de gouvernance administrative, fondée sur une vieille culture de la reddition des comptes a initié assez tôt un arrimage à la philosophie de la gestion axée sur les résultats et la performance, servant d'inspirateur aux instances internationales. Majoritairement d'origine anglo-saxonne, la culture gestionnaire et managériale de la performance s'est progressivement propagée dans le monde : ce qui a fait dire à M. M.-C. ESCLASSAN qu'il ne s'agit pas d'« *un phénomène isolé ou marginal, mais bien [...] d'un mouvement de fond qui traverse de nombreux pays dans le monde* »⁴⁰⁰, un « *phénomène international* »⁴⁰¹. Manifestation de l'État post-moderne⁴⁰², l'adhésion et la diffusion de l'idée d'un État performant⁴⁰³ promue par les pays anglo-saxons s'est faite par le biais d'une dynamique internationale, mais aussi nationale, qui a abouti à sa réception ou plutôt à son imposition dans les États d'Afrique noire francophone.

C. La source d'inspiration française de la culture financière camerounaise de la performance

244. La diffusion internationale de la culture de la performance s'est matérialisée par une réception interne progressive. De ce point de vue, sa réception en France mérite qu'on s'y attarde un tant soit peu, au regard du rôle de source d'inspiration aux réformes des finances publiques, dans les États de l'Afrique noire francophone, en l'occurrence au Cameroun.

245. « *Le fondement de cette réforme [...] réside dans la volonté de rendre la dépense publique plus transparente, mais aussi plus efficace et plus utile. [...] Plus transparente, car elle doit permettre à chaque Français, par l'intermédiaire de ses élus, de mieux savoir ce qu'il advient de l'argent de ses impôts. [...] La réforme [...] répond à une deuxième exigence : celle de l'utilité et de l'efficacité. Nous tous, élus, avons le désir et le devoir de justifier la dépense publique auprès de nos concitoyens, de leur assurer que ce qui est prélevé sur leurs*

³⁹⁹ J. BOURGAUL, « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », *Op.cit.*, p. 82.

⁴⁰⁰ M.-C. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n°101, 2008, p. 29

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰³ A. SCHICK, « L'État performant : réflexions sur une idée dans les esprits, mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, n°2, OCDE, 2003, pp. 81 et s.

*revenus est correctement utilisé. [...] »*⁴⁰⁴. C'est par ces mots que l'ancien Président de l'Assemblée nationale française, Raymond FORNI, résume la réforme des finances publiques en France au début des années 2000. Après plusieurs siècles d'application, le principe posé aux articles XIII et XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789 selon lequel « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique [...] La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », méritait d'être ajusté pour l'arrimer au paradigme de l'efficacité, et renforcer le contrôle parlementaire et citoyen des finances publiques en France.

246. En effet, après son adoption, l'Ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, est restée intangible, résistant aux injures du temps. Largement ancré dans la conception moderne des finances publiques, essentiellement politique et juridique, qui sacralise l'autorisation parlementaire, le budget des moyens, le contrôle de régularité, la règle de la séparation entre les Comptables publics et les Ordonnateurs, la préférence accordée à la comptabilité de caisse, *etc.* Elle ne cadrerait plus avec l'évolution des finances publiques, progressivement imprégnées d'une culture managériale et gestionnaire orientée vers la quête des résultats, et les contraintes inhérentes à une raréfaction des ressources publiques, qui impliquait de rationaliser les dépenses publiques, pour assurer une meilleure réalisation des politiques publiques. Face à cette inadéquation, en octobre 1998, l'Assemblée nationale, à l'initiative de son Président, M. Laurent FABIUS, a constitué un groupe de travail⁴⁰⁵ sur « *l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire* », dont l'objet était de faire des propositions pour réviser l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Le rapport présenté en janvier 1999 par le rapporteur de ce groupe de travail, M. Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances, a proposé une série de mesures allant dans ce sens⁴⁰⁶. Dans le même ordre d'idées, une étude est menée sur la réforme de l'Ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances par M. Alain LAMBERT,

⁴⁰⁴R. FORNI, Président de l'Assemblée nationale. *Colloque de la Société française de finances publiques*(6 septembre 2000 - extrait).

⁴⁰⁵ Ce groupe de travail est composé de : M. Laurent FABIUS, président de l'Assemblée nationale, président, M. Augustin BONREPAUX, président de la Commission des finances, vice-président, M. Didier MIGAUD, rapporteur général de la Commission des finances, rapporteur ; MM. Philippe AUBERGER, Dominique BAERT, Jacques BRUNHES, Gilles CARREZ, Yves COCHET, Christian CUVILLIEZ, Laurent DOMINATI, Roger FRANZONI, Gérard FUCHS, François GOULARD, Jean-Jacques JÉGOU, Pierre MÉHAIGNERIE, Michel SUCHOD

⁴⁰⁶Assemblée nationale, *Rapport du Groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire »*, Président Laurent FABIUS, rapporteur Didier MIGAUD, tome 1, 27 janvier 1999.

pour le compte de la Commission des finances⁴⁰⁷. Les conclusions de ce travail sont claires : mettre sur pied un budget de missions, en lieu et place du budget des moyens, valoriser la pluri-annualité, instaurer un véritable système de la comptabilité publique, améliorer l'information financière parlementaire et citoyenne, rééquilibrer les pouvoirs en desserrant les contraintes de gestion inutiles, en refondant le principe de l'universalité, en respectant strictement les autorisations parlementaires, en consacrant le principe de sincérité budgétaire, en refondant le contrôle des finances, *etc.*

247. Finalement adoptée et promulguée, la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances (LOLF)⁴⁰⁸, a pour principal objectif la recherche d'efficacité dans l'utilisation des crédits. Elle est fondée sur la quête de performance⁴⁰⁹. Son article 51, alinéa 5, indique que les annexes explicatives par ministère qui accompagnent le projet de loi de finances doivent être accompagnées par un projet annuel de performances qui précise « *la présentation des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». L'article 54 de la LOLF ajoute que des « *rapports annuels de performance* », faisant notamment connaître « par programme les objectifs, les résultats attendus et obtenus », sont joints au projet de loi de règlement.

248. Cet arrimage à la culture du résultat, matérialisé par la généralisation de la planification stratégique pluriannuelle et la programmation budgétaire, s'est accompagné d'un renforcement des pouvoirs du Parlement⁴¹⁰. Répondant favorablement à la question du professeur A. SCHICK qui se demande : « *les parlements peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ?* »⁴¹¹, la consolidation du rôle du Parlement se fait, d'une part, à travers la réintégration dans le giron de la loi des opérations qui relevaient jadis exclusivement du pouvoir réglementaire et, d'autre part, à travers l'attribution au Parlement, d'un pouvoir d'amendement effectif sur les dépenses. Ainsi, l'article 47 de la LOLF dispose que « *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements*

⁴⁰⁷Rapport d'information n° 37 (2000-2001) de M. Alain LAMBERT, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 octobre 2000.

⁴⁰⁸(J.O. du 2 août 2001 et rectificatifs, J.O. du 7 novembre 2001 et J.O. du 29 novembre 2001) [sur le site de Légifrance].

⁴⁰⁹P. JAN, « La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », LPA, 25 juillet 2005, n° 146, pp. 10 et s. ; A. BARILARI, M. BOUVIER, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, 3^e éd., LGDJ, 2010, pp. 123 et s.

⁴¹⁰L. PHILIP (Dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement – Théorie, pratique et évolution*, Economica-PUAM, 1996.

⁴¹¹A. SCHICK, « Les parlements peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ? », in *Processus budgétaire : Vers un nouveau rôle Parlement*, Sénat-OCDE, 2001, p. 20 et s.

s'appliquant aux crédits, de la mission ». Le Parlement, désormais mieux informé, a vu ses instruments de contrôle réaménagés. Cet ajustement n'est pas sans rapport avec la fonction d'évaluation des politiques publiques.

249. Le rôle de la Cour des comptes en matière de contrôle des finances publiques a également été consolidé. Cette consolidation est perceptible, tant au regard de sa fonction de rapporteur, qu'au regard de sa mission de certification des comptes publics. Dans le premier cas, la lecture de l'article 58 alinéas 4 et 5 de la LOLF, permet de constater un élargissement de son objet, dans le sillage de l'extension du champ de la loi de règlement. Au contrôle de régularité classique, s'adjoint le contrôle de performance. Ce rapport est en réalité scindé en deux rapports distincts. Conformément à l'article 58 alinéa 4 du texte précité, le premier rapport porte sur les résultats des administrations et la gestion budgétaire. Il est réalisé par mission et le programme. Le second rapport examine les états financiers de l'État et les comptes, dans la perspective de la mise en œuvre de l'alinéa 5 du même article, relatif à la certification du bilan et du compte de résultat de l'État. Dans la cadre de son attribution de certification des comptes publics, l'article 58, alinéa 6 de la LOLF met à sa charge la mission de réaliser la « *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* ». La certification réalisée accompagne le projet de loi de règlement et est communiquée au Parlement en même temps qu'un compte rendu des vérifications opérées.

250. Dans la même perspective, on a assisté à une refondation de la comptabilité publique, qui s'est alignée à la comptabilité privée. Elle a adopté une nouvelle gouvernance financière fondée sur la programmation, à travers l'institution du budget-programme, la responsabilisation accrue des gestionnaires publics, l'évaluation, la rénovation de la fonction de contrôle financier *a priori*, la généralisation du contrôle de gestion ; la quête de performance par la détermination des objectifs assignés à un programme et des indicateurs permettant son évaluation⁴¹², la généralisation de la pratique des audits, *etc.*⁴¹³

251. En somme, l'objectif poursuivi ici est moins de présenter, de manière exhaustive, les importantes innovations introduites par la LOLF, que d'insister d'une part, sur la transition paradigmatique en faveur de la logique des résultats et de la performance et, d'autre part, de son rôle déterminant comme source d'inspiration des réformes amorcées depuis plusieurs décennies dans les États d'Afrique noire francophone, au Cameroun en

⁴¹² A. Arthuis, *Rapport d'information sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Sénat 2 mars 2005 n° 220.

⁴¹³ Ces innovations de manière détaillée, J.-P. CAMBY (Dir.), *La réforme du budget de l'État*, LGDJ, Systèmes 2° éd. 2004, 411 p.

l'occurrence. Cette externalisation de la source d'inspiration de la réforme des finances publiques camerounaises, pour les arrimer à la logique de la performance financière, pose le problème de sa légitimité dans un contexte de démocratisation de la gouvernance publique et d'affirmation de la souveraineté étatique ; ce d'autant plus que ces processus paraissent avoir emprunté une voie verticale et autoritaire, à travers la mobilisation des conditionnalités de natures diverses dans le cadre de l'octroi de l'assistance financière internationale, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale. Le monopole étatique en matière de fonction normative est aujourd'hui battu en brèche par une reconfiguration des légitimités sur la scène internationale au profit des acteurs supra-étatiques, voire non étatiques porteurs d'une vision néo-libérale impérialiste.

Paragraphe 2. L'internalisation autoritaire de la nouvelle logique de contrôle des finances publiques

252. L'option progressive, mais généralisée du FMI pour les PAS dans la politique d'assistance et de surveillance financière des États après une période initiale dominée par le principe de non-ingérence dans la gestion des fonds tirés, va se matérialiser par le recours systématique aux conditionnalités. La conditionnalité est donc l'instrument d'imposition des mesures ou des réformes de natures diverses par les institutions de Breton Woods. Sa bonne compréhension (A) apparaît comme le préalable à l'analyse de son utilisation dans le cadre de la réforme des finances publiques au Cameroun (B).

A. Les conditionnalités, instruments autoritaires de conduite des réformes étatiques

253. « Dès le début, la surveillance du FMI s'est accompagnée de l'octroi d'un financement, sur une base conditionnelle, aux pays membres qui souhaitaient s'engager à suivre les règles internationales, mais qui avaient besoin pour ce faire de ressources financières. Pour pouvoir atteindre et respecter des normes internationales de plus en plus acceptées, les pays devront porter une attention constante à leur besoin d'ajustement structurel, et le FMI devra, pour sa part, examiner les efforts d'ajustement structurel de ces pays et, le cas échéant, les appuyer financièrement »⁴¹⁴. Depuis sa création, la mission de surveillance du FMI s'est toujours accompagnée de la concession conditionnelle des financements. Initialement, il s'agissait de l'engagement à suivre les règles financières internationales. Ces conditions initiales vont s'endurcir progressivement avec l'apparition des conditionnalités en 1968. Dans le cadre de

⁴¹⁴M. GUITIAN, Ajustement structurel et conditionnalité », *Op.cit.*, p. 353.

l'aide internationale, les conditionnalités renvoient à l'ensemble des conditions exigées par les bailleurs de fonds internationaux, pour octroyer leurs aides ou prêts aux pays demandeurs, un « ensemble de mesures économiques correctives, qu'un État s'engage explicitement à prendre, en contrepartie du soutien financier qui lui est apporté »⁴¹⁵. Elle évoque « le fait qu'un prêt ou le rééchelonnement de dettes est subordonné à l'engagement pris par un emprunteur vis-à-vis du prêteur de respecter un certain nombre d'engagements »⁴¹⁶.

254. En effet, le FMI et la Banque Mondiale octroient des prêts aux États en voie de développement, pour assurer respectivement la stabilité du système international et financer les projets de développement et d'infrastructures. L'essor des conditionnalités trouve une explication, aussi bien dans la démocratisation des facilités de prêt, le souci de s'assurer l'efficacité des sommes octroyées par l'atteinte des résultats escomptés, que dans la nécessité de garantir le remboursement des prêts, en s'assurant de la solvabilité des États emprunteurs.

255. Du point de vue de leur nature, les conditionnalités apparaissent comme un mécanisme du droit des relations internationales⁴¹⁷. La conditionnalité est un élément de l'« accord de confirmation » établi entre un État demandeur d'un prêt auprès du FMI ou de la Banque Mondiale et l'institution en question. Pour y arriver, tout commence par une Lettre d'intention envoyée par le pays demandeur au FMI, afin d'indiquer les mesures qu'il entend prendre, dans le cadre du PAS envisagé⁴¹⁸. Par la suite, le FMI examine attentivement le PAS proposé et la situation économique de l'État concerné, puis des discussions dont l'objet est d'adapter le PAS aux contraintes de redressement de l'économie et de la balance de paiement sont engagées. Au terme de ces discussions, le dossier est soumis au Conseil d'administration pour sa décision qui, si elle est favorable, s'appelle Accord de confirmation⁴¹⁹. Sa nature juridique est controversée. M. GOLD lui dénie la qualification d'accord international, mais, lui reconnaît la qualité de *gentleman's agreement* sans valeur obligatoire pour le FMI,⁴²⁰ mais au caractère fortement

⁴¹⁵Dictionnaire de droit international public (sous la dir. de Jean SALMON), Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p.228.

⁴¹⁶ *Ibidem*.

⁴¹⁷ M. KAMTO, Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 10 et s., spéc., p. 12.

⁴¹⁸ Elle contient notamment les réformes à entreprendre avant l'approbation de l'accord, les critères et le calendrier de réalisation à observer pour que les tirages puissent être opérés et les examens périodiques permettant au Conseil d'administration du FMI de vérifier la conformité des politiques suivies par rapport aux objectifs du programme.

⁴¹⁹ J.J. REY et E. ROBERT, *Les institutions économiques internationales*, Bruylant, 2^e éd, Bruxelles, 1997, p. 152.

⁴²⁰ J. GOLD, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*, brochure FMI, n°35-F, 1980, p. 4. Dans le même sens, A. PELLET, Le cadre juridique de la vie économique internationale cours FNSP, 1982-83, p. 206.

contraignant pour l'État bénéficiaire. Une frange de la doctrine rejette cette position et voit, dans l'Accord de confirmation, un acte concerté, « *dont les termes lient et le Fonds et l'État membre intéressé* »⁴²¹.

256. Dans le prolongement de ce débat, la question se pose de savoir si les conditions sont de simples principes ou une règle juridique. Une partie de la doctrine parle de « *principes de conditionnalité qui subordonnent l'octroi de l'assistance financière du Fonds à l'adoption de programmes d'ajustement économique* »⁴²². D'un autre côté, l'Assemblée générale du Fonds indiquait, dans sa résolution 41/202 du 8 décembre 1986, que : « *l'application de la règle de la conditionnalité* » doit intégrer les spécificités liées à chaque État. Pour le Professeur Maurice KAMTO, envisager la conditionnalité comme un engagement conventionnel est parfaitement possible d'un point de vue juridique⁴²³. Bien plus, la conditionnalité est un instrument de politique internationale. C'est ici que le caractère autoritaire de la conditionnalité apparaît le mieux. En effet, elle paraît comme « *un acte imposé servant de levier à la politique d'une institution, d'un État ou d'un groupe d'États dans le cadre de relations asymétriques entre un pouvoir dominant et une entité subissante* »⁴²⁴. Dans cette perspective de standard uniformisée dans le cadre des PAS, elle a progressivement intégré l'impératif d'adaptabilité, suite à la critique du caractère désincarné des PAS. Ainsi, dans sa Résolution précitée, l'Assemblée générale préconise que « *sur le plan intérieur, dans le cadre des priorités et objectifs nationaux de développement des processus d'ajustement et des aménagements de structure efficaces qui soient axés sur la croissance, il devrait être tenu dûment compte des besoins économiques et sociaux et des exigences du développement de chaque pays dans l'application de la règle de conditionnalité* ». Dans le même ordre d'idées, « *le Comité prie instamment le Conseil d'administration de poursuivre l'examen de tous les aspects de la conditionnalité dont les financements du FMI sont assortis pour veiller à ce que, sans être affaiblie, elle porte désormais sur les points les plus essentiels, elle rehausse l'efficacité des programmes bénéficiant de l'appui du FMI, et elle tient dûment compte de la situation particulière des pays membres ainsi que de leurs capacités d'exécution* »⁴²⁵. C'est cette volonté d'assouplissement et d'adaptation aux spécificités des États qui a conduit à la mise sur pied de la dimension sociale des PAS, pour en

⁴²¹ D. CARREAU, P. JUILLARD, *Droit international économique*, LGDJ, Paris, 4^e éd., 1998, p. 612.

⁴²² J. TOUSCOZ, « Les Nations Unies, et le droit international économique. Rapport introductif », Colloque SFDI de Nice, Pedone, Paris, 1986, p. 44.

⁴²³ M. KAMTO, *Problématique de la conditionnalité en droit internationale et dans les relations internationales*, *Op.cit.*, p. 17.

⁴²⁴ *Ibidem*.

⁴²⁵ Comité monétaire et financier international, communiqué du 24 septembre 2000. Bull. F.M.I., octobre 2000, p. 315.

atténuer la rigueur. C'est ainsi que, dans le cadre de l'initiative incluant les Pays pauvres très endettés (PPTE), les États concernés doivent élaborer un Document stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

257. La conditionnalité apparaît alors seulement comme un outil d'évaluation, permettant de discriminer entre les pays ayant atteint le point de décision, puis le point d'achèvement ; et devant bénéficier des allègements ou des annulations de leur dette ; mais aussi comme une arme redoutable sur le plan sociopolitique, dans la mesure où sa rigueur peut entraîner des mécontentements populaires, pouvant conduire à la chute des régimes. Cette instrumentalisation de la conditionnalité se confirme par la dichotomie qui existe entre les « *pairs souverains* »⁴²⁶, entendus les pays développés, membres du FMI, et les États sous-développés. Cette catégorisation est importante dans la mesure où elle révèle que, d'outil d'intervention conjoncturel, la conditionnalité est aujourd'hui devenue un instrument d'ajustement structurel. Loin de son rôle initial de moyen d'ajustement international entre les États déficitaires et ceux excédentaires, elle est aujourd'hui essentiellement orientée vers les premiers, qui sont astreints à la présentation des programmes d'ajustement élaborés par eux⁴²⁷.

258. Dans le sillage de cette évolution, un auteur remarque que sous le couvert des P.A.S, le FMI propose, voire impose aux pays pauvres, un modèle de développement, de la généralisation duquel il attend une harmonisation des relations économiques internationales⁴²⁸, sous l'impulsion de la philosophie néo-libérale dominante. Un éminent auteur ajoute que « *l'État sous ajustement voit donc son libre choix du modèle économique bridé par les contraintes d'une conditionnalité qui a cessé d'être strictement économique ou financière* »⁴²⁹. En clair, le FMI a réussi à obtenir une application contraignante d'un instrument initialement de nature souple, la conditionnalité devenant ainsi un « levier » lui permettant d'exiger l'application de politiques « rigides »⁴³⁰. Cet état de choses peut être rattaché à l'essor d'instruments juridiques souples, dont le caractère formellement souple, peut cacher, dans son contenu, des dispositions obligatoires.

259. La généralisation et la systématisation des conditionnalités dans le cadre de l'assistance financière internationale posent le problème de la souveraineté étatique dans

⁴²⁶ J. GOLD, *Le bon fonctionnement des finances internationales, la protection des accords de confirmation du FMI et la rédaction des accords de prêts privés*, Série des brochures, n°39, FMI, Washington D.C., 1982, p. 6.

⁴²⁷ J-M. SOREL, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International*, Thèse, Droit, Paris XII, 1990, 2t., pp. 609 et 610.

⁴²⁸ M-F. L'HERITEAU, *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, Paris, PUF, 1986, p.129.

⁴²⁹ M. KAMTO, *Problématique de la conditionnalité en droit internationale et dans les relations internationales*, *Op.cit.*, p. 21.

⁴³⁰ J- M. SOREL, *Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International*, *Op.cit.*, p. 212.

l'ordre juridique international qui, de l'avis de M. L.BAL, serait devenu un mythe⁴³¹. Envisagée comme une puissance⁴³², une liberté⁴³³, la souveraineté recouvre en réalité ces deux dimensions selon qu'on se situe à l'intérieur de l'État ou sur le plan international. La souveraineté étatique internationale, dans une approche négative, est la non-soumission à une autorité supérieure⁴³⁴, l'absence de subordination de l'État à l'endroit d'un autre État⁴³⁵. Cette perspective formelle de la souveraineté doit être complétée par une dimension matérielle qui met l'accent sur la nature, les modalités et l'étendue des compétences étatiques⁴³⁶.

260. La paupérisation et la crise socio-économique et politique qui ont poussé le Cameroun à solliciter une assistance internationale conditionnée et permettant aux bailleurs de fonds d'imposer un certain nombre d'options politiques, économiques et juridiques aux autorités camerounaises, infléchissent la conception formelle de la souveraineté internationale, en l'assujettissant à la volonté prépondérante des acteurs internationaux étatiques, interétatiques, voire non étatiques. C'est un pan de l'ordre juridique international, fondé sur la volonté de l'État⁴³⁷ qui se fissure. Cette mouvance nourrit le débat sur les mutations de la souveraineté étatique⁴³⁸ vers une approche réelle, fonctionnelle ou instrumentale, voire conditionnelle⁴³⁹, marquant le passage de la souveraineté à la capacité de l'État⁴⁴⁰.

261. En somme, il importe de conclure en reprenant ces propos du professeur Maurice KAMTO, qu'« *on doit se rendre à l'évidence que les conditionnalités dans un contexte d'ajustement structurel constituent une nouvelle forme de tutelle internationale qui se drape du voile pudique des réformes économiques indispensables et consenties par l'État sous-*

⁴³¹ L. BAL, *Le mythe de la souveraineté en droit international, La souveraineté des États à l'épreuve des mutations de l'ordre juridique international*, Thèse, Université de Strasbourg, 3 février 2012.

⁴³² O. BEAUD, *La puissance de l'État*, P.U.F., Paris, 1994.

⁴³³ J. COMBACAU, « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, p. 47-58.

⁴³⁴ J. COMBACAU et S. SUR, *Droit international public*, Montchrestien, 11^e éd., Paris, 2014, p. 237.

⁴³⁵ J. SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Préface de Gilbert Guillaume, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 1045.

⁴³⁶ Voir en ce sens, l'affaire du Vapeur Wimbledon, Arrêt du 17 août 1923, CPJI, http://www.icj-cij.org/pcij/serie/A/A_01/03_Wimbledon_Arret_08_1923.pdf, Consulté le 01/09/2021, 40p.

⁴³⁷ M. KAMTO, *La volonté de l'État en droit international*, Académie de Droit international de la Haye, Recueil des cours, tome 310 (2004), Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2007, 427p.

⁴³⁸ P. MORTIER, *Les métamorphoses de la souveraineté*, Thèse de doctorat, Université d'Angers, 2011, 473p.

⁴³⁹ M. NGUELE ABADA, « Conditionnalité et souveraineté », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 35 et s., spéc., pp. 41 et s.

⁴⁴⁰ B. BADIE, « Chapitre I, De la souveraineté à la capacité de l'État ? », in M.-C. SMOUTS (Dir.), *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, 410p., pp. 37-58.

*développé. Pauvreté et souveraineté font définitivement mauvais ménage »*⁴⁴¹. Il apparaît alors clairement que les conditionnalités dans le cadre des PAS des États sous-développés, tout en conservant leur caractère formellement non contraignant, ont servi de cadre à une standardisation des modèles de gouvernance et de développement économique, sous la bannière de l'idéologie néo-libérale dominante. Elles ont également servi d'instrument d'ébranlement de la souveraineté des États pauvres et endettés, contraints de se soumettre au "diktat" des bailleurs de fonds internationaux, sous peine de se voir refuser l'aide financière nécessaire à leur survie. Le Cameroun n'a pas échappé à cette mouvance, dont une des conséquences est la réforme en profondeur de son droit public financier.

262. Il s'agit moins d'un processus voulu, que d'une démarche imposée par les bailleurs de fonds. À partir du début des années 1990, date de démarrage du premier PAS, jusqu'en 2007, date d'adoption de la loi sur le régime financier de l'État, les conditionnalités des bailleurs de fonds du Cameroun se sont non seulement densifiées quantitativement, mais se sont également diversifiées en termes de champ d'application.

B. La réforme des finances publiques camerounaises, résultat de l'application contraignante des conditionnalités internationales

263. La réforme en profondeur des finances publiques camerounaises, par son arrimage au paradigme de la performance financière, est la conséquence d'un processus vertical et autoritaire initié par une multitude d'acteurs étatiques, interétatiques et non étatiques, à travers le recours à la technique des conditionnalités, dont l'objet prétendu est l'harmonisation des relations économiques internationales, par la promotion d'un modèle de développement placé sous la bannière d'une idéologie essentiellement néolibérale de la gouvernance économique et politique, autour du modèle démocratique, du respect des droits de l'homme, et autour des règles juridiques, notamment dans le domaine des réformes publiques, dans une perspective de quête de performance. Cette dynamique s'est initié, sans concertation, ni consultation préalable avec des États concernés, à qui on a imposé des modèles venus d'ailleurs, sans que leur efficacité puisse aujourd'hui être démontrée à l'épreuve des faits. La mise entre parenthèses de la souveraineté financière de l'État camerounais a constitué le creuset de la refondation du fondement théorique du

⁴⁴¹M. KAMTO, Problématique de la conditionnalité en droit internationale et dans les relations internationales », *Op.cit.*, p. 23.

droit public, notamment financier, sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux, par le recours, dans le cadre de l'ajustement structurel, aux conditionnalités.

264. Plongé dans une crise économique sévère depuis le début des années 1980, à laquelle va se coupler une crise sociopolitique sous fond de revendications démocratique et de libéralisation de la vie publique, le Cameroun va voir sa souveraineté économique s'effriter par les PAS et leurs conditionnalités. La souveraineté économique, selon M. Jean TOUSCOZ, « désigne simplement les compétences de l'État dans l'ordre de l'économie, c'est-à-dire dans celui de la production, de la distribution et de la consommation des richesses ». Elle confère à l'État la liberté d'adopter le modèle économique et social qu'il estime être approprié pour impulser son développement social et économique. Cette faculté a été plus ou moins remise en question par la crise des années 1980 et 1990, qui plaçait le Cameroun dans une situation de dépendance économique et financière par rapport aux financements extérieurs.

265. D'inspiration néo-libérale, les premiers plans d'ajustement structurel au Cameroun ont un contenu essentiellement économique et financier. Accordé le 18 septembre 1988, le premier programme d'ajustement économique et financier a pour objet de rétablir les grands équilibres financiers de l'État, par la reconstitution d'une épargne budgétaire et de l'appareil productif ainsi que le rétablissement des équilibres extérieurs. Dans cette perspective, il est décidé du gel des augmentations de salaire, la hausse de plusieurs taxes⁴⁴², l'établissement et la publication d'une liste d'une quinzaine d'entreprises publiques budgétivores à privatiser. Les difficultés de sa mise en route vont rendre inopérant l'accord de confirmation en février 1990.

266. Signé le 20 novembre 1991 pour un montant de 600 milliards, le deuxième programme de 1991-1992 vise à restaurer les grands équilibres macro-économiques et à améliorer la compétitivité. Il s'agit entre autres des politiques de (i) réduction des déficits budgétaires, par l'augmentation du taux d'imposition, la réduction de la masse salariale et des subventions aux entreprises publiques ; (ii) la restauration de la compétitivité externe centrée sur la réduction des coûts des facteurs productifs ; et (iii) la restructuration des entreprises publiques.

267. Ses résultats mitigés ne permettent pas de rééquilibrer les finances publiques et la balance de paiement. Ce qui va aboutir en janvier 1994, à la dévaluation du FCFA, suivie d'une baisse drastique des salaires. Le programme économique et financier accordé en 1994 a été suspendu. Un autre ayant été approuvé le 25 septembre 1995 par le Conseil d'administration du FMI pour une période allant du 27 septembre 1995 au 30 juin 1996. Le Cameroun s'y engageait

⁴⁴² Taxes sur les produits pétroliers, sur les boissons, timbre fiscal et vignette automobile.

à mettre en œuvre le programme de réformes suivantes : (i) le réaligement de la parité du franc CFA aux fins de ramener le taux de change effectif réel à un niveau compatible avec le rétablissement des équilibres macro-économiques, (ii) l'adoption d'une politique de gestion de la demande intérieure qui permette de juguler l'inflation une fois les ajustements de prix résultant de la dévaluation effectués ; (iii) la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie ; et (iv) la poursuite du processus de libéralisation du commerce extérieur et l'élimination de toutes les contraintes pesant sur le libre fonctionnement des marchés de l'emploi des biens et des services.

268. Dans le sillage de ce programme, les politiques conduites sous l'impulsion et la surveillance des institutions de Breton Woods se diversifient progressivement. Ces dernières, de concert avec le Gouvernement camerounais, vont mettre en place un programme de référence, qui a couvert la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 1996. Les résultats encourageants de ce dernier programme ont poussé le Gouvernement à préparer, avec l'appui de la Banque mondiale et du FMI, un document cadre de politique économique et financière (DCPE) à moyen terme (1997/98 – 1999/2000), et à résolument s'engager, à partir du second semestre 1997, à mettre en œuvre les réformes indispensables. Les actions envisagées sont : (i) une politique budgétaire centrée sur l'augmentation des recettes, la maîtrise et la rationalisation des dépenses ; (ii) la réforme du secteur public pour stimuler l'efficacité de l'administration et redimensionner le périmètre économique de l'État ; (iii) la libéralisation et la sécurisation du climat des investissements et des affaires ; (iv) le redressement du secteur financier ; (v) des politiques d'ajustement dans les secteurs de l'agriculture, de l'énergie et des transports ; (vi) des politiques sociales axées sur la lutte contre la pauvreté, la valorisation des ressources humaines et l'amélioration des prestations des services de santé ; (vii) l'exploitation viable des ressources naturelles, notamment forestières, par l'application de mesures d'administration locale, de fiscalité et d'aménagement appropriés ; et (viii) le suivi statistique des entreprises publiques, de la dette intérieure, des indicateurs de pauvreté.

269. Dans le prolongement de ces actions, en août 2000, un document intérimaire de Stratégie de réduction de la pauvreté, préparé de manière participative, a été adopté par le Gouvernement. Ce document a permis au pays d'atteindre le point de décision de l'initiative renforcée des pays pauvres très endettés (PPTE) en octobre 2000. Le programme d'ajustement structurel à moyen terme (2000/01-2003/04) porte sur les axes suivants : (i) la promotion d'une croissance forte et durable ; (ii) la mise en œuvre des actions ciblées de lutte contre la pauvreté ; (iii) l'amélioration de l'efficacité de la gestion des dépenses publiques ; et (iv) le renforcement de la gouvernance.

270. Ce programme, dans sa composante promotion d'une croissance forte et durable, comporte un volet de politique budgétaire, dont l'objet essentiel est l'assainissement de la gestion des finances publiques, à travers des mesures variées comme la quête de la viabilité financière, sur la base de l'optimisation de la mobilisation des recettes non pétrolières, l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des dépenses, ainsi que le renforcement et l'optimisation des contrôles. On note l'introduction, avec le budget 2003, de la nouvelle nomenclature budgétaire et le recyclage des personnels des administrations à la nouvelle comptabilité publique. Le volet portant sur l'amélioration de la gouvernance comporte deux articulations essentielles, à savoir d'une part, la promotion de la bonne gouvernance par le biais de l'ajustement du fonctionnement de l'administration publique, notamment, par la revalorisation de la grille indiciaire, la révision du système de rémunération, la mise en place d'un système d'évaluation des personnels et l'élaboration des codes d'éthique, l'assainissement du circuit des dépenses publiques, par la systématisation des audits ou l'élaboration de manuels de procédures d'exécution des dépenses publiques et, d'autre part, la lutte contre la corruption. Ces différentes mesures préfiguraient déjà une réforme en profondeur des finances publiques, pour l'arrimer à la nouvelle donne, après les ajustements opérés en matière de marchés publics, par la mise en place d'une Agence de Régulation des Marchés publics (ARMP) en 2001 et la promulgation d'un code des marchés publics le 24 septembre 2004.

271. La dimension économique, financière et budgétaire des conditionnalités doit être complétée par sa perspective politique ou démocratique⁴⁴³. Elle repose sur le paradigme de la bonne gouvernance. Elle renvoie à un processus complexe, articulé autour de quatre composantes, à savoir : la légalité et la primauté du droit, la participation des citoyens, la responsabilité et l'obligation de rendre compte. Elle intervient dans quatre sphères : le politique, l'économie, l'administration, et la vie locale⁴⁴⁴. Plus qu'un processus, elle est un mode de gestion publique. Elle implique, sur le plan politique, l'adoption du modèle de gestion démocratique⁴⁴⁵. Elle recouvre donc la conditionnalité politique, qui est la subordination de l'aide internationale aux efforts de démocratisation. Elle tire son origine du discours du

⁴⁴³V. K. TOPANOU, « La conditionnalité démocratique », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 24 et s. ; A. SADIO, *Conditionnalité politique de l'aide publique au développement des partenaires occidentaux à l'Afrique : analyse des actions françaises en Afrique subsaharienne*, Science politique. Normandie Université, Université Cheikh Anta Diop (Dakar), 2019.

⁴⁴⁴K. TOPANOU, « La conditionnalité démocratique », *Op.cit.*, pp. 28 et s.

⁴⁴⁵L. SINDJOUN, « La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale », *Études internationales*, Vol. 32, n° 1, 2001, pp. 31-50.

Président français François MITTERAND à la Baule en juin 1990. Depuis lors, elle a été reprise par les partenaires financiers bilatéraux et multilatéraux. C'est ainsi qu'on la retrouve à l'article 96 de l'Accord de Cotonou sur le partenariat ACP/UE. Depuis les années 1990, la France a assujéti son aide publique au développement dans les États d'Afrique noire⁴⁴⁶ francophone, aux efforts qu'ils consentiront pour la promotion de la démocratie et l'expression des libertés sociales. Les bailleurs de fonds subordonnent désormais leur assistance au respect des principes de bonne gouvernance démocratique.

272. Cette évolution, qui s'est traduite au Cameroun à l'orée des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, consacre le principe de légitimité démocratique, qui ne peut être envisagé de manière pertinente, qu'en rapport avec le principe classique de souveraineté étatique⁴⁴⁷.

273. Il convient d'ajouter à ces deux composantes, la conditionnalité des droits de l'homme⁴⁴⁸. En effet, aux termes de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993, il a été affirmé une interdépendance entre la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁴⁴⁹. Il s'agit en réalité d'une composante de la conditionnalité politique. La Banque mondiale va réserver son assistance aux gouvernements bénéficiant d'une légitimité démocratique. L'effectivité de cette conditionnalité s'est matérialisée par la réception constitutionnelle des droits et libertés fondamentales, et la ratification de plusieurs instruments juridiques internationaux qui leur sont dédiés. Elle s'est aussi concrétisée par l'adoption et la promulgation d'une multitude de lois aménageant l'exercice des libertés individuelles, collectives, sociales, économiques et politiques en 1990. Elle a également pris le visage de l'assistance et l'accompagnement des partenaires extérieurs, dans l'organisation des premières consultations électorales ou des facilités commerciales. Cette conditionnalité reste néanmoins limitée, dans la mesure où les bailleurs de fonds internationaux ne peuvent pas veiller à l'effectivité des droits de l'homme, une fois que ceux-ci sont consacrés.

⁴⁴⁶J-M. DEBRAT, J-J. GABA et PH. HUGON, *La politique française d'aide au développement in l'aide publique française au développement, La documentation française, Alternatives économiques*, Paris, n°64, 2005.

⁴⁴⁷D. KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », RQDI, 2003, n° 16.1, pp. 37-59

⁴⁴⁸J-L. ATANGANA AMOUGOU, « La conditionnalité des droits de l'homme », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 58 et S.

⁴⁴⁹Une résolution du Conseil européen datée du 29 juin 1991 stipule que « la démocratie, le pluralisme, le respect des droits de l'homme, des institutions s'inscrivant dans un cadre constitutionnel et des gouvernements responsables désignés au terme d'élections périodiques et honnêtes, ainsi que la reconnaissance de l'importance légitime de l'individu dans la société constituent les conditions essentielles pour un développement économique et social soutenu ».

274. Toutes ces évolutions de la sphère des relations internationales et du droit international, marquées par l'émergence et la diffusion des conditionnalités de toutes sortes, posent la problématique de leur incidence sur la souveraineté étatique⁴⁵⁰. La conditionnalité, en ce qu'elle émane d'une entité externe à l'État et qu'elle oriente, voire impose un comportement à ce dernier, porte indiscutablement atteinte à la souveraineté étatique. Cette analyse est pourtant atténuée par le fait que c'est l'État qui consent à la conditionnalité, exprimant de ce fait sa volonté à y être lié⁴⁵¹.

275. Pour permettre de comprendre le rapport de la souveraineté à la conditionnalité, le Professeur Marcelin NGUELE ABADA convoque la distinction entre la souveraineté octroyée⁴⁵² et la souveraineté assumée⁴⁵³. Il fait remarquer que la plupart des États soumis aux conditionnalités appartiennent à ceux à qui la souveraineté a été octroyée à un moment de leur histoire, notamment à travers le vaste mouvement de décolonisation. Pour lui, cette situation s'accompagne de la fixation des limites à la souveraineté. Cette manière de voir doit être mise en perspective avec un certain nombre d'acquis du droit international public. Il s'agit notamment de l'article 2 paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies qui dispose que : « *l'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres* ». Or, la jurisprudence arbitrale internationale rappelle, dans l'affaire de l'île de Palmas, que « *la souveraineté dans les relations entre États signifie l'indépendance* ». Pour garantir cette indépendance, la résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies rappelle que « *Tout État a le droit de choisir son système politique, économique, social, culturel sans aucune forme d'ingérence de la part d'un autre État* ». Dans le même ordre d'idées, l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies précise qu'aucune disposition de la Charte « *n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte* ». La portée de cette disposition est limitée par le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁴⁵⁰M. NGUELE ABADA, « Conditionnalité et souveraineté », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 35 et s.

⁴⁵¹L'idée est de considérer que les engagements internationaux de l'État auxquels il a librement consenti ne peuvent être considérés comme des atteintes pures des abandons de souveraineté, mais bien comme son expression, la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt du 17 août 1923, affaire du navire Wimbledon conclure un traité international n'est pas un abandon de souveraineté : « *la CPJI se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque par lequel un État s'engage à faire ou ne pas faire quelque chose un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État.* »

⁴⁵²Elle est octroyée par le droit international et reconnue par la Communauté internationale. *Ibidem*.

⁴⁵³Il s'agit plutôt ici d'une situation de fait constatée par le droit. *Ibidem*.

276. Dès lors, l'admission de la souscription volontaire des États aux conditionnalités posées par les bailleurs de fonds internationaux pose la question de l'intégrité de leur consentement. Leur situation doit être rapprochée de celles des vices de consentement en droit des obligations, notamment de la remise en cause du consentement par la violence. Après une approche limitative recouvrant une dimension matérielle, corporelle et psychologique de la notion de violence, il a progressivement été admis qu'elle pouvait aussi être économique. Cette dernière est fondée sur le critère de l'existence d'une situation de dépendance ou de subordination économique. Les similitudes entre cette hypothèse et la situation des États sollicitant l'assistance internationale sont identiques. Ceux-ci, du fait de leur précarité économique et de leur dépendance financière vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux, sont en quelque sorte contraints de souscrire des engagements aux conditions imposées par ces derniers ; ce d'autant plus que ces conditionnalités ne sont pas sans ressemblances avec les clauses des contrats d'adhésion.

277. Dans un tel contexte, *« le principe de l'égale légitimité des régimes politiques, envisagé comme un corollaire de la souveraineté tend à céder le pas à un principe de légitimité démocratique, soit que les États affaiblis dans le Tiers Monde et à l'Est aient pris conscience de l'échec des régimes non démocratiques et du lien entre les exigences du développement et celles des droits de l'homme, soit qu'ils cèdent à la pression exercée par les puissances démocratiques. L'évolution en ce sens est naissante, mais de façon plus radicale, le libre choix des modèles de développement et des politiques économiques qui apparaissent, particulièrement dans le droit du développement comme un corollaire de la souveraineté, cède le pas à des choix économiques guidés ou imposés par les dispensateurs d'aides et de concours aux États qui en sont les bénéficiaires »*⁴⁵⁴. Ce constat sied à la situation dans laquelle le Cameroun s'est retrouvé après avoir eu recours aux plans d'ajustement structurel, dont les conditionnalités successives, d'abord économiques, puis politiques et juridiques, ont contribué de manière autoritaire, à l'adoption de l'idéologie néo-libérale, dont la culture de la performance, qui imprègne depuis 2007 le nouveau droit public financier camerounais, est la conséquence.

278. Le caractère externe et autoritaire des conditionnalités porte atteinte au principe posé par l'Assemblée générale de l'ONU qui soutenait, au paragraphe 5 de sa résolution 2131, que *« tout État a le droit de choisir son système politique, économique, social et culturel, sans*

⁴⁵⁴Société française pour le droit international, *L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Colloque de Nancy / Société française pour le droit international, Pedone, Paris, 1994. 318 p.

aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel État » et repris par la Cour internationale de Justice (CIJ), dans son arrêt du 27 juin 1986 sur l’Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua⁴⁵⁵. Il questionne la souveraineté de l’État camerounais, largement dépendant du fait de sa situation économique⁴⁵⁶ aux financements externes. La légitimité du droit élaboré sur la base des conditionnalités peut ainsi être questionnée⁴⁵⁷, d’autant plus qu’il traduit une espèce d’harmonisation des options politiques, économiques et juridiques sous la bannière néo-libérale⁴⁵⁸. L’échec plus ou moins marqué des PAS légitime ce questionnement, et invite à privilégier une démarche participative, permettant une meilleure intégration des États demandeurs d’assistance, dans l’élaboration des mesures les concernant.

Conclusion du chapitre 2

279. Les analyses menées dans le cadre du présent chapitre nous ont permis de démontrer un renouvellement significatif de la philosophie et de la logique qui soutendent les finances publiques et leur contrôle. Une évolution limitée par les origines externes de cette idéologie et l’internalisation autoritaire de la nouvelle logique de contrôle, à travers des conditionalités plus imposées que consenties. En effet, on note une rénovation significative des fondements théoriques du contrôle, accompagnée d’une internalisation autoritaire de la nouvelle logique de contrôle des finances publiques au Cameroun. C’est devenu une évidence : l’Ajustement structurel n’est pas seulement un remède pour atteindre de meilleures performances. Derrière les objectifs économiques à caractère technique visant à réduire la demande et à dynamiser l’offre, se profile un vaste chantier de recomposition en profondeur des sociétés, qui cible la diffusion d’un modèle libéral et démocratique. Il n’a pas suffi de substituer une logique économique, celle du marché, à une autre, celle de la rente ; il s’est surtout agit de promouvoir l’émergence de nouvelles valeurs et de nouveaux comportements⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ « *Les orientations politiques internes d'un État relèvent de la compétence exclusive de celui-ci [...] Chaque État possède le droit fondamental de choisir et de mettre en œuvre comme il l'entend son système politique, économique et social [...] La Cour ne découvre aucun instrument ayant une valeur juridique, unilatérale ou synallagmatique, par lequel le Nicaragua se serait engagé quant au principe et aux modalités de la tenue d'élections [...]. L'adhésion d'un État à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier. Conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international et la liberté qu'un État a de choisir son système politique, social et culturel* ».

⁴⁵⁶G. LADREIT DE LACHARRIÈRE, « L'influence de l'inégalité de développement des États sur le droit international », *R.C.D.A.L.*, T. 139, 1973-11, pp. 232-259.

⁴⁵⁷ M. ONDOA, « Ajustement structurel et refonte du fondement théorique des droits africains », *Op.cit.*,

⁴⁵⁸*Les banques de développement dans le monde*, Institut d’Études bancaires et financières, Paris (Dunod), 1964, t.1, p. 75 : « ... la banque représente, dans l’organisation du crédit mondial à long terme, la mise en œuvre des conceptions de l’époque des États-Unis »

⁴⁵⁹ A. VALETTE, « L’évaluation des programmes d’ajustement structurel (PAS) : quelques repères sur les outils et méthodes », in Georges COURADE (Dir.), *Le village camerounais à l’heure de l’ajustement*, Khartala, Paris, pp. 137-147, spéc., p. 143.

Conclusion du titre I

280. Au demeurant, l'on peut dire que les difficultés rencontrées par le Cameroun dans le cadre de la gestion de ses finances publiques, tant sur les plans socio-politique, administratif qu'économique, ont conduit à une rationalisation du contrôle des finances publiques, déterminée par de nombreux facteurs. Ainsi, dans une logique extra-juridique, la refondation du contrôle résulte d'une reconfiguration de la conjoncture économique, administrative et socio-politique. Sur le plan juridique, elle est le produit de la rénovation du fondement théorique des finances publiques, qui marque le passage de leur conception classique, très politique et juridique, à une approche plus gestionnaire et managériale.

281. Il apparaît dès lors, que la compréhension de l'évolution du contrôle financier public dans le contexte camerounais passe par une mise en perspective des mutations économiques et de l'environnement sociopolitique et administratif. Dans cet ordre d'idées, on peut citer la crise économique des années 1980, la crise politique des années 1990, ainsi que le processus d'intégration communautaire amorcé dans le cadre de la CEMAC depuis 1994. Les facteurs sociopolitiques et administratifs ont également contribué à la rationalisation du contrôle des finances publiques. C'est le cas de l'instauration de la démocratie, de la remise en cause de la protobureaucratie, et de la mise en œuvre de la décentralisation.

282. Sur le plan strictement juridique, le Cameroun procèdera alors à la refondation de son système de contrôle des finances publiques. Cette refondation va partiellement concerner la philosophie qui sous-tend le contrôle. On va alors passer d'un contrôle politique et juridique axé strictement sur les règles de droit, à un contrôle qui s'inscrit dans un cadre performantiel et de l'efficacité, plus axé sur la gestion managériale. Toutefois, on constate que cette évolution des finances publiques au Cameroun semble un peu hésitante, au regard des limites constatées.

TITRE II. UNE ÉVOLUTION HÉSITANTE DES RÈGLES RELATIVES AU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

283. Expression de la volonté de s'arrimer au mouvement international de mutation des finances publiques, la dynamique de rénovation de son contrôle dans le contexte camerounais apparaît comme un processus enclenché, mais inabouti. Le processus d'arrimage à la nouvelle gouvernance financière désormais affiliée à la doxa gestionnaire et managériale de la performance est perceptible dans le renouvellement des règles, tant internes qu'externes des finances publiques camerounaises. Ces efforts sont, à bien des égards, limités. Un tel constat rappelle la complexité qu'implique tout changement du droit. Les pesanteurs sont le fait du choc entre les forces conservatrices, qui militent pour le *statu quo* et les réformateurs qui, dans le cas d'espèce, sont favorables à une rationalisation du contrôle, à l'aune des impératifs d'efficacité et de performance. Elles sont aussi la conséquence de la nature essentiellement perfectible de toute œuvre législative, ce d'autant plus qu'elle implique un changement de fond de la philosophie sous-jacente qui anime les finances publiques et leur contrôle. Dans le cadre du renouvellement du contrôle des finances publiques, on enregistre une transformation significative des règles (chapitre 1) en dépit d'une qualité insuffisante des nouvelles règles du contrôle des finances publiques (chapitre 2).

CHAPITRE 1. UNE TRANSFORMATION SIGNIFICATIVE DES RÈGLES RÉGISSANT LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

284. Comme le précise le professeur M. BOUVIER « *on assiste aujourd'hui à une mutation d'ampleur de l'organisation des systèmes financiers publics qui se développent dans le monde comme une onde de choc qui s'étend progressivement. Tous les pays sont confrontés, en effet, à la réforme de leurs finances publiques*⁴⁶⁰ ». Le Cameroun n'a pas été épargné par la dynamique universelle de réforme des finances publiques, et même de la gestion de l'État en général⁴⁶¹ ; c'est d'ailleurs ce qui justifie de manière structurelle, les transformations de l'administration publique Camerounaise⁴⁶², dont l'un des aspects les plus perceptibles est relatif contrôle des finances publiques. On peut alors s'égayer de ce qu' « *une nouvelle ère s'est ouverte au Cameroun et de surcroît dans un espace institutionnel plus large*⁴⁶³ ». Car, la réforme du contrôle des finances publiques s'inscrit aussi dans l'optique d'améliorer les conditions de vie des populations⁴⁶⁴. De ce fait, une reconfiguration des bases normatives du contrôle de la gestion publique devenait impérative. Comprendre les causes des réformes que connaît le droit public financier aujourd'hui exige de questionner en amont, le contexte juridique financier international. En effet, « *Avec l'accélération de la mondialisation des échanges, les systèmes financiers des États s'exposent à de nombreux risques* ».

285. L'objectif majeur qui a poussé les pouvoirs publics camerounais, de concert avec les bailleurs de fonds internationaux, à entreprendre des réformes sur les finances publiques est qu'il faille moderniser le cadre juridique y afférent. La modernisation du cadre juridique des finances publiques devrait à son tour favoriser l'amélioration de la gestion financière publique. Une gestion améliorée des finances publiques est une gestion axée sur les résultats, une gestion tournée vers la performance. Et c'est ce concept de performance qui constitue en réalité le leitmotiv, le fil d'Ariane, voire l'épine dorsale des réformes des finances publiques; elle se trouve au coeur de la gestion financière moderne .

286. Il est cependant à noter que l'expression « *gestion budgétaire axée sur les résultats* » ne figure pas dans la directive relative aux lois de finances et même dans la directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA par exemple. Il

⁴⁶⁰ M. BOUVIER, « Avant-propos. Repenser et reconstruire les finances de demain », in *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, Paris, 2004, p.3

⁴⁶¹ S. Th. BILOUNGA, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, thèse de doctorat en Droit Public, Université de Yaoundé II, 2008-2009, p.2

⁴⁶² M. ONDOA (sous la dir.), *L'administration publique Camerounaise à l'heure des réformes*, op cit.

⁴⁶³ O. TOGOLO, « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », *RADP*, p.2

⁴⁶⁴ I. ABIABAG, *Le renouveau budgétaire*, op cit, p.67

s'agit là d'un constat assez surprenant, au regard du fait que la directive en question serait d'une importance à la fois capitale et déterminante au sein du nouveau dispositif communautaire de gestion des finances publiques. C'est plutôt à l'article 84 de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique qu'on retrouve le concept de gestion axée sur les résultats. La performance renvoie à la prise en compte des « 3 E » à savoir : Économie, Efficacité et Efficience.

287. Le Cameroun, pays connu pour sa fidélité à se conformer à ses engagements internationaux, ne pouvait pas rester sans donner suite aux exigences de la mondialisation des finances publiques. L'impératif de conformité se précise davantage lorsqu'on sait que cela « *...rend indispensable la mise en place d'un cadre de pilotage adéquat exigeant l'appropriation d'un langage commun à tous les acteurs intégrés dans les modes de fonctionnement, pour qu'une discipline du système puisse être possible...*⁴⁶⁵ ». Et c'est pour la cause que « *...La plupart des États se sont engagés dans cette voie, impulsés et soutenus par les organisations internationales (FMI, Banque Mondiale, OCDE). L'approche proposée consiste à réorganiser les systèmes financiers internes en adhérant à des codes de bonne conduite et en intégrant dans les législations des principes et des standards internationaux de bonne gestion des finances*⁴⁶⁶ ».

288. Les réformes appliquées au droit public financier connaissent des causes duales. Il s'agit comme cela a déjà été indiqué, des causes à la fois endogènes et des causes exogènes. « *La réforme est nécessaire parce que les techniques évoluent, il appartient au droit de s'adapter*⁴⁶⁷ ». Même si cela reste pour l'instant moins avoué, c'est dans le contexte interne qu'il faut rechercher les premières raisons qui auront justifié la mise en œuvre des réformes financières d'ampleur au Cameroun. L'ajustement structurel est venu réitérer la nécessité qu'il y avait à mener des réformes, cette fois-là sous formes de contraintes et de conditionnalités des bailleurs de fonds internationaux. Les PAS ont en effet été initiés par le FMI et la Banque mondiale, dans le but de juguler les effets néfastes de la grande crise économique survenue vers la fin des années 1980. Mais bien avant les réformes, le cadre juridique de référence relatif aux finances publiques était l'ordonnance du 7 février 1962, et c'est dans cette ordonnance jugée trop

⁴⁶⁵ M. BOUVIER « la surveillance multilatérale internationale des finances publiques et le pouvoir politique » in *Processus budgétaire, vers un nouveau rôle du Parlement*, édition H. Sénat / OCDE, 2002

⁴⁶⁶ J.M. ONDOA EKOBENA, *Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire en administration publique, ENA de Paris, 2013, p. 16

⁴⁶⁷ Déclaration du Professeur Raymond MUZELLEC lors du Colloque international organisé par le Gouvernement camerounais au Palais des congrès de Yaoundé sur le thème « la réforme du cadre juridique pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun ».

obsolète et en marge de la modernité, qu'il faut trouver les causes formelles justificatives des réformes.

289. La réception de la nouvelle philosophie d'essence gestionnaire et managériale se traduit dans les règles juridiques qui encadrent le contrôle des finances publiques, qu'il s'agisse des règles externes ou internes. On note donc une volonté des pouvoirs publics, de faire évoluer les finances publiques, pour les intégrer à un environnement d'efficacité. A cet effet, il semble donc important d'élaborer sur le renouvellement de l'assise juridique externe du contrôle des finances publiques (section 1) d'une part, et sur l'ajustement de l'assise juridique interne du contrôle (section 2) d'autre part.

SECTION 1. LE RENOUVELLEMENT DE L'ASSISE JURIDIQUE EXTERNE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

290. Les différents chocs que le Cameroun a connu sur les plans financiers, administratifs, économiques et politiques, ainsi que les solutions qui ont été adoptées, l'ont poussé à reconstruire l'encadrement juridique de ses finances publiques. Ainsi, le renouvellement de l'assise juridique externe du contrôle des finances publiques au Cameroun a trait à la rénovation des règles internationales du contrôle (paragraphe 1) et à la refondation des règles communautaires (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La rénovation des règles internationales du contrôle des finances publiques

291. L'adaptation des contrôles à la nouvelle gestion publique est un phénomène international⁴⁶⁸. Cette internationalisation⁴⁶⁹ prend corps dans plusieurs catégories d'instruments juridiques susceptibles d'influer sur la pratique des États, afin de « *contrôler efficacement et de manière transparente l'utilisation des ressources publiques*⁴⁷⁰ ». Il s'agit en quelque sorte d'instiguer une nouvelle gestion publique au sein des États, au travers d'« *un système de pilotage et de contrôle de l'action publique qui comprend (...) les modalités d'audit et d'évaluation ; le contrôle a posteriori des résultats*⁴⁷¹ ». La diversité des normes juridiques internationales consacrées, et susceptibles d'exercer une influence sur le contrôle des finances publiques doit alors être catégorisée de manière ambivalente ; c'est-à-dire, selon que celles-ci sont contraignantes (A) ou non contraignantes (B).

A. La rénovation par les règles internationales non contraignantes

⁴⁶⁸ M-Ch. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *Op.cit.*

⁴⁶⁹ Il faut déjà préciser que le concept d'internationalisation n'est pas ici entendu comme la mondialisation ou la globalisation du droit. Certes elle peut entretenir avec elles un lien étroit dans la mesure où elle participe du même mouvement de transmission, de circulation et d'intrusion des normes internationales dans les systèmes juridiques, ainsi que l'a relevé un auteur, mais elle se situe, plus qu'elles, dans la formation des normes, leur contenu et leurs effets. Elle correspond non pas seulement à la tendance des États à mettre en harmonie de manière volontaire ou contrainte leurs droits nationaux avec les principes et les valeurs dominants dans une sorte de mimétisme, mais aussi et surtout à une véritable perte de maîtrise de l'élaboration du droit par eux. Cette élaboration étant soit encadrée, soit impulsée au niveau international. Pour une analyse plus approfondie du concept, lire utilement K. F. NJIMBA, *L'internationalisation des constitutions des Etats en crise*, thèse de doctorat, Université de Nancy 2, 26 février 2011, 673p, Spéc. p. 25 et s.

⁴⁷⁰ M. BOUVIER, « Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement », *RFFP*, n°98, 2007, p.180

⁴⁷¹ H. GUILLAUME, G. DUREAU et F. SILVENT, *Gestion publique, l'Etat et la performance*, Paris, Presses de science Po et Dalloz, 2002, p.20

292. Les règles internationales non contraignantes attestent de l'existence d'un droit international mou ou peu rigide, trivialement dénommé « Soft-Law ». Ce droit n'a pas vocation à lier les différents acteurs de la société internationale, car ce dernier n'a aménagé aucun mécanisme par lequel lesdits acteurs expriment leur consentement. Il s'agit alors des règles internationales qui ont une valeur purement indicative et qui orientent tout simplement les États, dans le cadre de leurs pratiques internes. En matière de contrôle des finances publiques, il existe également de telles normes, qui constituent des boussoles ou des guides d'orientation de la politique étatique de contrôle des finances publiques. Ainsi, ces instruments qui orientent les politiques de contrôle des finances publiques des États, visent la protection des deniers publics, qui doivent être considérés comme des fonds et valeurs dont les organismes publics sont propriétaires⁴⁷².

293. Il s'agit d'abord du Code international de conduite des agents de la Fonction publique annexé à la résolution 51/59 de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 12 décembre 1996. Ce dernier édicte des normes de conduite de la fonction publique internationale. C'est à cette dernière qu'incombe de traduire dans la réalité, les idéaux de prônés par l'organisation des Nations Unies et les Institutions Spécialisées ; à ce titre, cette fonction publique s'appuie sur les grandes traditions de l'administration publique, lesquelles valorisent l'intégrité, l'impartialité, l'indépendance et la discrétion⁴⁷³. Davantage, les agents de la fonction publique ont une vocation particulière à servir les idéaux de paix, de respect des droits fondamentaux, de progrès économique et social, et de coopération internationale⁴⁷⁴. Selon le Code international de conduite des agents de la Fonction publique, l'intégrité desdits agents doit se manifester par l'évitement de toute forme de harcèlement et abus de pouvoir, la réfutation des conflits d'intérêts, l'abstention à la divulgation d'informations, l'utilisation régulière et la protection constante des informations confidentielles.

294. En font également partie, les normes internationales de contrôle des finances publiques appelées ISSAI, de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques (INTOSAI). Contenues dans la Déclaration de Lima de 1977 portant lignes directrices des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, leur valeur juridique est discutée. Ces normes sont toutefois regardées comme de saines pratiques, des standards internationaux incontournables. Leur légitimité technique est confortée par le fait qu'elles

⁴⁷² J. MAGNET, *Les comptes publics*, LGDJ, 1995, p.76

⁴⁷³ *Normes de conduite de la fonction publique internationale*, Commission de la Fonction Publique internationale, 2013, p.2

⁴⁷⁴ *Ibid.*

bénéficient de l'onction des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires financiers au développement. Elles fournissent des indications importantes, relatives à la mise en place et au fonctionnement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

295. Aux termes de la Déclaration de Lima, l'institution supérieure de contrôle (ISC) est immanente à l'administration des finances publiques, laquelle constitue une gestion fiduciaire. Le contrôle des finances publiques est un élément indispensable d'un système régulateur, qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie de la gestion financière, de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature⁴⁷⁵.

296. Un des points essentiels à cet égard concerne leur indépendance vis-à-vis des autres institutions étatiques et de la société civile. « L'indépendance est nécessaire dans la mesure où elle aide directement ou indirectement l'ISC à s'acquitter de ses responsabilités⁴⁷⁶ ». Restituée par Jean-Marc VARAUT dans le Dictionnaire de la justice, « L'indépendance est la situation d'une collectivité, d'une institution ou d'une personne qui n'est pas soumise à une autre collectivité, institution ou personne. Il faut que son titulaire n'ait rien à attendre ou à ne redouter de personne⁴⁷⁷ ». Selon M. ARTUR « le premier élément constitutif de tout pouvoir, c'est la séparation des fonctions. Le second, c'est une indépendance suffisante des dépositaires de chaque fonction⁴⁷⁸ ». La consécration de l'indépendance allant bien souvent de pair avec le sacre de la Constitution⁴⁷⁹, il est difficilement envisageable que cette dernière, ayant une intonation démocratique n'évoque pas l'indépendance de certains organes institutionnels, notamment de l'ISC. De ce fait, l'indépendance placée sous les feux de l'État de droit, prend une autre dimension. Au sens de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, il ne saurait alors avoir d'État de droit sans garantie constitutionnelle de l'indépendance du pouvoir judiciaire. L'indépendance serait donc une conséquence directe d'une interprétation stricte du principe de séparation des

⁴⁷⁵ Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances, Généralités, Section I, p.17

⁴⁷⁶ S. FLIZOT, *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans l'Union européenne*, Op Cit, p.97

⁴⁷⁷ J-M. VARAUT, *Indépendance*, in Loïc CADIET (dir.), *Dictionnaire de la justice*, PUF, 2004, pp.622-623

⁴⁷⁸ E. ARTUR, *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions*, ouvrage cité par Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz, Paris, Tome 2, 2004, p.9

⁴⁷⁹ F. HOURQUEBIE, *L'indépendance de la justice dans les pays francophones*, Dossier : Cahiers de la Justice ,2012. p.43.

pouvoirs, et un corollaire nécessaire à la protection judiciaire des droits⁴⁸⁰. C'est certainement dans cette optique que la Déclaration de Lima a précisé que « *l'établissement des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution ; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi* »⁴⁸¹.

297. En effet, les institutions supérieures de contrôle ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes, du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures. L'exigence d'une indépendance organique des structures de contrôle est unanimement confessée. En effet, « *L'essentiel, pour un organe de contrôle, (...) réside (...) dans l'effectivité de son indépendance et dans les moyens mis à sa disposition pour remplir sa mission* »⁴⁸². Dans ce sens, « *les ISC ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influence extérieures* »⁴⁸³. L'exigence d'une indépendance organique des structures de contrôle a d'ailleurs été proclamée par la conférence de LIMA, sur les lignes directrices en matière de contrôle des finances publiques. Elle l'a réaffirmée dans sa Section 8 : « *l'indépendance reconnue aux institutions supérieures de contrôle par la Constitution et les lois ordinaires, prévoit que leur soit garantie la faculté maximale d'agir de leur propre initiative* ». Il s'agit de rendre les acteurs seuls responsables d'une tâche d'intérêt public clairement déterminée, afin que leurs travaux ne soient plus suspectés de fins partisans et n'apparaissent plus comme des occasions de régler des comptes politiques⁴⁸⁴. Il revient ainsi à chaque système juridique national de définir les modalités à travers lesquelles la structure de contrôle est supposée revêtir un caractère d'indépendance et de neutralité. L'objectif étant de dissiper tout soupçon d'ingérence ou d'influence⁴⁸⁵.

298. Un autre aspect important concerne leur rôle, qui ne doit pas seulement être consultatif. Elles doivent également contrôler l'exécution des budgets publics. Les normes ISSAI offrent également un cadre d'évaluation de ces institutions⁴⁸⁶. Les Institutions supérieures de contrôle

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ Déclaration de Lima, Section 5 (3).

⁴⁸² G. ORSONI, « La Cour des comptes des Communautés européennes », *R.F.F.P.*, 1992, n°40.

⁴⁸³ Déclaration de Lima, Section 5 (1).

⁴⁸⁴ R. HERTZOG « Réflexions sur l'indépendance des organes publics » in, *L'indépendance des cours des comptes en Europe*, RFAP, N° 90, 1999, p.227.

⁴⁸⁵ J-M. ONDOUA EKOBEA, *Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Master en administration publique, ENA, Université de Strasbourg, mai 2013, p. 62.

⁴⁸⁶ Cadre de mesure de la performance des institutions supérieures de contrôle, 2016.

des finances publiques peuvent mettre leurs connaissances spécialisées à la disposition du Parlement et de l'administration, sous forme d'expertises y compris de prises de position sur les projets de lois ou les autres règlements à caractère financier. Les autorités administratives seront seules responsables de l'acceptation ou du refus de l'expertise ; en outre, ce complément d'informations ne doit pas faire présumer des constatations futures de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques et ne doit pas porter atteinte à l'efficacité de son activité de contrôle⁴⁸⁷.

299. Les résolutions issues des conférences initiées et en rapport avec les questions de développement, de financements, de croissance et de gestion des ressources publiques, rentrent également dans le champ des normes non contraignantes. Premièrement, on peut citer la Conférence de Monterrey⁴⁸⁸ sur le financement du développement, encore connue sous la dénomination de « *consensus de Monterrey* ». Elle portait sur la mobilisation des ressources nationales et internationales pour le développement, le commerce international, l'accroissement de la coopération financière et technique international, la réduction de la dette extérieure et la cohérence des systèmes financiers et monétaires nationaux. Selon le rapport de cette conférence, la réalisation des objectifs de développement de la Communauté internationale appelle au financement viable de la dette et à l'allègement de la dette extérieure, le renforcement de la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux.

300. En outre, la lutte contre la corruption doit être considérée comme une priorité à tous les niveaux au sein des États, car la corruption est un grave obstacle à une mobilisation et à une répartition efficaces des ressources, et facilite le détournement des ressources d'activités vitales pour l'élimination de la pauvreté et le développement économique durable⁴⁸⁹. Par conséquent, il est plus qu'essentiel de mettre en place un système efficace, rentable, transparent et responsable en vue de la mobilisation des ressources publiques et l'utilisation qu'en font les gouvernements ; il est également nécessaire d'assurer la viabilité des politiques budgétaires, moyennant une fiscalité et une administration fiscale équitables et efficaces et de réaménager les dépenses publiques, sans supplanter l'investissement productif privé. Les plans budgétaires à moyen terme jouent de ce fait un rôle important⁴⁹⁰. La Conférence de Doha de 2008, s'inscrit dans la continuité de celle de Monterrey. En effet, elle réaffirme les buts et engagements consacrés lors de la susdite

⁴⁸⁷ Déclaration de Lima, Section IV (12)

⁴⁸⁸ La Conférence de Monterrey s'est tenue au Mexique du 18-22 mars 2002

⁴⁸⁹ Conférence de Monterrey précitée.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

conférence. A ce titre, elle encourage à la mobilisation des ressources internationales au service du développement ; le renforcement de la coopération financière et technique internationale au service du développement⁴⁹¹. Au travers de la conférence de Doha, le financement du développement connaît une sorte de renouveau.

301. Enfin, la Conférence d'Addis-Abeba en Éthiopie du 13 au 16 juillet 2015, à travers ses préconisations pour une amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale, un renforcement de la transparence, et une amélioration des contrôles par les Cours des comptes, ainsi qu'une meilleure transparence dans la contractualisation publique. Dans la même optique, l'on peut citer les Lignes directrices pour la transparence budgétaire de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE)⁴⁹².

302. Ces instruments juridiques souples ont en commun de promouvoir une gouvernance financière nouvelle, fondée sur la quête de performance, de transparence et de participation citoyenne. Ils consacrent le contrôle du public et celui du Parlement ; ce dernier doit avoir la possibilité et les moyens d'examiner de près les rapports budgétaires, lorsqu'il le juge nécessaire ; tous ces rapports doivent également être mis à la disposition du public et être accessibles. La rénovation des règles internationales de contrôle des finances publiques ne s'est donc pas appliquée uniquement aux règles ayant une portée indicative, les règles contraignantes ont aussi connu une rénovation.

B. La rénovation par les règles internationales contraignantes

303. Les règles internationales contraignantes sont les règles conventionnelles. La convention internationale devrait être l'expression même du consensualisme, qui est à la base du droit international⁴⁹³. Il s'agit en réalité de la reprise internationale de la notion de contrat, telle que codifiée en droit interne⁴⁹⁴ ; La convention internationale, trivialement appelée traité

⁴⁹¹ Voir la déclaration de Doha sur le financement du développement : document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée de la mise en œuvre du consensus de Monterrey.

⁴⁹² OCDE, *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance, supervision, analyse et prospective*, www.oecd.org/gov/ethics/supreme-auditinstitutions-and-good-governance97892642266371.en.htm/ (www.oecd.org).

⁴⁹³ Le consensualisme de l'accord international est déduit de ses modalités de formation. Les cadres d'élaboration des traités sont la conférence diplomatique pour la formation d'une organisation internationale et la mission diplomatique pour des traités passés par l'Etat dans un cadre autre que celui d'une organisation internationale. Les modalités de formation du traité s'articulent en l'élaboration caractérisée par des négociations entre les parties à la convention. Il en sort un texte initial authentifié par les plénipotentiaires. L'accord sera par la suite soumis aux procédés de validation dans l'ordre interne des Etats.

⁴⁹⁴ E.P. ABANE ENGOLO, *L'application de la légalité par l'administration au Cameroun*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2009, p.101

ou accord international, « *s'entend d'un accord international conclu entre les États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière*⁴⁹⁵ ». Plusieurs normes conventionnelles participent ainsi à la rénovation du contrôle des finances publiques.

304. Dans la discipline scientifique qui nous intéresse, on peut citer au premier plan, la Convention des Nations unies contre la corruption signée à Mérida au Mexique du 9 au 11 décembre 2003, et la Convention des Nations unies sur la criminalité transnationale organisée, adoptée le 15 décembre 2000, à Palerme en Italie. Celle-ci met en place un dispositif destiné à prévenir et détecter toutes formes de blanchiment de capitaux ; pour cela, la convention institue un régime interne de réglementation et de contrôle des banques et des institutions financières non bancaires, y compris des personnes physiques ou morales qui fournissent des services formels ou informels de transmission de fonds ou de valeurs ainsi que, s'il y a lieu, des autres entités particulièrement exposées au blanchiment d'argent, dans les limites de sa compétence, afin de décourager et de détecter toute forme de blanchiment d'argent. Ce régime met l'accent sur les exigences en matière d'identification des clients et, s'il y a lieu, des ayant droit économiques, d'enregistrement des opérations et de déclaration des opérations suspectes⁴⁹⁶.

305. La convention invite les États à envisager la mise en œuvre des mesures réalisables, de détection et de surveillance du mouvement transfrontalière d'espèces et de titres négociables appropriés, sous réserve de garanties permettant d'assurer une utilisation correcte des informations, sans entraver d'aucune façon la circulation des capitaux licites⁴⁹⁷. Il peut donc être fait obligation aux particuliers et aux entreprises, de signaler des transferts transfrontiers de quantités importantes d'espèces et de titre négociables appropriés⁴⁹⁸.

306. Elle insiste également sur le respect de certaines exigences telles que l'identification des clients, l'enregistrement des opérations et la dénonciation des opérations suspectes. Elle est à l'origine de la création et de la généralisation des Agences nationales d'Investigation financière en Afrique francophone, comme c'est le cas au Cameroun⁴⁹⁹. Leur objet essentiel étant de prévenir et de lutter contre la criminalité

⁴⁹⁵ Article 1 (a), Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

⁴⁹⁶ Article 14 (2) de la convention de Merida.

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ Décret n° 2005/187 du 31 /05/2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation financière (ANIF). Il s'agit d'un organe public de renseignement financier, rattaché au Ministère des Finances, doté de l'autonomie financière et d'un pouvoir de décision sur les matières relevant de sa compétence. Elle a trois (3) missions essentielles :

financière internationale. Ces instruments juridiques nouveaux, qui impactent indirectement le renouvellement de l'assise juridique du contrôle des finances publiques, reposent sur une volonté de moralisation de la vie financière internationale, et sur un souci de promouvoir la transparence financière.

307. Ainsi, aux termes de la convention de Merida, *« chaque État-partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité⁵⁰⁰»*. Chaque État-partie doit s'efforcer de mettre en place et de promouvoir des pratiques efficaces visant à prévenir la corruption⁵⁰¹. En outre, chaque État-partie s'efforce d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents, en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption⁵⁰².

308. Ensuite, on peut citer le Code de conduite en matière de transparence des finances publiques, du Fonds monétaire international (FMI)⁵⁰³ adopté par le Comité intérimaire le 26 septembre 1999, qui recense les pratiques de transparence pour les banques centrales dans la conduite de la politique monétaire et pour les banques centrales et d'autres organes financiers, dans la conduite de la politique financière. Deux principes fondamentaux en sont alors le socle ; premièrement, l'efficacité des politiques monétaire et financière peut être renforcée en mettant à la disposition du public, davantage d'informations sur les politiques monétaire et financière ; deuxièmement, la bonne gestion des affaires publiques exige que les banques centrales et les organes financiers soient tenus de rendre compte, en particulier lorsque les autorités monétaires et financières bénéficient d'un degré élevé d'autonomie. La transparence des organes financiers, en particulier la définition claire de leurs objectifs, devrait aussi contribuer à l'efficacité de la politique, en

- la réception et le traitement des dossiers relevant de sa compétence et leur transmission aux autorités judiciaires, lorsqu'il est établi que l'origine des sommes mises en cause ou la nature des opérations font l'objet de déclaration de soupçon au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

-la recherche et l'obtention des informations auprès des autorités judiciaires et de contrôle des assujettis

-la constitution d'une banque de données sur les déclarations de soupçon sur les opérations à risque ainsi que leurs auteurs

⁵⁰⁰ Article 5 (1) de la convention de Merida.

⁵⁰¹ Article 5(2), *Ibid.*

⁵⁰² Article 5(3), *Ibid.*

⁵⁰³FMI, « Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques », 2007.

permettant aux acteurs et bénéficiaires, de mieux évaluer le contexte de la politique financière, et donc en réduisant l'incertitude dans leur processus de prise de décision⁵⁰⁴.

309. Il faut adjoindre à ces textes, la Charte africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance, adoptée par la huitième Session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État, tenue le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba en Éthiopie. Cet important instrument traite, dans ses dispositions, de certains aspects qui concernent la gouvernance financière. Son article 32, alinéa 1, évoque l'obligation de reddition des comptes, déjà inscrite dans son préambule, quand son article 33 alinéa 1, pose le principe de « *la gestion efficace et efficiente du secteur public* » et « *la mise en place des systèmes fiscaux efficaces basés sur la transparence et l'obligation de rendre compte* » à son alinéa 11. Ces références illustratives sont révélatrices de la philosophie qui a servi de base à l'élaboration de cet instrument juridique à portée continentale. En effet, la charte a à coeur, au rang de ses objectifs, d'instaurer, de renforcer et de consolider la bonne gouvernance, par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance⁵⁰⁵. Au rang de ces principes, figurent la transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques⁵⁰⁶ ; la condamnation et la répression des actes de corruption, des infractions et de l'impunité qui y sont liées⁵⁰⁷.

310. Dans le cadre du contrôle des finances publiques, la charte invite les États-parties à veiller à ce que la Constitution garantisse l'indépendance ou l'autonomie des institutions⁵⁰⁸, que ces institutions rendent compte aux organes compétents⁵⁰⁹ ; et enfin, que les institutions bénéficient des ressources nécessaires pour s'acquitter de manière efficiente et efficace des missions qui leur sont assignées⁵¹⁰.

311. Ainsi, sous l'impulsion d'un certain nombre d'acteurs internationaux, différents supports ont pu servir de base à un changement de paradigme du contrôle des finances publiques. On note le rôle important joué par le droit souple dans cette mutation. Ce dernier, dénué de coercition, a assuré son efficacité par la conviction et le soutien stratégique des bailleurs de fonds et des partenaires au développement, qui l'ont introduit dans les États africains comme le Cameroun, au moyen des conditionnalités. Le changement des règles de

⁵⁰⁴ Lire utilement l'introduction de Code de conduite en matière de transparence des finances publiques du Fonds monétaire international.

⁵⁰⁵ Article 1 (6), C.A.D.E.G

⁵⁰⁶ Article 2 (8), *Ibid.*

⁵⁰⁷ Article 2 (9), *Ibid.*

⁵⁰⁸ Article 15 (1), *Ibid.*

⁵⁰⁹ Article 15 (2), *Ibid.*

⁵¹⁰ Article 15 (2), *Ibid.*

gestion des finances publiques a donc subi l'influence de la réglementation internationale universelle, mais également du droit communautaire. Cela implique donc que les normes communautaires, aient aussi fait l'objet de refondation.

Paragraphe 2. La refondation des règles communautaires du contrôle des finances publiques

312. Condition existentielle du droit communautaire, le principe de primauté est d'une importance capitale, pour une étude portant sur les rapports entre les ordres juridiques communautaire et constitutionnel. En effet, c'est grâce à ce principe de primauté que la normativité du droit communautaire prend tout son sens. Étant entendu que la primauté reflète la spécificité de l'ordre juridique communautaire, ainsi que la nécessité de garantir son autonomie, son autorité et son efficacité par rapport au droit interne des États-membres et singulièrement au droit constitutionnel. En effet, il ressort de la lecture de l'article 44 du traité CEMAC versions de 2008 et 2009 que « *les actes adoptés par les Institutions, Organes et Institutions Spécialisées de la Communauté pour la réalisation des objectifs du présent Traité sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure* ». Cette prééminence est inconditionnelle, dans la mesure où le droit communautaire ne tire pas sa suprématie d'une quelconque concession de la part du droit des États, mais se fonde sur sa nature intrinsèque.

A. Les règles communautaires initiales de 2008

313. Dès juin 2008, le Conseil des ministres de la CEMAC a adopté cinq (5) directives destinées à harmoniser le cadre juridique et les procédures de gestion des finances publiques dans les États membres : la directive n° 01/08-UEAC-190-CM-17 relative aux lois de finances ; la directive n° 02/08-UEAC-190-CM-17 portant Règlement général sur la comptabilité publique ; (iii) la directive n° 03/08-UEAC-190-CM-17 portant Nomenclature budgétaire ; la directive n° 04/08-UEAC-190-CM-17 relative aux opérations financières de l'État ; (v) la directive n° 05/08-UEAC-190-CM-17 relative au Plan comptable de l'État.

314. Elles ont été révisées par le Conseil des ministres qui a adopté, le 19 décembre 2011, six directives⁵¹¹ renouvelées, visant à harmoniser le cadre juridique de la gestion des finances

⁵¹¹ Directive n° 7/11-UEAC-028-CM-22 portant révision de la Directive N° 1/99/CEMAC-028-CM-03 portant harmonisation des législations des États membres en matière de Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) et du Droit d'Accises (DA) ne fera pas l'objet de développement ici parce ne concernant pas directement la démonstration.

publiques dans ses États-membres⁵¹², à la suite de la création d'un comité d'experts en gestion des finances publiques⁵¹³, et sur la base de ses comptes rendus⁵¹⁴. Il faut rappeler que la première réforme de 2008, inspirée de la LOLF française, visait trois objectifs essentiels à savoir, aligner le système des finances publiques sur les bonnes pratiques et les normes internationales, harmoniser la gestion des finances publiques dans la sous-région afin de faciliter l'exercice de la surveillance multilatérale, et contribuer au processus d'intégration régionale.

315. La véritable clé de voûte de cette réforme régit le contenu, le périmètre, les procédures d'élaboration, de vote, d'exécution, et de contrôle des budgets publics ; elle organise les relations entre les acteurs du processus budgétaire (gouvernement, administration, Parlement, corps de contrôle, société civile) ; elle consacre de nouveaux principes budgétaires, notamment la sincérité, la pluri annualité et précise les nouveaux éléments du budget (fonctions, programmes, indicateurs, autorisations d'engagement, annexes budgétaires) et les nouvelles responsabilités respectives des différents acteurs intervenant dans le processus budgétaire et financier public. Mais, les différents actes communautaires élaborés au sein de la CEMAC en 2008 ont connu une abrogation par l'important édifice normatif élaboré dès 2011.

B. Les règles communautaires de 2011

316. Un arsenal normatif considérable a vu le jour au sein de la CEMAC à partir de l'an 2011 ; ledit arsenal s'inscrivait assurément dans une dynamique nouvelle. Car, il visait désormais à mettre en avant une gestion axée sur les résultats et sur la performance. Pour la majorité, sinon la totalité de ces actes communautaires, il s'agissait des directives⁵¹⁵.

⁵¹² La Convention régissant l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UEAC) et notamment son **article 54** prescrivant l'harmonisation des législations budgétaires, des comptabilités nationales et des données macroéconomiques des États membres.

⁵¹³ Règlement n°05/10-UEAC-190-CM-21 du 28 octobre 2010 portant création, attribution et fonctionnement du comité d'experts en gestion des finances publiques.

⁵¹⁴ Comptes rendus des travaux du Comité des experts en gestion des finances publics respectivement les 25 février 2011 et 29 avril 2011.

⁵¹⁵ Les directives sont par nature, insusceptibles de produire un effet direct. En premier lieu, elles n'atteignent, en effet, les particuliers que grâce à la médiation des actes nationaux de transposition. Ce n'est donc qu'en invoquant les actes nationaux de transposition que les justiciables pourront se prévaloir des droits que leur confèrent la directive. Seules les mesures de transposition produiront des effets dans l'ordre juridique national. En second lieu, on dit de la directive qu'elle ménage la souveraineté des États membres. En effet, elle leur impose certes une obligation de résultat (la transposition correcte et dans les délais) mais elle leur laisse le libre choix des moyens. Dans l'idéal, les États sont censés conserver une marge d'appréciation non négligeable lors de la transposition d'une directive. Aussi la directive serait-elle un instrument plus favorable aux États que le règlement. Cette conception classique doit toutefois être fortement nuancée en raison de la tendance très accusée des institutions communautaires d'adopter des directives extrêmement détaillées. En présence de directives particulièrement détaillées, la distinction entre la directive et le règlement s'estompe. La Cour de justice a tiré les conséquences de cette pratique des institutions décisionnelles de la Communauté. Elle a, en effet, estimé que les directives étaient susceptibles, dans certaines hypothèses, d'atteindre directement les particuliers, à l'instar des règlements. Cette

317. D'abord, la Directive n° 6/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011, relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, définit les principes et obligations que les États membres doivent respecter dans leur législation, comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'État, et celle des autres administrations publiques, que pour les fonds de l'assistance extérieure, accordés par les institutions internationales ou les États étrangers.

318. À ce titre, elle pose le principe de la légalité et de la publicité des opérations financières étatiques, précise les attributions et les responsabilités des institutions, rappelle l'articulation du budget à un cadre économique global, régit la mise en œuvre des recettes et des dépenses, et systématise l'information du public. Elle met surtout l'accent sur l'intégrité des acteurs, à travers l'imposition d'une éthique financière, l'interdiction des atteintes à celle-ci, la dénonciation et la répression des infractions financières; elle dispose à ce sujet que « *Les détenteurs de toute autorité publique, élus, membres du Gouvernement ou hauts fonctionnaires, font une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction. Une loi spécifique précise les conditions et le périmètre d'application de ce principe et définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite* »⁵¹⁶.

319. En outre, elle affirme que « *Le comportement des agents de l'État est régi par des règles déontologiques claires et largement connues de tous. Un code de déontologie spécifique aux élus, inspiré des principes du présent Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, est établi par le Parlement. Les règles et procédures disciplinaires de la fonction publique sont renforcées en ce qui concerne les infractions en matière de finances publiques* ». Elle prescrit que des sanctions soient prononcées dans le respect des règles de l'État de droit, à l'endroit des élus ou fonctionnaires ayant géré les deniers publics de façon irrégulière.

320. Ensuite, la Directive N°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances. Selon cette directive, les opérations relatives à l'exécution des lois de finances sont soumises à un triple contrôle parlementaire, administratif et juridictionnel. S'agissant du contrôle parlementaire, les commissions parlementaires ont tout pouvoir pour entreprendre toute investigation et enquête relatives à l'exécution des lois de finances. Les informations ou les investigations sur place que ces commissions demandent ne peuvent leur être refusées. Elles

position de la Cour a surpris dans la mesure où le traité CE paraissait manifestement exclure l'attribution d'un tel effet à la directive.

⁵¹⁶ Section VIII, paragraphe 1.

peuvent procéder à l'audition des Hautes Autorités en charge des institutions constitutionnelles, des Ministres et de leurs subordonnés, dans les conditions déterminées par les Constitutions nationales. Toute personne entendue par ces commissions est, en ce qui concerne les questions budgétaires et financières déliée du secret professionnel.

321. Le Gouvernement transmet au Parlement, à titre d'information, et aux fins de contrôle, des rapports trimestriels sur l'exécution du budget, en recettes comme en dépenses et sur l'application de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public⁵¹⁷. **S'agissant du contrôle administratif, il comprend le contrôle hiérarchique de l'administration sur ses agents, qui le cas échéant peut s'exercer dans un cadre disciplinaire ; le contrôle interne qui regroupe l'ensemble des procédures et méthodes permettant au responsable d'un service de s'assurer du bon fonctionnement de celui-ci et notamment de la bonne maîtrise des risques ; le contrôle exercé par les inspections et les corps de contrôle, y compris celui de l'inspection des finances, qui peut s'exercer sur les services budgétaires et financiers de l'ensemble des ministères ; le contrôle de gestion, ainsi que le contrôle financier et comptable**⁵¹⁸. S'agissant enfin du contrôle juridictionnel, la directive dispose que le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque État-membre⁵¹⁹.

322. La Directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22, relative au Règlement général de la comptabilité publique, énumère de nouvelles règles relatives à la comptabilité de l'État. Il s'agit notamment des normes comptables, de la comptabilité budgétaire, de la comptabilité générale, de la comptabilité d'analyse des coûts et des actions, des règles régissant l'exécution du budget et les opérations de trésorerie. Elle précise également les responsabilités et compétences des acteurs de la recette, et de la dépense (Ordonnateurs, Contrôleurs Financiers, Comptables) et leurs relations. De ce point de vue, elle fait des Contrôleurs Financiers des acteurs à part entière du processus budgétaire et financier, en précisant leur statut et leur responsabilité. Elle indique les règles de tenue des comptes et de leurs contrôles. Contrairement à la Directive qui la précède, en l'occurrence celle relative à la loi de finances, cette dernière identifie deux grands types de contrôle notamment : le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel. Le premier est celui qui s'exerce, soit sous la forme de contrôle hiérarchique, soit sous la forme de contrôle organique par l'intermédiaire de corps et organes de contrôle spécialisés ; ledit contrôle est celui de l'administration sur ses agents, incluant le contrôle interne, le contrôle de gestion, les

⁵¹⁷Article 70

⁵¹⁸Article 71

⁵¹⁹Article 72

contrôles à priori, concomitant et à posteriori. Il est exercé par les organes de contrôle interne à l'administration⁵²⁰. Ensuite, le contrôle juridictionnel exercé par la Cour des Comptes⁵²¹.

323. S'agissant de la Directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 du 19 décembre 2011, relative au Plan comptable de l'État, elle précise entre autres, la nomenclature et les normes comptables de l'État, notamment la classification des comptes de trésorerie, des comptes de charges, des comptes de tiers, les principes et règles de tenue de la comptabilité générale de l'État, qui sont largement inspirées de la comptabilité privée, en l'occurrence du système comptable de l'OHADA. Elle consacre ainsi le principe des droits constatés et la tenue de la comptabilité patrimoniale.

324. La Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011, relative à la Nomenclature budgétaire de l'État, quant à elle, indique les nouvelles normes de présentation du budget. Dans cette perspective, amplement inspirée des normes internationales telles que le CFAP et le Manuel des Statistiques des Finances Publiques (MSFP) de 2001, elle précise les nouvelles exigences de présentation des crédits sur les plans économique, administratif, fonctionnel et programmatique. Par ailleurs, elle encourage une codification du segment économique.

325. Enfin, la Directive n° 05/-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011, relative au Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) indique les règles de comptabilisation des ressources et des charges, les unités administratives couvertes par exemple, les unités budgétaires, les unités de sécurité sociale. Elle régit les modes d'enregistrement des données basées sur les droits constatés. Le TOFE est un document standardisé, constitué d'agrégats des ressources et des charges de l'État. Généralement projetée sur une période trois ans, il fournit des éclairages sur l'évolution de la structure du budget de l'État.

326. En somme, la rénovation du fondement théorique des finances publiques, vers une perspective gestionnaire et managériale, porteuse de performance, a entraîné une révision des sources juridiques du droit public financier, notamment de l'assise juridique du contrôle, dans le contexte camerounais. Ce mouvement n'a pas épargné les sources supranationales, notamment celles de la CEMAC. Cette dernière a adopté, en 2008, des directives dans le cadre de la gestion financière publique. Elles ont été révisées en 2011, après le diagnostic d'un Comité des experts en gestion des finances publiques.

⁵²⁰ Article 84.

⁵²¹ Article 91-93

327. Les directives de décembre 2011 sont donc imprégnées de la philosophie de la nouvelle gestion publique, à travers l'adoption de la gestion axée sur les résultats. Cette gestion se traduit, entre autres, par la systématisation de la planification stratégique, à travers une vision politique globale à long terme et l'élaboration d'un document de stratégie décénal, qui permet une réelle visibilité à un terme intermédiaire ; ensuite, par le biais d'une programmation budgétaire à court terme, sous la forme de CBMT et CDMT, l'adoption de la budgétisation par programme, le renforcement de la mise en œuvre des exigences de sincérité et de soutenabilité budgétaires, le renforcement du rôle du Parlement, à travers l'institution du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB), la rationalisation du rôle des Contrôleurs Financiers et des Comptables publics, la responsabilisation accrue des Ordonnateurs, la reconsidération de la position de la Cour des comptes, avec son érection en institution supérieure de contrôle des finances publiques, la mise en place de ses garanties d'indépendance et l'élargissement de ses attributions ; l'alignement des instruments financiers, budgétaires et comptables de l'État et de la comptabilité publique aux normes et exigences internationales, la généralisation du contrôle citoyen, etc.

328. Toutes ces solutions juridiques consacrées par le législateur CEMAC, dans le cadre de l'harmonisation des finances publiques des États-membres, indiquent à suffisance une prise en compte du logo de la performance, manquant de ce fait leur « *managérialisation* » et leur privatisation, dans une perspective de résultats. Cette adaptation du droit communautaire entraînait, en vertu du principe de sa supériorité sur le droit interne, un alignement subséquent de ce dernier.

SECTION 2. L'AJUSTEMENT DE L'ASSISE JURIDIQUE INTERNE DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

329. Pendant longtemps, le cadre juridique financier de la sous-région CEMAC est resté en marge des normes et standards internationaux en la matière. Les normes et standards en question sont connus pour aider à l'amélioration de la gouvernance des finances publiques dans le monde. Cette situation embarrassante n'était pas sans conséquences néfastes pour les États de cette sous-région. L'on pouvait ainsi remarquer la baisse de l'aide publique au développement et l'accentuation de la mauvaise gestion des finances publiques. Les finances publiques revêtant un caractère essentiellement inclusif et dynamique, du fait que les régimes financiers des États sont reliés entre eux par une interconnexion qui favorise leur enrichissement mutuel. Le phénomène d'interconnexion des normes et systèmes juridiques déjà d'ampleur, s'est accentué ces dernières années du fait de la mondialisation.

330. Présentée comme « *une fausse idée claire* »⁵²², la hiérarchie normative en droit interne servira de cadre pour analyser la réception de la philosophie gestionnaire et managériale de la quête de performance. **Nonobstant l'intérêt des rapports entre le droit public financier et la Constitution**⁵²³, **la nouvelle gouvernance financière fondée sur la quête de la performance, n'a pas été réceptionnée par le constituant camerounais.** Il faut dire que les Constitutions camerounaises, depuis l'accession à l'indépendance en 1960, qu'il s'agisse de celles de 1960, de 1961, de 1972⁵²⁴ ou de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996⁵²⁵ telle que révisée en avril 2008, ont toujours comporté des références au droit public financier. Une étude du professeur Jacques BIAKAN sur « *La Constitution et les finances publiques au Cameroun* »⁵²⁶, aboutit au constat d'un « *contenu matériel stable des finances publiques* », entérinant la non-intégration de la nouvelle philosophie dans la Constitution, nonobstant la révision constitutionnelle d'avril 2008, survenue après l'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.

⁵²² P. AMSELEK, « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », in *Renouveau du droit constitutionnel*, Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU, Dalloz, Paris, 2007, pp. 983-1014.

⁵²³ *Constitution et Finances publiques*. Études en l'honneur de Loïc Philip. Institut Louis FAVOREU –Groupe d'études et de recherches comparées sur la justice constitutionnelle. CNRS UMR 7318. Economica. 2005, 622p.

⁵²⁴ F. MBOME, « Les expériences de révisions constitutionnelles au Cameroun », *Penant*, n° 808, Janvier-Avril 1992, pp. 19-45.

⁵²⁵ Sur cette constitution, voir : F. MBOME « Constitution du 02 juin révisée ou nouvelle constitution » in, la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, aspects juridiques et politiques ». Friedrich Ebert. Yaoundé 1996, PP. 16-33 ; M. ONDOA, « La constitution duale : recherche sur les dispositions constitutionnelles transitoires au Cameroun » *RASJ*, Vol. 12, 2000, PP. 20-56 ; A. D. OLINGA, *La Constitution de la République du Cameroun*, , 2^{ème} édition revue et corrigée, PUCAC, 2013, 272p.

⁵²⁶ J. BIAKAN, « La constitution et les finances publiques au Cameroun », *Op.cit.*

331. Il n'y a donc pas eu une « reconstitution » du droit constitutionnel financier⁵²⁷ camerounais. Un tel ajustement s'impose aujourd'hui pour adapter la Constitution camerounaise à cette nouvelle donne⁵²⁸. Ce constat à propos de la Constitution permet aux traités ayant été envisagés dans le cadre des sources externes d'irradier les sources législatives (paragraphe 1) et réglementaires (paragraphe 2), pour voir comment elles se sont conformées à la nouvelle philosophie de la performance.

Paragraphe 1. L'adaptation des règles législatives du contrôle des finances publiques

332. « *L'explication de la dynamique des réformes législatives en matière financière au Cameroun réside dans le fait qu'elles ne sont pas de génération spontanée. En effet, les réformes ne sont pas opérées ex nihilo* »⁵²⁹. Cette assertion est valable pour les sources législatives du contrôle des finances publiques au Cameroun à un double titre. Premièrement, ces réformes sont la conséquence d'une reconfiguration de l'assise théorique des finances publiques, avec l'adoption d'une philosophie gestionnaire et managériale ancrée dans la quête des résultats et de la performance. Secondement, elles se fondent, selon l'analyse kelsenienne, sur leur conformité aux sources textuelles supérieures, en l'occurrence internationales et supranationales⁵³⁰, la Constitution n'ayant pas encore réceptionné cette nouvelle gouvernance financière. Les normes législatives du contrôle des finances publiques sont issues du régime financier de 2007 (A) et des normes qui lui sont postérieures (B).

⁵²⁷E. OLIVA, « La « reconstitution » du droit constitutionnel financier », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, n° 100, pp. 1023 et s.

⁵²⁸ Il importe de souligner que lors des Travaux de la 4^e session de la plateforme de dialogue sur les finances publiques (mai 2018), le MINFI a indiqué qu'une modification de la constitution était déjà envisagée.

⁵²⁹ F. L. OWONA NDOUGUËSSA, *Le bréviaire des finances publiques camerounaises. Contribution à l'intelligibilité des lois du 11 juillet 2018*, Afrédis, collection intelligentsia, Avant-propos du Pr. Étienne-Charles LEKENE DONFACK, Préface Pr. Joseph OWONA, Yaoundé, 2020, p. 31.

⁵³⁰ Y. G. DJEYA KAMDOM, « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Op.cit.*

A. La loi portant régime financier de 2007

333. Le besoin de modernisation a toujours été présent dans l'environnement juridique camerounais, et semble avoir atteint sa consécration la plus solennelle avec la promulgation de la loi N° 2007-006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'État, qui apporte des avancées significatives, en introduisant une nouvelle culture dans la façon de concevoir et de gérer les finances publiques, et s'inscrit dans un mouvement de réforme de fond, que connaissent les finances publiques dans le monde⁵³¹. La transformation des contrôles suit le mouvement général d'évolution des principes d'élaboration et d'exécution des budgets publics. Avec le nouveau régime financier, l'on assiste au passage d'une logique de contrôle devenue obsolète à une logique nouvelle, dans laquelle l'objectif recherché par tout contrôle est celui de l'amélioration de la performance et l'efficacité de la gestion. La mise en place d'une nouvelle architecture budgétaire doit tendre vers la même finalité, mais surtout, elle doit favoriser la présentation d'un budget plus sincère, plus lisible, plus transparent, pour une meilleure information des structures qui ont en charge les différents contrôles.

334. Abrogeant l'ordonnance 1962⁵³², c'est l'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, qui va constituer la première manifestation de l'arrimage du législateur camerounais à la nouvelle logique financière⁵³³. Ce régime financier est l'aboutissement d'un long processus, dont le contenu cadre avec les préoccupations non seulement nationales, mais aussi régionales⁵³⁴ et internationales. En effet, ce texte s'enracine dans le mouvement international d'adaptation des finances publiques à la nouvelle gestion publique. D'ailleurs, il traduit le nouveau cadre financier, budgétaire et comptable de l'État⁵³⁵. De plus, le nouveau régime financier participe à la démarche de modernisation de la vie publique engagée par la constitution de 1972, dans sa lecture de 1996⁵³⁶. En d'autres termes, l'année 2007 marque la consécration d'un rééquilibrage des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, en matière budgétaire. Ainsi, le Parlement est renforcé dans sa mission de contrôle de l'exécutif, la chambre des comptes voit ses compétences réaffirmées, tandis que se dessine

⁵³¹ BOUVIER (M), « Réforme des finances publiques : la conduite du changement », LDGJ, 2007, Université du printemps du GERFIP°, P.5

⁵³² Le moins que l'on puisse dire est que le texte de 1962 en son état alourdissait considérablement la compréhension en même temps qu'il agrippait sérieusement la mise en oeuvre les finances publiques camerounaises.

⁵³³ NGUIMFACK VOUFO, « Le droit budgétaire Camerounais à l'épreuve du droit communautaire CEMAC », *opcit*, p.1

⁵³⁴ D. AVOM, « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspective », in *Monde en développement*, 2003, N°123, pp.107-125

⁵³⁵ J. BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques... », *op cit*, p.10

⁵³⁶ Guide didactique pour la mise en œuvre de la directive N° OI/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la CEMAC.

une meilleure répartition des rôles entre le ministère des finances et les autres départements ministériels.

335. En rupture avec l'ordonnance 62/OF/04 du 7 février 1962⁵³⁷ réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant du point de vue de la logique, la loi de 2007 réceptionne la nouvelle logique, dans toutes les composantes de la gestion financière publique, notamment le contrôle. Largement inspirée de la Loi organique sur les Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 en France. De manière globale, ce texte réceptionne la planification stratégique pluriannuelle, à travers l'institution du cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT), d'un Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ; il substitue le budget programme au budget de moyens⁵³⁸, consacre les principes de sincérité, de transparence⁵³⁹ et de soutenabilité budgétaire, adopte la gestion axée sur les résultats, promeut une responsabilisation accrue des gestionnaires publics⁵⁴⁰, renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire⁵⁴¹, institue à côté du contrôle de régularité classique, un contrôle de performance, une généralisation et une systématisation des audits⁵⁴².

336. La loi de 2007 constitue, du point de vue de la doctrine⁵⁴³, est le premier instrument de rupture d'avec la logique politique et juridique, qui a guidé les finances publiques camerounaises et structuré leur contrôle depuis les indépendances jusqu'à son adoption, et de leur arrimage à la nouvelle gouvernance financière fondée sur la gestion axée sur les résultats et ancrée dans la quête de la performance. L'adoption de ladite loi s'opère dans le dessein de résoudre l'impératif d'amélioration et de modernisation de la gouvernance financière qui s'est fait ressentir dans les pays sous-développés et particulièrement en Afrique⁵⁴⁴. Il est un truisme d'affirmer que cette fièvre a pris naissance en Amérique, avant de s'étendre progressivement

⁵³⁷La rupture se justifie par le fait que la philosophie de base de l'ordonnance de 1962 était devenue obsolète. En effet, celle-ci a été conçue autour des concepts de fédéralisme, de centralisme politique et plans quinquennaux. Ces concepts traduisaient des réalités politiques et socio-économiques de l'époque. En effet après l'indépendance du pays, l'idée dominante était de favoriser le renforcement des structures de l'Etat et la centralisation politique recherchait 2 buts notamment briser des féodalités qui peuvent compromettre l'autorité de l'Etat et intégrer à l'intérêt général qu'il entend promouvoir, les forces qui pourraient facilement devenir centrifuges.

⁵³⁸Articles 9 et suivants.

⁵³⁹Article 3.

⁵⁴⁰Articles 51 et suivants.

⁵⁴¹Articles 69 et suivants.

⁵⁴²Article 73.

⁵⁴³ S. Th. BILOUNGA. *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph. D. en Droit public, Université de Yaoundé II, 2008-2009, 468p. ; J. BIAKAN « La réforme du cadre juridique des Finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in M. ONDOA (Dir), *l'Administration publique camerounaise à l'heure des réformes*. Harmattan Cameroun, 2010, pp. 9 et s. ; ISSA ABIABAG, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Presses universitaires libres. Coll. Droit public de l'A. Vu. Dr A., 2013, 120p.

⁵⁴⁴ A. AMAR et BERTHIER Ludovic ; « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », *Revue RECEMAP*, Décembre 2007, 13p.

en Europe puis en Afrique. Au Cameroun, Il a été question de trouver une réponse rationnelle et profonde à l'obsolescence de l'ordonnance de 1962, à l'incapacité de son adaptation à inscrire les finances publiques camerounaises dans le courant de la modernité. Ainsi, la modernisation de la gestion financière du Cameroun était devenue inéluctable, presque impérative. La loi de 2007 va induire l'adoption de la loi portant régime financier des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) de 2009⁵⁴⁵, dans la mesure où l'État est garant du développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales, sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre entre celles-ci. De ce fait, il a été aménagé une tutelle technique, exercée par le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, et une tutelle financière, dévolue au Ministère des Finances. Ceci a eu pour objectif, l'encadrement du transfert de certaines compétences aux collectivités territoriales, et leur accompagnement dans la réalisation des objectifs du développement.

337. En ce qui concerne la tutelle financière, car elle rentre dans notre domaine d'étude, elle est régie par l'article 227 du décret N° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du Ministère des Finances. Il attribue à la Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire, la compétence en matière de suivi de la gestion de la trésorerie des Collectivités Territoriales Décentralisées. D'ailleurs, la circulaire annuelle de 2013 signée par le Ministre des Finances, portant instructions relatives à l'exécution, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'État, des Établissements Publics Administratifs, des Collectivités Territoriales Décentralisées et des autres Organismes, dans ses dispositions relatives à la tutelle financière de l'Etat central sur la gestion des CTD, est une parfaite illustration de l'exercice de la tutelle financière sur les collectivités territoriales par l'autorité tutélaire. L'on peut, à partir de ces textes, se dire que la volonté d'actualiser et d'améliorer est clairement affichée. Par conséquent, on peut aisément affirmer que l'année 2007 a été un tremplin important pour le basculement des finances publiques camerounaises⁵⁴⁶.

338. La loi de 2007 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques était « *considérée comme la charte financière de l'État au Cameroun*⁵⁴⁷ ». Cette loi a apporté des innovations fondamentales en faveur du Parlement. L'information du Parlement a été renforcée par le fait que « *le gouvernement fournit au Parlement, chaque année, au moment de la session budgétaire en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, des informations sur*

⁵⁴⁵ LOI N°2009/011 DU 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

⁵⁴⁶ L. MBASSA, *Les principes des finances publiques à l'épreuve du budget-programme en droit Camerounais*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2019, p.48

⁵⁴⁷ B. GOUEM LAMANE, *L'information du Parlement en droit budgétaire Camerounais*, thèse de doctorat, université de Yaoundé II, CF. Résumé.

*l'évolution de l'économie nationale, les orientations des finances publiques et le développement des grands projets d'investissement*⁵⁴⁸». Dans la même optique, les commissions des finances désigne chaque année, à l'ouverture de la première session ordinaire de l'année législative, un Rapporteur général pour les recettes et deux Rapporteurs spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics, y compris des fonds de développement publics⁵⁴⁹. Il s'agit là d'un élargissement du contrôle financier des commissions des finances et du budget, à toutes les questions relatives aux finances publiques⁵⁵⁰.

339. S'agissant du contrôle administratif, il était principalement axé sur les contrôles *a priori* s'appliquant durant tout le processus budgétaire. Il est effectué essentiellement par les Contrôleurs Financiers et les Comptables publics. Ce contrôle a un caractère préventif, leur porté est centrée sur la régularité, et se matérialise le plus souvent sous la forme du « visa » ou de « l'autorisation » du Contrôleur qui valide l'acte du contrôlé⁵⁵¹. En sacrifiant l'objectif d'efficacité, il peut se révéler incomplet si on prend en considération le nouveau contexte. D'autre part, la multiplication des vérifications à différents stades dans le processus budgétaire, provoque une redondance préjudiciable à la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, le nombre élevé de contrôles est source de rallongement des délais et d'alourdissement des procédures. De telles pratiques ne correspondent plus à l'élan de modernisation qui consiste à développer une administration compétitive, tournée vers la performance⁵⁵². Ce système peut présenter un caractère de dangerosité et peut à certains égards paraître imparfait. Ces insuffisances et bien d'autres, ainsi que le besoin d'arrimage aux directives communautaires de 2011, ont amené les autorités camerounaises à prendre des mesures subséquentes, en reformant le droit public financier camerounais⁵⁵³. C'est la raison pour laquelle le législateur Camerounais a édicté de nouvelles normes juridiques depuis 2018, pour mieux répondre aux exigences des différents contrôles.

B. Les lois postérieures au régime financier de 2007

⁵⁴⁸ Article 35 (1)

⁵⁴⁹ Art. 69.

⁵⁵⁰ Voir dans ce sens. I. BOUHADANA, *Les commissions des finances des Assemblées parlementaires en France : origine, évolution et enjeux*, LGDJ, 2007

⁵⁵¹ J-M. ONDOUA EKOBENA, *Les démarches de modernisation du système Camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master ENA, 2013, p.60

⁵⁵² *Ibid.*

⁵⁵³ M. ONDOA, « Ajustement structurel et réformes du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : le cas du Cameroun », *Op.cit.* ; également A.G. BESSALA, *Ajustement structurel et Droit Budgétaire Camerounais : Contribution à l'étude des droits budgétaires des Etats africains sous-ajustement structurel*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 13 mai 2014, 591p

340. A peine une décennie après sa promulgation, le régime financier de 2007 a été abrogé par le législateur national. En effet, pour s'arrimer aux exigences communautaires⁵⁵⁴, le législateur national a adopté en 2018, deux lois fondamentales pour ce qui est du droit public financier. Il s'agit de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018, portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques d'une part⁵⁵⁵, et d'autre part, la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime financier de l'État et des autres entités publiques⁵⁵⁶. Au-delà de ces lois, il existe la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées, Le Cameroun ayant opté pour la décentralisation territoriale, ce renouveau insufflé au niveau de l'État central est transféré à l'échelle locale⁵⁵⁷.

341. Ces différents textes sont venus modifier et abroger la loi de 2007, qui constituait la Charte financière de l'État camerounais. Ils ont consolidé la tendance enclenchée en 2007 de l'arrimage des finances publiques et de leur contrôle au logo de la performance, qui a envahi tout le champ financier public des États d'Afrique noire francophone⁵⁵⁸. Cette nouvelle configuration concourt inéluctablement au changement de l'orientation du contrôle. A la conformité juridique antérieurement recherchée, la finalité du contrôle va désormais être basée sur la satisfaction des objectifs d'efficience et de performance. Elle consiste à rechercher une plus grande efficacité de la dépense. Toutefois, les contrôles de régularité ne sont pas appelés à disparaître, mais ils doivent s'intégrer dans la nouvelle logique. L'institution de la nouvelle démarche entraîne nécessairement le développement de nouvelles formes de contrôle tel que : le contrôle de sincérité et de soutenabilité, le contrôle de gestion et le contrôle interne par exemple.

342. Plus globalement, il s'ensuit que dans un tel cadre, la préoccupation traditionnelle de régularité, de vérification de la conformité à la norme, qui avait été jusqu'alors l'axe essentiel des contrôles financiers publics, tend à être concurrencée, voire supplantée, par une préoccupation d'efficience de plus en plus affirmée, Fondée sur le paradigme de la gestion axée sur les résultats. Cette quête a entraîné des innovations, tant sur le plan matériel

⁵⁵⁴Cf supra.

⁵⁵⁵LOI N° 2018/011 du 11 juillet 2018

⁵⁵⁶ LOI N°2018/012 du 11 juillet 2018

⁵⁵⁷Elles portent régime financier des Collectivités territoriales décentralisées, des articles 372 à 486. Pour une transposition au niveau local de la budgétisation par programme, on lira utilement NJOYA YONE (C.), « La consolidation de la budgétisation en mode programme au niveau local en droit camerounais. Regard sur le code général des collectivités territoriales décentralisées », Chronique de législation, *RAFiP*, n°6, 2nd semestre 2019, pp. 191-210

⁵⁵⁸N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, n° 135, septembre 2016, pp. 350 et s.

qu'institutionnel⁵⁵⁹. Sur le plan, matériel, un certain nombre d'éléments importants méritent qu'on s'y attarde un tant soit peu.

343. Premièrement, on note une volonté de placer la gestion financière publique sous le sceau de la performance, des résultats, de l'efficacité et de l'efficience. En matière budgétaire, elle est recherchée à travers la finalité de soutenabilité budgétaire⁵⁶⁰ qui commande que les budgets étatiques soient élaborés, exécutés et financés avec un certain réalisme, pour éviter les déficits budgétaires, c'est-à-dire l'excédent des dépenses sur les recettes au terme de l'exercice budgétaire⁵⁶¹. En réalité, La soutenabilité budgétaire se préoccupe du déficit public qu'il faut financer. Considérés comme « *des instruments d'endettement public à court, moyen et long terme*⁵⁶² », les titres publics couvrent selon les cas, les déficits ponctuels ou les déficits structurels de l'État. Il est constant que les États se détournent progressivement des emprunts à capitaux publics, pour opter pour les emprunts à capitaux privé⁵⁶³.

344. Ce réalisme implique une mise en cohérence du cadre budgétaire étatique avec les critères de convergence des politiques économiques et financières supranationales et internationales. Pour parvenir à ce résultat, un certain nombre d'outils ont été mobilisés. Il s'agit d'abord la planification stratégique à travers la systématisation du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT)⁵⁶⁴ et du Cadre des dépenses à Moyen Terme (CDMT). Ce premier constitue le cadre de référence global sur lequel sont élaborés les CDMT. Il doit être en cohérence avec les critères bilatéraux⁵⁶⁵ et communautaires⁵⁶⁶. Il faut ajouter à cette planification stratégique, la consolidation de la programmation et de la budgétisation par programmes, qui permet non seulement de rationaliser l'intervention financière et budgétaire de l'État autour des fonctions, actions, activités, mais aussi de lui adjoindre des indicateurs de performance qui facilitent son évaluation.

⁵⁵⁹ Pour une présentation de celles-ci, V. F. L. OWONA NDOUGUESSA, *Le bréviaire des finances publiques camerounaises. Contribution à l'intelligibilité des lois du 11 juillet 2018*, Chapitre 2 de la première partie « Les variables des lois du 11 juillet 2018 », *Op.cit.*, pp. 85 et s.

⁵⁶⁰ **Article 9** de la loi n° 2018/012, 11 juill. 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques

⁵⁶¹ **Article 9 alinéa 2** de la loi n° 2018/012, 11 juill. 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques : « *La politique budgétaire doit éviter tout déficit excessif. Elle repose sur des objectifs de déficit garantissant à moyen terme, la soutenabilité des finances publiques* ».

⁵⁶² G.A. NYANGOE, *Le financement du budget des personnes publiques par les titres publics dans les Etats d'Afrique francophone*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit public, Université de YaoundéII, 2019, p. 32

⁵⁶³ N.U. EBANGA, « Le financement du budget de l'Etat du Cameroun par les titres publics », *RAFiP*, n°7, premier semestre 2020, p. 18.

⁵⁶⁴ **Article 10 alinéa 1** de loi de 2018 précitée.

⁵⁶⁵ **Article 9 alinéa 2** de loi de 2018 précitée. Il s'agit des conventions internationales signées par le Cameroun.

⁵⁶⁶ Il s'agit des exigences imposées par les contraintes communautaires dans le cadre du processus d'intégration CEMAC.

345. En matière comptable, la quête de performance est recherchée par la centralisation des ressources publiques dans un compte ouvert au nom du Trésor à la Banque des États de l'Afrique centrale⁵⁶⁷. Il s'ensuit une interdiction d'ouvrir un compte par une administration dans une banque commerciale⁵⁶⁸. Cette règle connaît cependant des atténuations : d'une part, le Premier ministre peut, par décret, indiquer les cas où une administration publique peut ouvrir un compte dans une banque commerciale, à l'initiative du ministre des Finances⁵⁶⁹ et, d'autre part, le ministre des Finances peut autoriser l'ouverture de tels comptes. La gestion comptable des fonds accordés par les partenaires extérieurs⁵⁷⁰ mérite quelques observations.

346. Premièrement, ils doivent être prévus par la loi de finances et sont gérés dans des comptes d'affectation spéciale et par la mise en place des fonds de concours. Leur gestion est le fait des acteurs nationaux et internationaux. Ces derniers apposent généralement leur contreseing sur les opérations relatives à cette gestion. Les premiers, notamment le ministre des Finances et le ministre dans le département ministériel duquel est logé le compte d'affectation spéciale, désignent, avec l'accord du bailleur de fonds concerné, un signataire. Les fonds sont domiciliés dans un sous compte unique à la BEAC au nom du comptable public. Le contrôle et l'audit de ce dernier sont le fait du bailleur de fonds conjointement avec les institutions de contrôle des finances publiques dédiées à cet effet.

347. Deuxièmement, le législateur s'attèle à démocratiser la gestion financière en y introduisant des exigences de démocratie financière. Cette démocratisation est observable à travers la consolidation du rôle du Parlement. Cette dernière est perceptible par la promotion du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB). Trois acteurs y prennent part. Les premiers y prennent une part active ; il s'agit d'une part, du Parlement qui organise le Débat d'Orientation Budgétaire⁵⁷¹ et d'autre part, du Gouvernement, notamment à travers le ministre des Finances, qui transmet avant le 1^{er} juillet, au Parlement, la documentation utile à la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)⁵⁷². Les autres y prennent part de manière passive en tant que participant, notamment la société civile. Le DOB poursuit deux objectifs complémentaires : l'examen des documents de planification triennale et les rapports (sur la situation macro-économique et sur l'exécution du Budget en cours) d'une part, et l'analyse prospective des lois de finances (annuelle et triennale) d'autre part. Elle l'est aussi par le biais de la transmission

⁵⁶⁷ **Article 79 alinéa 4** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁶⁸ **Article 79 alinéa 1** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁶⁹ **Article 79 alinéa 4** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁷⁰ **Articles 81 et 82** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁷¹ **Article 11 alinéa 2** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁷² **Article 11 alinéa 1** de la loi de juillet 2018 précité.

des rapports au Parlement par le Gouvernement. Il s'agit des rapports trimestriels⁵⁷³ et ceux sur l'application de la loi de finances⁵⁷⁴. Cette formalité informative est faite dans le but de faciliter l'action de contrôle du Parlement.

348. La démocratisation profite également au peuple, aux citoyens. Les citoyens sont visés de deux manières. Premièrement, il y a le souci d'améliorer l'accessibilité, tant matérielle qu'intellectuelle, aux règles financières, notamment en matière fiscale des citoyens⁵⁷⁵. Cette exigence de sécurité juridique se prolonge par l'élaboration du guide budgétaire synthétique. Ce Guide contribue à l'intelligibilité des règles budgétaires, en décomposant les masses du budget de l'État. Il est destiné « *au grand public* »⁵⁷⁶. Cette terminologie est suffisamment large pour y faire entrer tous les segments de la société : presse, partenaires sociaux, société civile, particulière, *etc.*⁵⁷⁷ Il faut ajouter à tout ce qui précède, la démocratisation de l'accès à l'information financière. Elle fait de la publicité des informations financières, un droit pour le citoyen et une obligation pour les pouvoirs publics.

349. La publicité, à laquelle les pouvoirs publics sont astreints, vise tant les organes juridictionnels que les organes non juridictionnels. Pour les premiers, la Cour des comptes a une obligation de rendre public les rapports qu'elle transmet au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement⁵⁷⁸. Parce qu'aux termes des dispositions de la loi constitutionnelle camerounaise, « *la justice est rendue au nom du peuple camerounais* ». La Cour des comptes publie également ses décisions, dans le Journal officiel et dans au moins deux journaux d'annonces légales. Pour les seconds, il ressort de la loi de 2018 sur la transparence et la gouvernance financière, que l'administration publique prend toutes les dispositions nécessaires à la publication des informations sur les finances publiques, dans les délais fixés par voie réglementaire. Le même texte, en son article 48 alinéa 2, encourage la presse, les partenaires sociaux et, de façon générale, les acteurs de la société civile, à participer à la diffusion de ces informations, et à contribuer au débat public sur la gouvernance financière. L'exigence de transparence dans la vente des biens publics, la conclusion des contrats publics, l'accessibilité des règles qui régissent les rapports entre les administrations publiques et les

⁵⁷³ **Article 11 alinéa 2** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁷⁴ **Article 85 alinéa 8** de la loi de juillet 2018 précité.

⁵⁷⁵ **Article 2 alinéa 2** de la n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de bonne transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁵⁷⁶ **Article 9** de la n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de bonne transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁵⁷⁷ **Article 48 alinéa 2** de la n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de bonne transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁵⁷⁸ **Article 43 alinéa 1** de la n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de bonne transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

usagers participent de la même dynamique. Le citoyen, de son côté, a le droit de demander ces informations, d'en faire des copies à ses frais.

350. Troisièmement, on note une volonté de moralisation de la gouvernance financière. Elle se matérialise d'abord par la promotion de l'intégrité des personnes intervenant à quelque titre que ce soit dans la chaîne financière publique. À ce titre, l'article 55, alinéa 3 de la loi de 2018 sur la transparence et la gouvernance financière indique que *« nul ne peut être nommé ou affecté à un poste comportant des responsabilités financières sans qu'aient été vérifiées préalablement ses compétences techniques, ses aptitudes professionnelles et les garanties déontologiques qu'il présente »*. L'État fait de l'intégrité un droit pour les intervenants du circuit financier, mais aussi un devoir. Elle se prolonge ensuite dans l'interdiction, la dénonciation⁵⁷⁹ et la sanction des comportements portant atteinte aux ressources publiques⁵⁸⁰.

351. Sur le plan organique, on a assisté à une autonomisation de la juridiction des comptes⁵⁸¹ et à un élargissement de ses attributions⁵⁸². Elle assure un rôle consultatif et de contrôle des opérations financières. À ce titre, d'une part, elle juge les Comptables publics, les Contrôleurs financiers et les Ordonnateurs⁵⁸³. D'autre part, elle audit la gestion budgétaire de l'État. Il importe de souligner que le législateur camerounais parle de juridiction des comptes là où le législateur communautaire CEMAC indique que des Cours de comptes doivent être créées dans chaque État-membre.

352. Ces textes font également du Président de la République le titulaire de la prérogative de fixation du calendrier budgétaire. C'est en vertu de cette prérogative textuelle que ce dernier a adopté le Décret n° 2019/281 du 31 mai 2019, fixant le calendrier budgétaire de l'État. Ce texte fixe les différentes séquences du processus budgétaire. Les textes précités ont également amputé le Président de la République de sa prééminence en matière de contrôle des finances publiques à travers notamment d'une part, une attribution expresse des compétence relevant de certains organes de l'exécutif à la juridiction des comptes et, d'autre part, en érigeant celle-ci en

⁵⁷⁹ **Article 54** de la n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de bonne transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁵⁸⁰ **Article 53** de la n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de bonne transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

⁵⁸¹ **Article 86 alinéa 1** de la loi n° 2018/012, 11 juill. 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques

⁵⁸² **Article 86 alinéa 5** de la loi n° 2018/012, 11 juill. 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques

⁵⁸³ **Article 86 alinéa 3** de la loi n° 2018/012, 11 juill. 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques

institution supérieure de contrôle des finances publique, faisant du CONSUPE, un organe d'audit⁵⁸⁴.

353. Pour ce qui est de la Primature, elle est visée d'une part, par le fait que les projets de loi sont arrêtés en Conseil de Cabinet et, d'autre part, par l'approbation des lois de finances rectificatives. De manière beaucoup plus substantielle, les lois de 2018 consolident le contrôle de gestion, en même temps qu'elles consacrent le responsable de programme. Il ressort de leur lecture que le responsable de programme s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion. Il s'agit en réalité d'une reprise du contenu de l'article 60 de la Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011, relative aux lois de finances. L'institution et la consolidation du contrôle de gestion visent à assurer la performance, à travers la mise à la disposition des responsables de programme, des outils de management public moderne. La consécration du responsable de programme⁵⁸⁵ est certainement une des innovations majeures sur le plan organique de la réforme de 2018⁵⁸⁶. Sur le plan statutaire, le responsable de programme est une autorité administrative qui est d'une part, un ordonnateur délégué et, d'autre part, une autorité subordonnée. Sur le plan fonctionnel, le responsable de programme s'assure de la programmation des activités budgétaires, en même temps qu'il veille à leur suivi.

354. Le nouveau régime financier de l'État aménage un système de responsabilité des gestionnaires publics. En effet, la faute de gestion est présentée comme : « *tout acte, omission ou négligence commis par tout agent de l'État, d'une Collectivité territoriale décentralisée ou d'une entité publique, par tout représentant, administrateur ou agent d'organismes, manifestement contraire à l'intérêt généra*⁵⁸⁷l ». En ce qui concerne la faute de gestion « *ce n'est pas la mauvaise gestion que l'on sanctionne, c'est la violation d'une règle relative à l'exécution des recettes et des dépenses*⁵⁸⁸ ». Néanmoins, la faute de gestion est imputable aux ordonnateurs, du fait de leur violation des règles de protection des finances publiques⁵⁸⁹. En droit Camerounais, la commission d'une faute de gestion est constatée par les services de

⁵⁸⁴ Sur cette question V., F. L. OWONA NDOUGUESSA, *Le bréviaire des finances publiques camerounaises. Contribution à l'intelligibilité des lois du 11 juillet 2018*, Chapitre 2 de la première partie « Les variables des lois du 11 juillet 2018 », *Op.cit.*, pp. 109 et s.

⁵⁸⁵ G. PEKASSA NDAM, « La dialectique du responsable de programme en finances publiques camerounaises : recherche sur les nouveaux acteurs budgétaires », in N. MEDE (Dir.), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER, L'Harmattan, Dakar, 2019, pp. 303-312.

⁵⁸⁶ **Articles 69 et suivants** de la loi n° 2018/012, 11 juill. 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques

⁵⁸⁷ Article 88 (1), Loi N°2018/012 précitée.

⁵⁸⁸ G. DURAND, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 1998, p 59.

⁵⁸⁹ *Ibid.*

contrôle à postériori⁵⁹⁰. En effet, « *l'acte juridique unilatéral par lequel l'Institution administrative compétente, qu'est le Contrôle supérieur de l'État, constate la violation du régime de bonne gouvernance administrative et financière, tant en ce qui concerne la régularité de la dépense publique que pour ce qui est de l'absence de performance*⁵⁹¹ » C'est donc à la faveur de leurs missions de contrôle que les services du Contrôle Supérieur de l'État ou du ministère des finances, constatent les fautes de gestion commises par les ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics⁵⁹². On en conclut alors que cette institution est un simple organe de contrôle⁵⁹³. A ce titre, le CONSUPE est habilité à opérer un contrôle de la gestion publique. Il faut bien préciser que le contrôle opéré par cet organe est de nature administrative. Deux observations peuvent alors être faites, « *d'une part, la faute de gestion suppose, non pas une rétention ni une quelconque intention d'appropriation, mais une utilisation irrégulière de la chose publique. D'autre part, c'est la violation des prescriptions normatives qui explique la qualification d'une telle utilisation comme faute*⁵⁹⁴ ».

355. La loi N°2018/012 apporte une innovation ; en effet, Sur le plan matériel, la faute de gestion se présente en matière financière publique, comme tout acte, toute omission ou négligence manifestement contraire à l'intérêt général⁵⁹⁵. Dans son élan novateur, le nouveau régime financier de l'État de 2018 considère la faute de gestion, sur le plan organique comme le fait de tout agent de l'État, tout agent d'une Collectivité territoriale décentralisée ou d'une entité publique. Mais la faute de gestion ne peut être constituée que lorsque le critère matériel est établi. Dans le nouveau droit public financier tel qu'il découle de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, la liste des faits constitutifs de la faute de gestion des ordonnateurs est profondément remaniée ou révisée dans la perspective d'exiger non seulement la régularité, mais aussi la performance dans l'exécution des opérations budgétaires. Sont considérés comme des fautes de gestion aux termes de l'article 88 alinéa 2, des actes, agissements et faits aussi divers et variés que la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres entités publiques ; la violation des règles relatives à la gestion des biens

⁵⁹⁰ Cette observation liminaire est fondée sur les articles 2, 3 et 5 (2) du décret n°2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation du ministère délégué à la présidence de la république chargée du contrôle supérieur de l'Etat.

⁵⁹¹ J.C. ABA'A OYONO, « De la faute de gestion au détournement de deniers publics : réflexion sur la collusion des justices pénale et administrative en droit camerounais », *RTDE*, 2016, n°2, p. 19

⁵⁹² S. AKONO ONGBA, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit Camerounais », *op cit*, p.276

⁵⁹³ S. BATIA EKASSI, *L'institution Supérieure de Contrôle des Finances Publiques au Cameroun*, *op cit*, p.105

⁵⁹⁴ AKONO ONGBA, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit Camerounais », *op cit*, p.265

⁵⁹⁵ Notion clé du droit public en général et du droit public financier en particulier l'intérêt général a fait l'objet d'une abondante littérature révélatrice aussi bien de sa complexité, mais aussi de sa flexibilité, voire de son élasticité. Sans prétendre opérer une énumération vouée à l'incomplétude, il convient de référencer la source suivante : *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET*, Paris, Dalloz, 2015, 693p

appartenant à l'État et aux autres entités publiques ; le fait pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions d'enfreindre les règles destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de la commande publique ; les négligences dans la gestion du budget ; l'imprévoyance caractérisée résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses indispensables et prioritaires du service ; la poursuite d'objectifs manifestement étrangers aux missions et attributions du service ; la mise en œuvre des moyens manifestement disproportionnés ou inadaptés aux objectifs poursuivis par le service, entre autres.

356. La conception à la fois restrictive et limitative de la faute de gestion est intéressante par la souplesse qu'elle implique⁵⁹⁶. En effet, le CDBF ayant la latitude de modeler les irrégularités en fonction de la nature de la faute, il ne peut par ce biais, qu'exercer efficacement la mission qui lui a été confiée par le législateur⁵⁹⁷. L'article 84 de la Loi de 2018, portant régime financier de l'État et des autres entités publiques prévoit en dehors des missions d'audit effectuées aussi bien sur la gestion des administrations publiques, qu'un contrôle de régularité et de performance ainsi que des missions d'audit de la gestion des administrations publiques.

357. Les mêmes mécanismes sont prévus pour la gestion des entreprises publiques. Les dispositions financières des deux lois N° 2017/010 du 12 Juillet 2017 et N° 2017/011 du 12 Juillet portant respectivement statut général des établissements publics, et statut général des entreprises publiques vont d'ailleurs dans le même sens. En réalité, le texte de 2018 ne fait que reprendre là, les dispositions de l'article 73 de l'ancien régime financier camerounais du 26 décembre 2007. La réforme *«entreprise sur les finances publiques camerounaises a donné l'occasion d'une réorientation des finalités de la fonction du contrôle (...) elle a aussi introduit des considérations de qualité comme nouvelle finalité de toute investigation faite sur cette opération financière»*⁵⁹⁸. Pour avoir une idée plus élaborée sur la qualité du contrôle abordé ici, il faut à titre comparatif, se référer aux dispositions des articles 13 et 71 de la loi financière sénégalaise de 2011 qui disposent que : *« sans préjudice de leurs missions de contrôle et de vérification de la régularité des opérations financières, les corps et institutions de contrôle, notamment la Cour des Comptes, contrôlent les résultats des programmes et en évaluent l'efficacité, l'économie et l'efficience »*⁵⁹⁹.

⁵⁹⁶Ibid. p.62

⁵⁹⁷Ibid. p.64

⁵⁹⁸ S.T. BILOUNGA, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, op cit, p.357

⁵⁹⁹ A.N. MINKOE, *Les réformes des finances publiques en zone CEMAC : Le cas du Cameroun*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 20121, p.195

358. C'est aussi cette approche de l'efficacité que retient la LOLF française de 2001 selon la Cour des Comptes de la France. Celle-ci définit *l'environnement économique, social, écologique, sanitaire culturel, etc. et reflètent l'impact de l'action de l'administration dans le cadre de la recherche de l'intérêt général*⁶⁰⁰». L'audit interne, faut-il le rappeler, s'inscrit dans la mouvance des nouveaux contrôles instaurés à l'ère de la nouvelle gouvernance financière publique. C'est le contrôle interne et le contrôle de gestion. Au sein d'une organisation quelconque, l'audit est l'activité qui a pour but d'apprécier la qualité des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion, le premier étant apprécié à travers le second, c'est-à-dire le degré de maîtrise des risques qu'ils offrent. Généralement, l'audit interne est réalisé par des personnes membres de la structure même, et est destiné aux dirigeants ou responsables de celle-ci. Ceci n'exige pas moins l'indépendance et l'objectivité des auditeurs internes. Conformément aux normes internationales d'audit interne 602, ces deux conditions demeurent essentielles, voire indispensables aussi bien pour la crédibilité que pour la validité même du travail réalisé par l'auditeur.

359. Il faut ajouter aux lois de juillet 2018, le Livre cinquième de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019, portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées (CGCTD), qui est une réécriture de la loi n°2009/011 du 10 juillet 2009, portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées. Il intègre les principes et règles, avec les adaptations nécessaires, de la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018, portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, et de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. Davantage, cette loi consacre une gouvernance financière transparente au niveau local.

360. La gouvernance financière locale est un élément fondamental dans toute politique de décentralisation et de développement local. Elle s'affirme comme une des conditions nécessaires pour passer de la décentralisation administrative et financière à l'impulsion d'une réelle et véritable dynamique de développement local, portée par les collectivités territoriales décentralisées. A cet égard, la gouvernance financière et économique est une préoccupation majeure des politiques économiques actuelles. En outre, toute politique économique ou stratégie financière élaborée par toute personne morale de droit public, se laisse orienter et pénétrer par

⁶⁰⁰*Ibid.*

l'exigence de bonne gouvernance financière⁶⁰¹. Ainsi, cette dernière apparaît comme « *l'objectif principal des systèmes budgétaires modernes*⁶⁰² ».

361. En effet, les systèmes budgétaires actuels, qu'ils soient étatiques ou locaux, s'arriment autant que faire se peut à la nouvelle gouvernance financière publique dont l'épine dorsale reste la performance. C'est alors dans cette logique, que la bonne gouvernance financière devrait aboutir sur l'utilisation optimale et rationnelle des ressources financières de l'État, en vue d'assurer les meilleures conditions de vie aux citoyens locaux. Par ailleurs, la bonne gouvernance financière publique est un préalable à l'acquisition par les collectivités territoriales décentralisées, des capacités nécessaires en vue de leur développement, par l'impulsion d'une réelle croissance économique, et surtout pour réduire la pauvreté qui, actuellement, constitue une pesanteur sérieuse à laquelle sont confrontées les politiques de développements. Plus encore, la maîtrise de la dépense publique locale, par une gestion prudente et performante des ressources financières des collectivités territoriales, s'avère être une garantie pour l'amélioration des services locaux. En tout état de cause, la gouvernance financière locale ne peut réellement se concevoir, que dans un contexte où l'économie se consolide. La consolidation passe ici par l'intégration des principes de la nouvelle gouvernance financière publique ; l'objectif principal étant d'améliorer le financement des politiques, par l'optimisation des ressources financières locales. Car, en toute évidence, la mobilisation et l'optimisation des ressources financières locales constituent la clé du développement local⁶⁰³.

362. Au final, les lois de juillet 2017, de Juillet 2018 et celle de 2019, relatives au nouveau régime financier des collectivités territoriales, sont venues consolider la refondation du régime financier public camerounais à l'aune des exigences de la nouvelle gestion publique, qui milite pour une gestion axée sur les résultats et une quête permanente de la performance budgétaire. De ce point de vue, elle plaide pour une meilleure rationalisation du cadre financier, budgétaire et comptable de l'État, une gouvernance financière imprégnée des exigences éthiques et empreinte de démocratie à travers une meilleure participation citoyenne. Sur le plan organique, elles essayent d'articuler, de manière judicieuse, la perspective politique représentée par les ordonnateurs avec les impératifs techniques d'efficacité, de transparence et d'efficience portées par les contrôleurs et les responsables de programme. Elles amorcent un rééquilibrage des

⁶⁰¹ A. FÖLSCHER, « La bonne gouvernance dans la préparation et l'exécution du budget », in 6e séminaire annuel de CABRI, du 18 au 19 mai 2010, Maurice, *La bonne gouvernance financière : Vers une budgétisation moderne*, Prétoria, CABRI, 2010, pp. 14 à 38. Dans le même sens, bien vouloir consulter : ANDREWS M., « Le point sur la gestion des finances publiques », in 6e séminaire annuel de CABRI, *op. cit.*

⁶⁰² *Ibid.*

⁶⁰³ A. AKONO OLINGA, *L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun*, thèse de doctorat, Université de Yaoundé II, 2020, p.180

pouvoirs au profit du Parlement et des juridictions financières érigées en institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Il s'agit ici de l'adaptation formelle, sur le plan législatif, du changement du fondement théorique du droit financier public. En vertu du principe de la subordination hiérarchique, la révision des textes législatifs appelait *mutatis mutandis* au renouvellement des sources réglementaires.

Paragraphe 2. La reformation des dispositifs réglementaires du contrôle des finances publiques

363. La révision de la loi de 2007 portant régime financier de l'État et celle de 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées appelait un ajustement du dispositif réglementaire pour au moins deux raisons. La première est celle de sa conformation aux textes supérieurs en vertu du principe de légalité. La seconde est la nécessité de ces textes dans l'application des textes législatifs. Les autorités détentrices du pouvoir réglementaire n'ont donc pas hésité à prendre des textes pour s'arrimer à la nouvelle gouvernance financière ainsi impulsée depuis le haut. La production normative, pour adapter le cadre juridique réglementaire à la nouvelle donne, a démarré après l'adoption de la loi de 2007 portant régime financier de l'État. Pour en rendre compte, il importe d'envisager, tour à tour, les textes réglementaires ayant un objet organique (A), et ceux ayant une perspective matérielle (B).

A. Les textes réglementaires à objet organique

364. Premièrement, les textes ayant un objet organique sont ceux qui concernent une institution ou un organe intervenant dans le processus financier, budgétaire et comptable. À ce titre, on peut citer le Décret n° 2008/du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline budgétaire et Financier (CDBF), qui apporte des réaménagements, tant organiques que fonctionnels, à cette institution intervenant dans le contrôle des finances publiques. Du point de vue organisationnel, le décret considère que Le Conseil comprend les représentants des administrations particulièrement impliquées dans la sauvegarde du patrimoine public. Pour l'accomplissement de ses missions, le Conseil dispose d'un Secrétariat Permanent. Ledit Conseil a comme Président Le Ministre Délégué à la Présidence en chargé du Contrôle Supérieur de l'Etat. Les membres du Conseil sont :

- un représentant de la Présidence de la République ;
- un représentant des Services du Premier Ministre ;
- le Ministre de la Justice Grade des Sceaux ou son représentant ;
- le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ou son représentant ;

- le Ministre chargé des finances ou son représentant ;
- le Ministre chargé de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative ou son représentant ;
- le Ministre de tutelle ou son représentant au cas où l'affaire instruite intéresse une entreprise publique, un organisme public ou parapublic.

Placé sous l'autorité d'un Secrétaire Permanent, le Secrétariat Permanent est chargé de la gestion administrative et technique des dossiers soumis au Conseil. A ce titre, il assure :

- la préparation et l'enrôlement des dossiers ;
- l'exécution des tâches matérielles liées aux différentes procédures devant le Conseil ;
- la coordination du travail des Rapporteurs, Secrétaires et Experts ;
- la diffusion des décisions rendues par le Conseil ;
- la tenue de la documentation et de la conservation des archives du Conseil ;
- le suivi des suites des décisions du Conseil devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

Le Secrétariat Permanent du CDBF comprend :

- un Pool de secrétariat ;
- le Bureau du Courrier ;
- le Bureau de l'Information et de Liaison ;
- la Section des Etudes et des Statistiques;
- le Section de la Coordination et des Synthèses ;
- la Section de Gestion et du suivi de l'Application des Sanctions.

365. Du point de vue fonctionnel, le Conseil est saisi par des organes bien déterminés⁶⁰⁴ ; une fois saisi, le Président du Conseil désigne un rapporteur et un secrétaire de séance⁶⁰⁵. La saisine du Conseil ne fait obstacle, ni à l'exercice de l'action disciplinaire, ni à celui de l'action pénale. Si le Conseil estime qu'indépendamment des sanctions pécuniaires infligées ou proposées par lui, une sanction disciplinaire est encore susceptible d'être encourue, il communique le dossier accompagné d'un avis en ce sens à l'autorité ministérielle dont relève

⁶⁰⁴Dans le cadre de la sanction des responsabilités des agents publics patents ou de fait mis en cause, le Conseil est saisi par:

- le Président de la République;
- le Premier Ministre ;
- le Ministre chargé du Contrôle Supérieur de l'Etat;
- les Ministres supérieurs hiérarchiques des agents mis en cause ou ceux chargés de la tutelle des entreprises et organismes publics et parapublics concernés;
- toute autre autorité prévue par les textes en vigueur

⁶⁰⁵Article 15 (1) du décret N°2008/028 précité

l'agent, et à celle investie du pouvoir disciplinaire⁶⁰⁶. Si l'instruction laisse apparaître des faits susceptibles d'être qualifiés de crimes ou délits, le Président du Conseil transmet le dossier à l'autorité judiciaire. Cette transmission vaut plainte au nom de l'État, de la collectivité publique, de l'entreprise publique ou de l'organisme public ou parapublic concerné contre l'agent mis en cause.

366. Les décisions du Conseil ne sont pas susceptibles de recours gracieux préalable. Elles peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative compétente, sans que ce recours soit suspensif. Un recours en réformation, à la demande d'un mis en cause ou du Ministre chargé du Contrôle Supérieur de l'État, peut être introduit devant le Conseil, en cas de survenance de faits nouveaux, ou s'il est découvert des documents de nature à remettre en cause les charges contre l'intéressé.

367. Le Décret n°2011/412 du 09 décembre 2011 portant réorganisation de la Présidence de la République ; le Décret n° 2013/287 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'État, dont l'article 1 dispose que ce ministère assure : « *f) l'appui au renforcement des capacités des ordonnateurs et des gestionnaires de crédits publics. g) L'appui technique, méthodologique et pédagogique en matière de contrôle et de vérification de la gestion de la fortune publique, aux structures de contrôle administratif et d'audit interne d'autres départements ministériels et d'organismes publics et parapublics. i) L'assistance du gouvernement dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de modernisation de l'État.* »

368. Le Décret n°2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des Finances dont l'article 1, alinéa 2a indique que le ministère des finances est chargé « *de la préparation, du suivi et du contrôle du budget de fonctionnement de l'État en liaison avec le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire* » et « *de l'exécution du budget d'investissement, en liaison avec le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire* ». Le Décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'Économie, de la planification et l'aménagement du territoire dont l'article 1 alinéa 2 précise que ce département ministériel est chargé du « *suivi et du contrôle des programmes et projets d'investissement, en liaison avec les ministères sectoriels et le ministère des Finances* ». Le Décret n° 2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics. Ces importants textes visaient à adapter l'organisation et le fonctionnement de certaines institutions à la mutation fondamentale opérée

⁶⁰⁶ Article 17, *Ibid.*

en 2007 par la loi portant sur le régime financier de l'État. Au-delà de ces actes réglementaires qui ont un versant organique considérable, d'autres textes ont davantage une vocation matérielle.

B. Les textes réglementaires à objet matériel

369. De manière beaucoup plus fondamentale, un certain nombre de textes réglementaires ont été pris, en application de la loi de 2007, et portaient non plus sur les acteurs, mais sur la matière financière, budgétaire et comptable. On peut citer sans souci d'exhaustivité : le Décret n°2013/159 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques ; le Décret n° 2013/160/PR du 13 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique ; la Circulaire n°003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'État.

370. Dans la même optique, à la suite de la promulgation de la loi 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques et de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, différents actes réglementaires ont été édictés. Il s'agit entre autres du Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État ; du Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature budgétaire de l'État, qui modifie et abroge le Décret n° 2003/011/PM portant nomenclature budgétaire de l'État adopté le 09 janvier 2003 ; du Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan comptable de l'État ; du Décret n°2019/281 du 31 mai fixant le calendrier budgétaire de l'État ; de la Circulaire n°000036/672/C/MINFI/SG/DGB/DCOB du 23 mai 2019 précisant les attributions des contrôleurs financiers à la lumière de la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

371. Il faut ajouter à ces textes, la documentation administrative, notamment le Manuel de référence pour l'exécution du budget de l'État et ceux des autres entités publiques : annexe de la Circulaire n°00008349/C/MINFI du 30 décembre 2019 portant instructions relatives à l'exécution du budget de l'État et d'autres entités publiques, éditée en 2020 ; le manuel d'audit de la division du contrôle budgétaire de l'audit et de la qualité de la dépense ; le Guide méthodologique d'élaboration des Cadres de Dépenses à moyen terme, édité en 2019.

372. Pour se résumer, l'ébranlement de l'assise théorique des finances publiques par le logo de la quête de performance et des résultats, dont le réceptacle juridique est constitué, au niveau

national par la loi de 2007, puis celles 2018, et au niveau supranational par les directives communautaires de la CEMAC de 2011, a entraîné une importante production normative sur le plan réglementaire, dont le but était de mettre le dispositif juridique visé en conformité avec les textes supérieurs, en vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques. Cette entreprise de conformation amorcée devra se poursuivre, dans une perspective de rationalisation de l'assise juridique de la gestion publique.

Conclusion du chapitre 1

373. Au moment de conclure ce chapitre dont l'objet était de montrer la conformation perceptible des sources normatives du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais, aux exigences de la nouvelle gestion publique, il paraît opportun d'en faire un résumé, avant de soulever quelques préoccupations essentielles. Se fondant sur le postulat classique des forces créatrices du droit posé par le Doyen G. RIPERT, ce chapitre a permis de montrer le lien étroit qu'il y a entre les sources formelles du droit et ses sources matérielles, mettant en avant l'opportunité, voire la nécessité qu'il y a à les étudier ensembles, de manière cohérente, voire unitaire. En effet, la refondation des sources formelles, essentiellement textuelles du contrôle financier public dans le cadre du Cameroun, est la conséquence de la rénovation de son fondement théorique.

374. Jadis fondée sur une perspective largement politique et juridique marquée par une sacralisation de l'autorisation budgétaire, la prééminence du budget de moyens et la primauté du contrôle de régularité, cette assise s'est vue adjoindre une dimension managériale et gestionnaire, orientée vers la quête de performance et concrétisée par l'adoption de la gestion axée sur les résultats, de la planification stratégique, du budget-programme, de la sincérité, la soutenabilité budgétaire, voire même de la stabilité budgétaire, et de la réorientation du contrôle vers la performance.

375. Ce renouvellement de la fondation idéologique ou axiologique du contrôle des finances publiques a entraîné une évolution juridique, traduite par : une adaptation de ses sources juridiques formelles, de ses normes dures et souples, et au plan supranational, l'adoption des directives CEMAC de 2011 ; étant entendu qu'en interne, le Cameroun avait déjà, avec la collaboration et l'accompagnement des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires au développement, refondé son régime juridique public, par la loi de 2007 portant régime financier de l'État, qui abrogeait l'Ordonnance du 07 février 1962 et ses modificatifs subséquents. Pour se conformer au droit financier communautaire, le législateur camerounais a de nouveau entrepris de transposer les directives de 2011, à travers les lois de juillet 2018.

376. Ces modifications des textes supérieurs appelaient nécessairement la mise en conformité du dispositif réglementaire. Cet ajustement s'est fait à travers une importante production normative des autorités titulaires du pouvoir réglementaire. Cette dynamique, qui établit la corrélation qu'il y a entre les sources matérielles du droit et le contenu de ses sources formelles, milite pour une reconsidération des premières, à qui il faut accorder plus d'attention. Cette refondation en profondeur met en exergue le rôle grandissant du droit souple ou mou qui, privé de coercition, s'impose par la conviction, voire l'acculturation. Elle pose également des préoccupations essentielles de qualité normative en termes d'inflation, de stabilité et de cohérence.

CHAPITRE 2. UNE QUALITÉ INSUFFISANTE DES NOUVELLES RÈGLES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

377. L'évolution du contrôle des finances publiques au Cameroun a conduit au changement de la philosophie y afférente. On est alors passé à une rationalisation du contrôle orienté par la logique managériale et gestionnaire axée sur la performance. Cette modification s'est traduite par la combinaison des règles juridiques tant internationales que communautaires. L'internalisation de ces règles sur le contrôle des finances publiques suppose, qu'en plus d'une redéfinition du contenu du contrôle, qu'un accent particulier soit également mis sur la modernisation des mécanismes de contrôle. Cette juxtaposition de règles d'origines disparates, agencée à des mécanismes tout aussi composites s'avère être un conglomerat juridique difficile à lire, à comprendre et à mettre en œuvre. A l'analyse, on note de réelles insuffisances, qui déteignent sur la qualité du contrôle. Pour y voir plus clair, il convient de retenir une qualité discutable des règles du contrôle (section 1), bien que ces règles restent améliorables (section 2).

SECTION 1. UNE QUALITÉ DISCUTABLE DES RÈGLES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

378. Parmi les domaines frappés de l'insécurité, le droit public financier se fraie une place de choix⁶⁰⁷. La rénovation des fondements théoriques⁶⁰⁸ des finances publiques et de leur contrôle, par leur arrimage à une philosophie managériale et gestionnaire d'essence anglo-saxonne et orientée vers la performance, a entraîné une refondation des sources juridiques formelles, notamment textuelles, du droit public financier. Raison de la duplicité des logiques constatée sur le plan théorique, elle a entraîné, sur la technique juridique, un certain nombre d'incidences dommageables, sur la qualité normative de ce droit, contribuant à sa dégradation. On peut ainsi noter un certain nombre de tares attachées à la violation des exigences de qualité normative. Le droit financier qui en résulte, et qui constitue l'assise juridique du contrôle, est marqué par des défauts d'une part, extrinsèques (paragraphe 1) et d'autre part, intrinsèques (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les défauts extrinsèques des règles juridiques de contrôle des finances publiques

379. La dégradation de la qualité des normes financières traduit une réelle insécurité juridique⁶⁰⁹ au sein de l'administration. S'il est clair qu'un État ne se gouverne pas que par les textes, Il est tout de même regrettable que cette situation d'inflation et de qualité normative ne soit pas adressée par la réforme. Les textes s'enchaînent en n'en point rien maîtriser, créant ainsi, à titre d'exemple, une incertitude dans les rapports entre les institutions chargées du contrôle, et même dans la résolution du contentieux qui pourrait en naître. La réforme engagée dans le champ des finances publiques et en matière de contrôle, laisse entrevoir des malfaçons extrinsèques. C'est-à-dire qui sont externes au contenu de la règle de droit. Il s'agit d'une part, de la complexité (A) et de l'effectivité mitigée (B) du cadre juridique.

A. La complexité du cadre juridique du contrôle des finances publiques

⁶⁰⁷ A.P. DUREAU. « le principe de l'insécurité juridique en droit fiscal », Cairn, n°5, 2002, p.52-60.

⁶⁰⁸ Cl. RAYNAL, « La gestion publique n'est pas seulement une affaire de texte mais aussi et surtout d'état d'esprit et de volonté politique » ; RFFP, n°158, mai 2022, pp.31-34.

⁶⁰⁹ Sur la question de la qualité des normes M. Gaël-Serge ATECK A MBANG, Les Carences en droit administratif camerounais, Thèse de Doctorat en droit public, à l'Université de Douala, 2021 ; 404 p.

380. Il semble en effet que le droit public financier au Cameroun soit marqué par une réelle situation d'insécurité juridique. Ceci pourrait en effet être lié au nombre incalculable de textes en la matière (1) qui ont de ce fait une incidence sur la qualité du contrôle (2).

1. La pluralité des normes en matière de contrôle

381. Le cadre juridique des finances publiques au Cameroun est pendant longtemps resté statique. L'Ordonnance de 1962, après sa révision de 1967⁶¹⁰, est restée pendant longtemps inchangée, constituant avec une série de textes réglementaires⁶¹¹, la base de la réglementation financière au Cameroun. Les trois dernières décennies ont été marquées par une excroissance des sources du droit public financier au Cameroun, du fait, non seulement de son externalisation par le processus communautaire CEMAC ; mais également, de la dynamique d'harmonisation internationale en la matière. L'adoption de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État et des directives CEMAC en 2011⁶¹², marque un moment important de cette dynamique. Depuis lors, l'ossature juridique des finances publiques au Cameroun n'a cessé de s'étoffer en matière budgétaire, comptable⁶¹³, finances des établissements et entreprises

⁶¹⁰ Le Décret N°67/DF/211 du 16 mai 1967 portant aménagement de la législation financière de la République du Cameroun et Instruction sur la Comptabilité de l'État.

⁶¹¹ On peut citer sans souci d'exhaustivité : Loi n° 74/18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'État ; L'Instruction générale de la Comptabilité de l'État du 16 mai 1967 ; décret n° 76/257 du 1er juillet 1976, complété par le décret n° 79/473 du 15 novembre 1979 qui rend exécutoire le Plan comptable général de l'État adopté par le Conseil des Chefs d'État de l'UDEAC le 07 décembre 1974 ; décret n° 77/41 du 03 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôleurs financiers ; décret n° 67/211 du 16 mai 1967, portant aménagement de la législation financière suivi de la première instruction générale ; décret n° 97/226/PM du 25 juin 1997 portant réforme de la comptabilité de l'État ; décret n° 2003/O11/PM du 09 janvier 2003, portant nomenclature budgétaire de l'État.

⁶¹² Directive N° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances ; Directive N° 04/2011-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la Nomenclature Budgétaire de l'État ; Directive N° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique ; Directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'État ; Directive N° 5/11-UEAC-190-CM-22 relative au Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE) ; Directive N° 6/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁶¹³ Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière ; décret n° 2013/160 du 15 mai 2013, portant Règlement général de la comptabilité publique ; décret n° 2013/7987 du 13 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des comités de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public ; décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques ; ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'État ; décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière ; décret n° 2013/7987 du 13 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des comités de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public ; Décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques ; décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'État ; circulaire n° 07/MINDAF/SG/DPE/SDPME du 03 avril 2008 relative à la réforme des biens mobiliers de l'État ; circulaire n° 003/PM du 05 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'État ; circulaire n° 04/CAB/MINFI du 18 mai 2012 portant instructions relatives à la tenue de la comptabilité matières ; décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations Financières de l'État ; Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature Budgétaire de l'État ; décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan Comptable de l'État ; décret n° 2019/281 du 31/05/2019 fixant le calendrier budgétaire de l'État

publiques, finances des CTD⁶¹⁴, marchés publics⁶¹⁵, partenariat public-privé⁶¹⁶, organisation des ministères,⁶¹⁷ jusqu'à l'adoption de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, et de la loi n° 2018/011 portant Code de la transparence et de la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

382. Cette densification des sources formelles du droit public financier camerounais ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes. Il s'agit, pour l'essentiel, de l'inflation normative, de l'articulation des règles juridiques dans l'espace et dans le temps et de leur stabilité juridique. Au XVII^{ème} siècle, MONTESQUIEU déclarait qu'«*il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante* ». Ce début de XXI^{ème} siècle est, au contraire, marqué par un phénomène d'inflation normative⁶¹⁸ et législative⁶¹⁹, source d'instabilité juridique.

383. En matière de droit public financier camerounais. Le cas de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, qui refonde le droit financier de l'État, illustre parfaitement cette situation. Adoptée en 2007, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, pour permettre aux diverses parties prenantes de s'imprégner de ses innovations, soit cinq ans plus tard. Or, à compter de 2013, elle a eu une durée de vie cinq ans avant d'être abrogée et remplacée par la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, du fait de l'internalisation des directives CEMAC de 2011. On retrouve ici le thème

⁶¹⁴En matière de décentralisation, Loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées ; décret n° 2010/1734/PM du 1er juin 2010 fixant le plan comptable sectoriel des collectivités territoriales décentralisées.

⁶¹⁵Décret n° 2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics ; décret n° 2013/271 du 05 août 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2012/074 du 08 mars 2012, portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés ; décret n° 2012/076 du 08 mars 2012, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2001/048 du 23 février 2001 création, organisation et fonctionnement de l'ARMP ; l'application du code des marchés publics ; Arrêté n° 022/CAB/PM du 02 février 2011 fixant les modalités de recrutement des consultants individuels ; circulaire n° 003/CAB/PM du 18 avril 2008 relative au respect des règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics ; circulaire n° 002/CAB/PM du 31 janvier 2011 relative à l'amélioration de la performance du système de passation des marchés publics ; circulaire n° 003/CAB/PM du 31 janvier 2011 précisant les modalités de gestion de changements des conditions économiques des marchés publics ; circulaire n° 001/CAB/PM du 19 juin 2012 relative à la passation et au contrôle de l'exécution des marchés publics ; Lettre circulaire n° 004/LC/MINMAP/CAB du 26 août 2013 fixant les modalités de délivrance du visa préalable à la signature de certains marchés publics ; Décret N°2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des Marchés Publics.

⁶¹⁶Loi n° 2008/009 du 18 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat ; financier et comptable applicable aux contrats de partenariat ; Décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.

⁶¹⁷Décret n° 2008/220 du 04 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire ; Décret n° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des Finances ; organisation du ministère des Finances ; Décret n° 2008/220 du 04 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire ; Décret n° 2012/390 du 18 septembre 2012 portant organisation du ministère des domaines, du cadastre et des Affaires foncières.

⁶¹⁸E. MACKAAY, « L'inflation normative », (2018) 23 *Lex electronica* 30-51 En ligne : <https://www.lex-electronica.org/s/1609>.

⁶¹⁹R. SAVATIER, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », D.1977 ; J. CARBONNIER, « L'inflation des lois », in *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Défrénois, Paris, 1979, pp.271-277. Voir également, E. GRASS, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », RDP, 2003.

de l'accélération du temps juridique qui se matérialise. Le législateur camerounais semble avoir répondu, par la négative, à la question de savoir si « *le droit a pour vocation de durer ?* »⁶²⁰, donnant le sentiment que les lois sont devenues des « *vérités saisonnières* »⁶²¹.

384. Un second problème concerne la transposition des directives CEMAC dans ses États membres et au Cameroun en l'occurrence⁶²². Aux termes de l'article 41 du Traité CEMAC révisé, « *les directives lient tout État-membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens* ». Il ressort de cette disposition que les directives contraignent les États quant au résultat poursuivi ; ces derniers étant libres du choix des moyens pour y parvenir. De ce fait, « *la directive est, dans son essence, un acte d'incitation et d'orientation laissant en principe une liberté de moyens* »⁶²³.

385. La transposition apparaît comme une « *mesure nationale de mise en œuvre de la directive* »⁶²⁴. Il importe de rappeler que la non-transposition des directives peut entraîner la sanction d'un État par la voie du recours en manquement d'État⁶²⁵. De manière plus concrète, l'opération de transposition de la directive CEMAC s'est matérialisée par l'adoption de la loi du 11 juillet 2018 précitée, ainsi que de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, en plus des décrets n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État ; le décret no 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature budgétaire de l'État ; et le décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan comptable de l'État. Ces textes reprennent plus ou moins fidèlement les solutions juridiques proposées par le législateur communautaire. Leur conformité avec le droit communautaire n'est pas discutée.

⁶²⁰ F.OST, M.VAN HOECKE, *Le temps et le droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?* Bruylant, Bruxelles, 1998.

⁶²¹ Expression empruntée à Roland MASPETIOL, conférence faite à Luxembourg, le 4 février 1949, publié in EDCE, 1949, p.53.

⁶²² G. C. MBOGNE CHEDJOU, *La transposition dans l'ordre juridique national des directives CEMAC : une analyse sous le prisme de la pratique européenne*, Université de Yaoundé II/ Institut des Relations internationales du Cameroun - Master en relations internationales option intégration régionale et management des institutions communautaires, 2012.

⁶²³ A. VAN LANG, G. GONDOUIN et V. INSERGET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 5^e édition, Paris, p. 130.

⁶²⁴ J. KENFACK, *Les actes juridiques des communautés et organisations d'intégration en Afrique Centrale occidentale*, thèse de doctorat nouveau régime, Université de Yaoundé II (Soa), janvier 2003. p. 110.

⁶²⁵ TATY (G.), « *Le recours en manquement d'État de l'article 4 du traité révisé de la CEMAC : analyse critique*, troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, mai 2010.

386. Un autre problème est celui de l'encadrement temporel de la transposition. Alors que le délai de transposition est en principe de deux ans, il est loisible de constater que c'est sept ans après, qu'elles ont commencé à être transposées. Ce délai semble relativement long, même si le Cameroun a opté pour une transposition progressive, une telle démarche suscite des questions, d'autant plus que les réformes, dans le cadre de la CEMAC, font l'objet d'une certaine publicité.

387. Le cadre juridique régissant le contrôle des finances publiques au Cameroun est aussi marqué par un certain anachronisme. Il s'apprécie dans la mise en perspective de la logique portée par la réforme de 2007, qui promeut la gestion axée sur les résultats et la performance et la survivance de certains textes élaborés sous la philosophie des moyens et de la régularité. Plusieurs textes permettent d'illustrer cet équilibre, qui n'est pas sans incidences préjudiciables.

388. Il s'agit d'abord du Décret n° 77/41 du 03 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers. Ce texte marque un tournant important dans l'histoire du contrôle financier au Cameroun. Cette innovation organique n'a pas une grande incidence sur la logique qui gouverne le contrôle, lequel reste marqué par le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics, et la distinction entre les phases administratives et comptables dans l'exécution de la dépense publique. Envisagés comme des services extérieurs du MINFI relevant de la Direction du budget, les responsables des contrôles financiers, qui dans le cadre de leurs fonctions bénéficient d'une délégation de signature⁶²⁶, sont répartis sur le territoire national⁶²⁷. L'organisation des contrôles a été rénovée par les textes organisant le MINFI d'abord en 2003⁶²⁸, puis en 2013⁶²⁹. Ce sont davantage ses modalités qui méritent qu'on s'y attarde.

389. Elles s'articulent autour du droit de communication et aux contrôles préalables de régularité formelle de tous les actes de l'ordonnateur ayant une incidence financière. Le droit de communication⁶³⁰ impose aux ordonnateurs de communiquer au Contrôleur Financier tous les documents et toutes les informations nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle. Il s'agit, à travers ce dernier, de permettre au ministre des Finances, par le biais du Contrôleur financier, d'avoir un droit de regard sur la gestion des deniers publics. Le Contrôle financier exerce aussi un contrôle de régularité des actes des ordonnateurs. Il se décompose en contrôle exercé sur les acteurs et en contrôle sur les actes de gestion. Dans le premier cas, il s'agit pour

⁶²⁶ **Article 5** du Décret de 1977 précité.

⁶²⁷ **Article 13** du Décret de 1977 précité.

⁶²⁸ Décret n°2003/165 du 30 juin 2003 portant organisation du MINFI.

⁶²⁹ Décret n° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des Finances.

⁶³⁰ **Article 6** du même texte.

le Contrôleur financier, de vérifier le périmètre des compétences dévolues à chaque gestionnaire de crédits, et d'examiner les projets de dépenses, au regard des textes et des autorisations de l'organe délibérant. Pour ce qui est du second, il s'articule autour du contrôle de l'engagement juridique des projets d'acte dont l'incidence financière impacte la comptabilité publique et du contrôle des engagements comptables qui porte sur la disponibilité des crédits.

390. Il s'agit d'un contrôle essentiellement orienté vers la vérification de la régularité, de la conformité juridique et comptable des actes du gestionnaire public. Ce contrôle est sanctionné par la délivrance ou le refus du visa d'engagement, ou d'assortir ce dernier d'observations ou de réserves. En cas de refus définitif du Contrôleur Financier, le refus de visa ne peut être levé que sur instruction écrite du supérieur hiérarchique, ce qui décharge le Contrôleur de sa responsabilité. Il apparaît clairement que ce texte, datant de plus de quarante ans et assis sur une logique de moyens privilégiant le contrôle de régularité, ne saurait encadrer de manière satisfaisante la fonction de Contrôleur financier. Ce texte doit impérativement être adapté aux nouveaux enjeux de la fonction de contrôleur financier dans le cadre de la nouvelle gouvernance financière.

391. Dans le même ordre d'idées, il importe de souligner que le Décret n° 2003/011/PM portant nomenclature budgétaire de l'État adopté le 09 janvier 2003 non conforme à la Directive CEMAC⁶³¹ relative à la Nomenclature budgétaire de l'État, est resté en vigueur pendant plus de quinze ans. Cette situation est révélatrice de la cohabitation entre un texte relevant de la logique des moyens et un cadre juridique acquis à la philosophie des résultats. Les disparités entre les deux textes ont été illustrées dans le rapport PEFA 2016⁶³², qui met en évidence une dichotomie dans la présentation de la classification budgétaire⁶³³. La classification fonctionnelle utilisée n'est pas conforme, notamment au niveau des secteurs et des sous-secteurs, à la nomenclature fonctionnelle CFAP⁶³⁴. Elle combine les dépenses du secteur « défense » avec les dépenses du secteur « ordre et sécurité publics » dans la même section. Elle n'identifie pas les dépenses relatives à la « protection de l'environnement » dans une section à part. Elle répartit,

⁶³¹ N° 04/2011-UEAC190-CM-22 du 19 décembre 2011

⁶³² République du Cameroun, *Évaluation du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expendure and Financial accountability) 2016*, Rapport final, juin 2017, pp. 37 et s.

⁶³³ La classification du budget de l'État en vigueur s'articulait autour de sept (07) segments et 22 positions. Les principales classifications sont suivantes : administrative (chapitres et articles) ; économique (paragraphe) ; Fonctionnelle (sections) ; Programmatique (programmes et actions). A l'analyse, les classifications administrative et économique conformes à la norme SFP du FMI de 2001.

⁶³⁴ Classification des fonctions des administrations publiques.

dans une section, les activités non réparties par fonctions, contrairement aux normes CFAP qui exigent que toutes les activités soient classées dans les fonctions correspondantes⁶³⁵.

392. Le cadre juridique dédié à la comptabilité matières mérite également qu'on s'y intéresse. Après avoir été régie pendant de longues années par la loi n°77/26 du 06 décembre 1977 fixant le régime général de la comptabilité matières et le décret n° 77/196 du 23 juin 1977 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de la comptabilité matières, la fonction de comptable matière a été renouvelée par la loi de 2007. Son article 51 alinéa 4 dispose que « *l'ordonnateur désigne un ou plusieurs agents pour les opérations de la comptabilité matières. Ceux-ci sont astreints, sous l'autorité de l'ordonnateur, à la production d'un compte en matières* ». En revanche, il n'y a pas, dans le texte de 2018, de disposition équivalente, qui ait succédé à celle de 2007. L'article 78 de la loi de 2018 sur le régime financier de l'État dispose simplement que « *la comptabilité des matières, valeurs et titres est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants des biens mobiliers et immobiliers, des stocks et des valeurs inactives autres que les deniers et archives administratives appartenant à l'État. Elle est instituée auprès des ordonnateurs. Les modalités de sa mise en œuvre sont fixées par texte réglementaire* ». Entre 2007 et 2018, le législateur camerounais a adopté une série de textes réglementaires⁶³⁶.

393. Cet état de choses n'est pas de nature à clarifier le régime de la comptabilité matières au Cameroun. Faut-il considérer que la loi de 2007 a abrogé celle de 1977 ? si c'est le cas, quelle est la portée de cette abrogation ? Cette situation soulève la problématique de la technique d'abrogation utilisée par le législateur camerounais. L'abrogation peut être expresse ou tacite. La première hypothèse recouvre celle où le texte postérieur indique clairement qu'il abroge celui qui le précède. La seconde renvoie au cas où les dispositions du nouveau texte sont contraires à celles de l'ancien. Le silence du législateur camerounais ne facilite pas l'appréhension de la portée de l'abrogation en cause. A priori, la disposition que la loi de 2007 considérait comme contraire ne vise qu'un aspect de la loi de 1977. Cette idée est corroborée par la lecture de l'article 60 du texte de 2007, selon lequel « *la présente loi entre en vigueur dans son intégralité le 1^{er} janvier 2013 date à laquelle est abrogée l'ordonnance n° 62/OF/4 du*

⁶³⁵ *Ibidem.*, p. 38.

⁶³⁶ Il s'agit de la Circulaire du Premier ministre, Chef du gouvernement du 19 février 2008 relative à la gestion intérimaire des activités de la comptabilité matières ; les Circulaires du MINFI du 18 mai 2012 portant instructions relatives à la tenue de la comptabilité matières et de juin 2012 édictant les normes et procédures relatives à la tenue de la comptabilité matières.

07 février 1962 ». Le reste des dispositions non contraires de la loi de 1977 tout comme le décret de la même année demeurerait donc en vigueur.

394. Un autre problème est celui de l'application des textes réglementaires pris en la matière. La question est alors celle de savoir si un texte inférieur peut abroger un texte supérieur. La réponse incline à la négative, dans la mesure où le principe de la supériorité normative prime sur la règle temporelle ; la loi postérieure *prime sur la loi antérieure* ». Cette conclusion oriente le débat sur la capacité des textes à valeur législative datant des années 1970 à encadrer la fonction de comptable matières en 2020, après un ajustement idéologique vers la gouvernance de la performance depuis 2007. Il paraît logique que de tels textes soient anachroniques et doivent être actualisés par le législateur, en respectant le parallélisme des formes, qui veut qu'un texte soit abrogé par un texte au moins de même valeur que lui.

395. Ajoutons que la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'État, telle que modifiée par la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976 demeure en vigueur. Elle pose deux problèmes essentiels : son adéquation à la dynamique et à l'esprit de la nouvelle gouvernance financière axée sur la performance et la question de son maintien dans l'ordonnancement, en l'absence d'une disposition légale l'abrogeant expressément et de sa comptabilité, voire sa conformité avec un certain nombre d'instruments d'ordre légal portant sur les mêmes objets qu'elle. Il est important, pour éviter un anachronisme contreproductif, que le législateur renouvelle ce texte.

396. En somme, le cadre juridique des finances publiques au Cameroun est marqué par un certain désordre, générateur d'une complexité certaine. Il combine de surcroît des logiques ou des éléments contradictoires. Il revient par conséquent au législateur financier camerounais de légiférer mieux, en tenant compte la logique de la performance.

2. L'incidence de l'inflation normative sur la qualité des règles du contrôle

397. « *Quand la loi bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille discrète* »⁶³⁷. La préoccupation exprimée dès 1991 par le Conseil d'État français dans les considérations générales de son rapport annuel consacré à la sécurité juridique demeure d'une brûlante actualité dans le contexte camerounais, marqué par une prolifération des normes du contrôle des finances publiques, qui côtoie la dégradation de leur qualité. Un auteur se posait pertinemment la question de savoir si « *l'inflation législative a un sens ?* »⁶³⁸, invitant de ce fait

⁶³⁷ Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, Rapport public 1991, La Documentation Française, Paris, 1992.

⁶³⁸ E. GRASS, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *Revue de Droit public*, n° 1, 2003, pp. 140 et s.

à clarifier son appréhension. L'inflation législative n'est pas l'inflation normative. Si les deux ont le même objet, l'inflation normative est plus large que l'inflation législative qu'elle englobe. De nature quantitative, elle renvoie à un accroissement du nombre et du volume des normes, tant juridiques qu'extra-juridiques⁶³⁹. Cette préoccupation, qui n'est pas nouvelle, avait déjà été dénoncée par le Doyen **René SAVATIER** dans un célèbre article intitulé « *L'inflation législative et l'indigestion du corps social* »⁶⁴⁰. Plus d'une soixantaine d'années plus tard, le mal s'est accru, aussi bien en France, que dans les pays qui ont hérité de son système juridique, du fait de la colonisation, comme le Cameroun. Manifestation de la dégradation de la qualité du droit, à travers une mise à mal des exigences de sobriété, de parcimonie et de concision, l'inflation normative constitue aujourd'hui une préoccupation partagée des autorités normatives⁶⁴¹ camerounaises, dans le domaine du contrôle des finances publiques.

398. Depuis le début des années 2000, le Cameroun s'est engagée, avec l'appui des institutions de *Bretton Woods* et des autres partenaires au développement, dans une réforme ambitieuse de la gouvernance publique. Articulée autour de la réforme administrative et de celle des finances publiques, elle a abouti à l'adoption, à la promulgation et à la publication de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État et à la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées. Cette nouvelle orientation des finances publiques sur la gestion axée sur les résultats⁶⁴², le budget-programme et la quête de performance⁶⁴³ va entraîner une accélération de la production normative, tant sur le plan interne, avec l'adoption d'un important dispositif juridique réglementaire⁶⁴⁴ que sur le plan supranational, avec les directives de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)⁶⁴⁵. La transposition de ces dernières

⁶³⁹ C. THIBIERGE, *La densification normative*, Mare and Martin, Paris, 2014, 1204 p.

⁶⁴⁰ R. SAVATIER, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *Dalloz*, Chron., 1977, pp. 43

⁶⁴¹ Ch. DEBBASCH (Dir.), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Editions du CNRS, Paris, 1986.

⁶⁴² ABIABAG (I), *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, presses Universitaires libres, Collection droit public de l'A.V du DR, 2013.

⁶⁴³ BIAKAN (J), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun: la loi portant régime financier de l'Etat », dans Magloire ONDOA, *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, préface J. OWONA, L'Harmattan, Yaoundé, 2010, pp. 8 et s.

⁶⁴⁴ On peut citer sans souci d'exhaustivité : le Décret n°2013/159 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques ; le Décret n°2012-1214 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; le Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel modifié le 4 février 2015 ; le Décret n° 2013/160/PR du 13 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique ; la Circulaire n°003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat.

⁶⁴⁵ On peut citer sans être exhaustif : la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances, la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement générale de la comptabilité publique ; la Directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au plan comptable de l'Etat, la Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire, la Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations

va aboutir à l'adoption, la promulgation et la publication de la Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques et de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018, portant code de la transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Un peu avant ces lois, celles de 2017 sur les établissements et les entreprises publiques, ainsi que celle de 2019 portant code général de la décentralisation. Dans leur sillage elles vont entraîner l'élaboration d'un cadre juridique réglementaire consistant⁶⁴⁶. Cette frénésie législative et réglementaire s'accompagne d'une diffusion des normes de nature diverse, sous l'impulsion d'acteurs internationaux, en matière notamment de comptabilité publique⁶⁴⁷, de gestion budgétaire, de contrôle et d'audit⁶⁴⁸.

399. Ce phénomène que le professeur Catherine THIBIERGE qualifie de densification normative, intervient dans un contexte camerounais où la débat sur la qualité du droit peine à prendre place dans les préoccupations des pouvoirs publics et dans le débat public, nonobstant une dénonciation grandissante de la doctrine⁶⁴⁹. En effet, le principe de sécurité juridique ne fait l'objet d'aucune consécration en droit public camerounais⁶⁵⁰. Il n'est consacré ni en droit constitutionnel, ni en droit administratif⁶⁵¹ encore moins en droit public financier. Il s'agirait

financières de l'Etat, la Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance.

⁶⁴⁶ Il s'agit entre autres : du Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations Financières de l'Etat ; du Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature Budgétaire de l'Etat qui modifie et abroge le Décret n° 2003/011/PM portant nomenclature budgétaire de l'Etat adopté le 09 janvier 2003 ; du Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan Comptable de l'Etat ; du Décret n° 2019/281 du 31 mai fixant le calendrier budgétaire de l'Etat ; de la Circulaire n° 000036/672/C/MINFI/SG/DGB/DCOB du 23 mai 2019 précisant les attributions des contrôleurs financières à la lumière de la loi 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

⁶⁴⁷ International Accounting Standards Board (IASB), *International Accounting Standards* (IAS) et *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

⁶⁴⁸ INTOSAI, ISSAI 100, *Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*, Les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle, 2019 ; Principes de transparence et de responsabilité, 2019 ; INTOSAI, ISSAI 300, *Principes de l'audit de la performance*, 2019 ; Déclaration de Lima de 1977 portant lignes directrices des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; FMI, « Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques », 2007 ; OCDE, *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance, supervision, analyse et prospective*, www.oecd.org/gov/ethics/supreme-auditinstitutions-and-good-govenance-97892642266371.en.htm/ (www.oecd.org).

⁶⁴⁹ Voir à titre indicatif, P. G. POUGOUE, « Les figures de la sécurité juridique », RAJS, Université de Yaoundé, volume 4, n° 1, 2007, pp. 7 et s. ; A. AKAM AKAM, « Libres propos sur l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *Revue Africaine des Sciences juridiques*, 4, 2007, no 1, pp. 31 et s. ; Th. S. BILOUNGA, « La crise de la loi en droit public camerounais », *Revue Africaine de Droit et de Science politique*, RADSP, 1, janvier-juin 2013, pp.57 et s. ; P. E. ABANE ENGOLO, « La notion de qualité du droit », RADSP, 1, janvier-juin, 2013, pp. 87 et s. ; S. P. KOUAM, « la simplification du langage législatif au Cameroun », *RIDC*, 1-2021, pp. 175 et s. ; M. Fl. MBADA, « Regard sur le silence de la loi en droit public camerounais », *International Multilingual Journal of Science and technology* (IMJST), volume 5, 12 december 2020, pp. 2159 et s.

⁶⁵⁰ La référence à cette exigence est très présente dans la genèse et les études sur le droit des affaires de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des Affaires (OHADA).

⁶⁵¹ Néanmoins le juge administratif a explicitement fait référence à cette exigence dans ces décisions, CFJ/SY, arrêt ADD, n° 55 du 25 mars 1969, Emini Tina Etienne contre Etat fédéré du Cameroun Oriental ; CS/CA, jugement n° 22 du 25 janvier 1990, Zangué Pius c/Etat du Cameroun.

alors d'une exigence clandestine. L'amélioration de la qualité du droit de manière générale n'est pas suffisamment prise en compte, comme l'indique la connaissance mitigée de la légistique dans un tel contexte, il convient de se demander : quelle incidence l'inflation normative ainsi présentée a-t-elle sur la qualité des règles de contrôle des finances publiques ?

400. L'hypothèse de retenue ici est celle d'une incidence ambivalente de l'inflation normative sur la qualité du droit public financier. L'idée d'ambivalence se matérialise dans sa contribution à la promotion de la qualité du droit d'une part, et d'autre part, à sa dégradation corrélative. Cette perspective présente un double intérêt : l'un théorique et l'autre pratique.

401. Sur le plan théorique, elle met en exergue la nécessité d'initier et d'amplifier dans le contexte camerounais les études liées à la qualité du droit public financier et à la densification normative.

402. Sur le plan pratique, elle pose la question essentielle de l'impact de la qualité du droit dans la conduite et le succès des réformes amorcées en matière de finances publiques dans le contexte camerounais, invitant de ce fait les pouvoirs publics à envisager des mesures concrètes en faveur de l'amélioration de la qualité du droit, comme c'est le cas sous d'autres cieux.

403. La démarche méthodologique retenue se veut donc positiviste et pragmatique. Elle est positiviste dans la mesure où elle se fonde sur une étude des sources du droit positif camerounais. Elle se veut pragmatique parce qu'elle convoque l'environnement d'insertion de la règle de droit. Sa mobilisation judicieuse suggère que l'inflation normative apparaît d'une part, comme un facteur d'amélioration de la qualité du droit (a) et, d'autre part, un vecteur d'érosion de celle-ci (b).

a. L'inflation normative: facteur d'amélioration de la qualité du droit

404. Envisagée comme un accroissement des normes tant juridiques, qu'extra-juridiques, ainsi qu'une augmentation de leur volume, l'inflation normative qui cristallise les critiques, apparaît dans le cadre du droit public financier camerounais, comme une réponse à une demande juridique croissante, et un moyen d'adaptation juridique indispensable.

405. Comme réponse à une demande juridique croissante, l'inflation normative semble se poser comme une solution au besoin de modeler le comportement des acteurs de la gestion et du contrôle des finances publiques camerounaise, dans la perspective de la réforme. Elle est en

réalité la réponse à une demande juridique croissante,⁶⁵² dans une société camerounaise en pleine mutation. Premièrement, l'inflation normative constatée en matière de droit public financier ces dernières décennies, s'inscrit dans la volonté affichée des pouvoirs publics de répondre à un certain nombre d'attentes et de besoins en la matière. Elle répond ici à un besoin d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion publique.

406. En effet, face à la crise de la gouvernance publique, les pouvoirs publics, sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires au développement, ont entrepris d'arrimer la gouvernance financière nationale à la gestion axée sur les résultats, paradigme issu du nouveau management public, par le moyen de l'élaboration de nouvelles règles juridiques⁶⁵³. La quête de transparence et de performance dans la gestion publique explique donc la prolifération des textes juridiques en matière de finances publiques, dans le but de remplacer le dispositif juridique existant, devenu obsolète et anachronique.

407. Deuxièmement, la propagation des normes est le résultat de la nécessité pour l'ordre juridique camerounais, de se conformer à ses engagements internationaux. Cette idée se nourrit d'un double mouvement. Elle se situe dans une optique d'assurer l'exigence de conformité ou de compatibilité. Il s'agit d'abord d'arrimer le droit public financier interne aux normes juridiques internationales, notamment aux conventions internationales souscrites. Mais, il a surtout été question de la mise en conformité du droit financier camerounais au droit communautaire CEMAC. La transposition des directives CEMAC de 2011⁶⁵⁴ a entraîné un emballement de la machine législative et réglementaire camerounaise⁶⁵⁵.

⁶⁵² *Ibidem*.

⁶⁵³ Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat et à la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées. Voir également, le Décret n°2013/159 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques ; le Décret n°2012-1214 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; le Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel modifié le 4 février 2015 ; le Décret n° 2013/160/PR du 13 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique ; la Circulaire n°003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat.

⁶⁵⁴ On peut citer sans être exhaustif : la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances, la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement générale de la comptabilité publique ; la Directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au plan comptable de l'Etat, la Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire, la Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'Etat, la Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance.

⁶⁵⁵ Il s'agit notamment, des lois de 2018 notamment la Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques et la loi n° 2018/011 portant code de la transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun ; du Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations Financières de l'Etat ; du Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature Budgétaire de l'Etat qui modifie et abroge le Décret n° 2003/011/PM portant nomenclature budgétaire de l'Etat adopté le 09 janvier 2003 ; du Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan

408. Ensuite, l'inflation visait à répondre au phénomène de standardisation internationale des normes en matière comptable⁶⁵⁶ et financière,⁶⁵⁷ par leur réception et leur diffusion dans l'ordre juridique camerounais. Enfin, l'inflation normative se situe dans la perspective d'arrimer la réforme des finances publiques à la réforme de la gouvernance publique, articulée autour de l'option fondamentale de la gestion performancielle des ses ressources et de la mise en place d'un État unitaire décentralisé. Elle entend ici assurer le respect de l'exigence d'adaptabilité. La volonté de transformer la fonction publique de l'État, en un efficace outil de production, et de rendre la décentralisation effective, a conduit à une densification et à une accélération de la production législative et réglementaire, dans la perspective de proposer des règles adaptées à ce modèle de gouvernance publique. L'engagement des pouvoirs publics de doter les entités territoriales décentralisées de textes appropriés en matière de finances publiques a également contribué à accentuer le nombre de règles de juridiques⁶⁵⁸.

409. Ces quelques éléments non exhaustifs, montrent à suffisance que loin d'être uniquement un problème, l'inflation normative apparaît à priori comme une réponse à une demande juridique croissante, dans une société camerounaise de plus en plus complexe et en pleine mutation. Elle participe alors à la fonction d'adaptation du droit.

410. Ainsi, au cœur de la fonction d'encadrement des conduites sociales par le droit, se trouve la nécessité de son adaptation à l'environnement, à la réalité, dans une perspective d'effectivité et d'efficacité. Si l'exigence de sécurité juridique commande la stabilité du droit, cette dernière ne signifie par statisme ou immobilisme. Sur le sujet, Portalis rappelait en substance que la plus funeste des innovations serait de ne plus innover. L'inflation normative participe donc à la fonction d'adaptation du droit, qui s'entend comme la double exigence de mutabilité et d'adaptabilité.

Comptable de l'Etat ; du Décret n°2019/281 du 31 mai fixant le calendrier budgétaire de l'Etat ; de la Circulaire n°000036/672/C/MINFI/SG/DGB/DCOB du 23 mai 2019 précisant les attributions des contrôleurs financiers à la lumière de la loi 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

⁶⁵⁶ International Accounting Standards Board (IASB), *International Accounting Standards* (IAS) et *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

⁶⁵⁷ INTOSAI, ISSAI 100, *Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*, Les normes internationales des Institutions supérieures de contrôle, 2019 ; Principes de transparence et de responsabilité, 2019 ; INTOSAI, ISSAI 300, *Principes de l'audit de la performance*, 2019 ; Déclaration de Lima de 1977 portant lignes directrices des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ; FMI, « Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques », 2007 ; OCDE, *Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance, supervision, analyse et prospective*, www.oecd.org/gov/ethics/supreme-auditinstitutions-and-good-govenance-97892642266371.en.htm/ (www.oecd.org).

⁶⁵⁸ Loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées ; loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

411. Premièrement, le droit se densifie et se propage pour assurer son adaptabilité à l'évolution de la réalité sociale. Le professeur Jean- Louis BERGEL indique fort à propos que « *le droit évolue et (...) cette évolution se précipite à l'époque contemporaine avec l'accélération de l'histoire. Le droit doit s'adapter maintenant sans répit à la modernité* »⁶⁵⁹. Ce siècle étant celui de la vitesse, cette volonté de répondre à la une demande sociale croissante, mais aussi changeante, entraîne une prolifération du droit, mue par son obsession de vouloir tout prévoir et de s'investir dans l'ensemble des domaines de la vie politique, économique et sociale.

412. Cet impératif d'adaptabilité explique le passage de la conception du droit public financier camerounais fondée sur une logique de moyens et de régularité, portée par l'ordonnance de 1962 et ses textes subséquents, à une philosophie nouvelle, de nature managériale et gestionnaire, orientée vers la quête des résultats et assise sur le paradigme de la performance, inauguré par la loi de 2007 et perpétuée par les directives CEMAC de 2011, les lois de 2018 et les textes réglementaires subséquents.

413. Dans un second temps, l'inflation normative permet de mettre en lumière un renouvellement des rapports entre les normes juridiques et les autres normes sociales dans la perspective de la revalorisation de l'inter-normativité⁶⁶⁰. L'évolution du droit public financier camerounais est un cadre intéressant, pour étudier le phénomène de l'inter-normativité. Dans le domaine comptable, on note une reprise dans les supports juridiques servant de base à la comptabilité publique par exemple, qui de plus en plus, tendent à s'arrimer aux solutions comptables du droit privé, des normes internationales issues d'un mouvement croissant de standardisation⁶⁶¹. On note également en matière d'audit et de contrôle des finances publiques une tendance à l'émission des normes conforme aux standarts diffusés par des organismes internationaux divers, à l'instar des règles de bonne conduite édictées par l'INTOSAI. On se retrouve ainsi dans le contexte camerounais, avec les modèles de contrôle consacrés à la nouvelle gouvernance financière : le contrôle interne, le contrôle de gestion, le contrôle financier et comptable, le contrôle hiérarchique, l'audit et l'évaluation. Ce mouvement de normalisation permet d'adapter la législation interne aux standards internationaux.

⁶⁵⁹ J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2012, pp. 128-129.

⁶⁶⁰ J.-G. BELLEY (Dir.), *Le droit soluble, contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, LGDJ, Paris, 1996

⁶⁶¹ International Accounting Standards Board (IASB), *International Accounting Standards (IAS)* et *International Financial Reporting Standards (IFRS)*.

414. En assurant la fonction d'adaptation du droit à la réalité, l'inflation normative contribue à réaliser l'exigence d'adaptabilité juridique, composante temporelle et matérielle de la sécurité juridique. Ce faisant, elle s'assure de l'effectivité du droit public financier camerounais, en facilitant l'appropriation, et en permettant son arrimage aux standards internationaux, par l'articulation entre les normes juridiques, financières et comptables, elle assure l'amélioration de sa qualité, qu'elle va paradoxalement et curieusement desservir.

b. L'inflation normative, vecteur d'érosion de la qualité du droit

415. L'inflation normative n'a pas que des effets bénéfiques sur la qualité du droit. Une analyse attentive révèle ses conséquences insidieuses sur celle-ci. Car, non seulement elle porte atteinte aux exigences de qualité normative, objet de la sécurité objective du droit, mais elle constitue également une importante source de déstabilisation des sujets de droit, remettant en cause la sécurité subjective du droit. « Oui, nous légiférons trop beaucoup. Et cette frénésie législative s'effectue au détriment de la qualité même de la loi »⁶⁶² Le phénomène de l'inflation normative apparaît comme une atteinte à plusieurs composantes de la qualité du droit. Qu'il s'agisse de la sécurité juridique, que de l'efficacité et de l'effectivité du droit.

416. Tout d'abord, le Conseil d'État français affirmait déjà depuis 1991, que l'inflation normative est une évolution du droit, qui peut mettre en cause la sécurité juridique⁶⁶³. Cette mise en garde est aujourd'hui actée, si l'on s'en tient à la caractérisation des composantes quantitatives de l'insécurité juridique. L'inflation normative est aujourd'hui appréhendée comme une atteinte aux exigences de sobriété, de parcimonie et de concision. La prolifération des textes juridiques viole l'exigence de sobriété dans la production normative. Elle tient certes à l'augmentation sans cesse croissante du nombre de textes par domaine. Mais également, à l'augmentation du volume des textes juridiques, qui se traduit par la diffusion des mastodontes législatifs⁶⁶⁴ : textes dont le volume avoisine aisément ou dépasse les 100 pages, avec un nombre d'articles et d'alinéas incalculables, mettant à mal la double exigence de sobriété et de concision.

⁶⁶² Déclaration de Jean-Louis DEBRE, Président de l'Assemblée nationale lors d'un colloque tenu au Palais Bourbon au printemps 2005, Actes du colloque « la réforme du travail législatif », Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2006.

⁶⁶³ Conseil d'Etat, *De la sécurité juridique*, op. cit., p. 7.

⁶⁶⁴ G. HISPALIS, « Pourquoi tant de lois ? », op. cit.

417. De plus, l'inflation normative rend difficile l'accessibilité aux règles juridiques et hypothèque leur intelligibilité du fait d'une rédaction mal assurée. Car, pour que « nul n'ignore la loi », il faut qu'elle soit accessible, lisible et compréhensible par tous les sujets de droit. Cette inflation a aussi pour conséquence d'entraîner une instabilité des normes juridiques, comme l'illustre la réforme du régime financier de l'État et des autres entités publiques camerounais en 2007 puis, en 2018, pour l'adapter aux directives CEMAC de 2011. Cette instabilité ne permet pas d'assurer la prévisibilité du droit, nécessaire à l'établissement des prévisions légitimes par les sujets de droit, qui ne peuvent plus fonder leurs comportements sur un droit, parcequ'il est changeant⁶⁶⁵.

418. Ensuite, l'inflation normative hypothèque l'efficacité du droit. Le droit public financier camerounais fournit une illustration de ce postulat. Il convient de rappeler que l'efficacité juridique est le fait pour un texte juridique de produire l'effet escompté par l'autorité qui l'élabore⁶⁶⁶. Cette exigence n'est pas toujours respectée, du fait de l'inflation normative qui aboutit à la superposition des textes juridiques ayant le même objet, ouvrant la voie aux conflits normatifs. Elle aboutit aussi à une démultiplication des instances de contrôle de finances publiques, entraînant leur inefficacité fonctionnelle et une déperdition des ressources publiques, du fait de leur double, voire multiple emploi, pour les mêmes missions. L'architecture du contrôle administratif des finances publiques camerounais fournit une illustration parlante de cet état de fait, avec une constellation de textes, d'organes de contrôle à posteriori, ayant presque des prérogatives identiques ou similaires.

419. Enfin, l'inflation normative menace l'effectivité du droit. L'effectivité du droit est le fait pour les règles juridiques, d'être mises en application par leurs destinataires. L'application des normes juridiques, matérialisation de leur effectivité, est tributaire de leur bonne appropriation par leurs destinataires. Cette dernière est hypothéquée par le nombre grandissant des textes juridiques à connaître, en matière de droit public financier camerounais, entre le droit international, communautaire, national (législatif et réglementaire) et leur volume parfois impressionnant. Il s'agit là d'un problème qui concerne autant le citoyen lambda, impliqué même de manière fortuite, que par les acteurs institutionnels : qu'il s'agisse des parlementaires, des magistrats des comptes, ou

⁶⁶⁵ Conseil d'Etat, *La sécurité juridique et la complexité du droit*, Rapport public 2006, La Documentation Française, Paris, 2006, p. 273.

⁶⁶⁶ Sur la notion d'efficacité, A. ABOUEM A TCHOYI et S. Cl. M'BAFOU, *Améliorer l'efficacité de l'Etat au Cameroun. Propositions pour l'action*, L'Harmattan, Collection Etudes Africaines, Série Administration, Paris, 2019.

des personnels des administrations de l'exécutif, insuffisamment formés face à une masse d'informations juridiques sans cesse grandissante. Cette situation nourrit l'effectivité mitigée de la réforme du droit public financier au Cameroun⁶⁶⁷. L'inflation normative porte ainsi atteinte à un certain nombre d'exigences inhérentes à la qualité du droit, notamment : la sécurité juridique, l'efficacité et l'effectivité du droit.

420. Elle impacte également les sujets de droit. En effet, l'inflation normative crée de l'indigestion dans le corps social⁶⁶⁸ parce que « *Trop de lois tuent l'État de droit* »⁶⁶⁹. Le constat du doyen René SAVATIER en 1947 demeure d'une actualité frappante, au regard de la réalité camerounaise en matière de droit public financier. Cette indigestion du corps social touche indistinctement les différents sujets de droit, selon des modalités différenciées.

421. L'inflation normative a d'abord des incidences sur les autorités normatives. Le législateur est d'abord le premier atteint par ce phénomène, qu'il peut provoquer ou subir. Dans le cas qui nous intéresse, le législateur financier camerounais paraît autant submergé par le flot de sollicitations venant des bailleurs de fonds internationaux et les partenaires au développement, que par le respect des contraintes imposées par les engagements internationaux et communautaires de l'État. C'est ce qui explique la réformation du droit financier camerounais en l'espace d'une dizaine d'années, comme l'illustre la loi de 2007 et ses textes réglementaires subséquents, abrogés par les lois de 2018 avec le dispositif réglementaire qui les accompagnent.

422. La production excessive de normes juridiques entraîne également une crise de confiance entre le législateur et les destinataires de la règle de droit. Elle se nourrit de la dégradation de la qualité des règles produites, sacrifiée à l'autel de leur production industrielle. Le législateur et le droit en tant que mode régulation social s'en trouvent tous les deux décrédibilisés. Le législateur se retrouve alors concurrencé par l'essor des normes non juridiques de nature comptable, financière ou technique.

423. En second lieu, le juge est une autre victime de l'inflation normative. Il apparaît désarmé et désemparé, entre l'appropriation, la mobilisation judicieuse des nombreux textes juridiques qui fondent son intervention, et la nécessité de rendre justice au nom du

⁶⁶⁷ V. ONDOUA BIWOLE, « Approche normative des pratiques administratives et fonction publique au service de l'émergence : les difficultés de la mise en œuvre du budget-programme », Communication, 8e Conférence Africaine des Ministres de la Fonction Publique, Brazzaville, 2013.

⁶⁶⁸ R. SAVATIER, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *op. cit.*

⁶⁶⁹ « Conseil d'Etat : Trop de lois tuent l'état de droit », *Libération*, 16 mars 2006.

peuple camerounais. La prolifération des textes juridiques et leur volume de plus en plus important rendent difficile leur appropriation par le juge. La volonté de spécialisation affichée par les pouvoirs publics camerounais à travers la mise en place des juridictions financières, et par l'ouverture à l'École National d'Administration et de Magistrature (ENAM) d'une section de formation dédiée aux juges des comptes ne suffit pas à régler le problème de l'accès à une information juridique actualisée, du fait d'une mobilisation sporadique de la formation continue des personnels concernés. Les confusions notionnelles et de juridiction introduites par les contours de la faute de gestion et le détournement de deniers publics, entre le juge des comptes, le CDBF et le juge pénal, dans les lois de 1974 sur le contrôle des ordonnateurs et le régime financier de l'État de 2018, en sont la parfaite illustration.

424. L'inflation normative touche également les citoyens, qui sont désorientés sous le flot incessant des normes juridiques, et de leur massification. Les citoyens sont devenus une partie prenante du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais, à travers leur droit de pétition, leur droit à l'information financière et la possibilité de sanctionner les gestionnaires indécents, dans le cadre des consultations électorales. La mise en œuvre de ces importants acquis est tributaire de leur parfaite appropriation par leurs destinataires. Elle est rendue difficile, du fait du très difficile accès matériel et intellectuel à un droit public financier camerounais devenu très touffu et complexe.

425. L'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* »⁶⁷⁰ apparaît désormais comme bien illusoire, dans un environnement d'inflation normative. De plus, la connaissance du droit est la base logique sur laquelle les citoyens fondent leurs prévisions légitimes. Elle est rendue plus complexe dans une forêt dense de textes juridiques. Le domaine des contrats publics en est une parfaite illustration, qui a vu naître une constellation d'arrêtés, de circulaires et de décisions sensées préciser les dispositions d'un décret qui, bien qu'étant lui-même volumineux, n'a pas exhaustivement couvert les champs de la contractualisation publique, à l'instar des précisions indispensables à l'exécution des marchés dits « spéciaux ».

426. En clair, l'inflation normative apparaît comme une atteinte aux exigences constitutives de la qualité du droit, et une source de déstabilisation des sujets de droit. Il importe dès lors, qu'une attention spéciale lui soit accordée par toutes les parties

⁶⁷⁰ A. AKAM AKAM, « Libres propos sur l'adage "nul n'est censé ignorer la loi" », *Revue Africaine des Sciences juridiques*, 4, 2007, n° 1, pp. 31 et s.

prenantes à la vie sociale, en particuliers par les pouvoirs publics, pour remédier à ses effets préjudiciables, qui peuvent être observés dans le domaine de la réforme des finances publiques.

427. En conclusion, faut-il penser comme le Doyen Jean CARBONNIER, qu'il y a « *plutôt trop de droit* »⁶⁷¹ et envisager de réduire la quantité de normes et leur volume, ou penser que la production du droit demeure nécessaire pour répondre aux besoins sociaux,⁶⁷² au risque d'une insécurité, une incertitude, du fait de l'absence de droit ? l'incidence de l'inflation normative sur les règles de contrôle des finances publiques inclinent à nuancer la réponse . Tant l'inflation normative est un phénomène ambivalent qui, tantôt sert la qualité du droit, afin d'assurer la réalisation optimale de sa fonction normative ; tantôt la dessert, du fait des atteintes qu'elle porte à ses exigences formelles, matérielles, subjectives, et de l'indigestion qu'elle crée dans le corps social. La solution relative aux règles de contrôle des finances publiques, comme pour le reste du droit, ne serait-elle pas dans la nécessité impérieuse de « *légiférer mieux, quitte à légiférer moins* »⁶⁷³. Il s'agira alors de ne faire que des textes juridiques nécessaires, bien conçus, clairement écrits, juridiquement solides et stables, et qui soient d'application facile.

B. L'effectivité mitigée de l'assise juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun

428. Le dispositif de contrôle actuel dans le contexte camerounais repose sur un cadre juridique rénové. En effet, la volonté de conformer le droit public financier au droit communautaire CEMAC a conduit à la révision de la loi de 2007 par la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et autres entités publiques, ainsi qu'au vote et à l'adoption, le même jour, de la loi portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ces textes ont été complétés en 2019 par des textes réglementaires⁶⁷⁴. Il est illusoire de penser que les innovations introduites par ces instruments juridiques se matérialiseront du fait de leur simple énonciation textuelle.

⁶⁷¹ J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10^e édition, p. 9.

⁶⁷² J. BOURDON, J.-P. NEGRIN, « L'inflation réglementaire en France », Ch. DEBBASCH (Dir.), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, op. cit., p. 78.

⁶⁷³ Le Parlement européen, le Conseil et la commission ont conclu le 16 décembre 2003 un accord institutionnel intitulé « Mieux légiférer » dans lequel il s'engage à veiller « à la qualité de la législation, à savoir sa clarté, sa simplicité et son efficacité ».

⁶⁷⁴ Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations Financières de l'Etat ; le Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature Budgétaire de l'Etat ; le Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan Comptable de l'Etat.

Qu'on se souvienne déjà qu'en 2007, le législateur camerounais avait différé l'entrée en vigueur de la loi portant régime financier de l'État au 1^{er} janvier 2013, soit cinq ans à sa promulgation. Ce temps n'avait pas été mis à profit pour procéder à l'inculturation de la réforme par les différents acteurs concernés. En effet, ce n'est qu'en 2012 que le MINFI et le MINEPAT ont initié le processus de mise à niveau des acteurs à la préparation du budget dans les administrations, notamment à travers des formations accélérées sur l'élaboration et la budgétisation par programmes.

429. Le dispositif camerounais du droit public financier rénové est objet d'une effectivité variable, parcellaire et partielle. On pourrait arguer légitimement que certains instruments juridiques sont très récents, et que mesurer leur effectivité n'est pas pertinent. Mais, une telle argumentation méconnaîtrait la réalité du cadre juridique qui fonde le contrôle des finances publiques au Cameroun, où plusieurs textes sont en vigueur depuis plusieurs années. Important facteur d'atténuation de l'efficacité du contrôle, l'ineffectivité de son cadre juridique doit être abordée de manière différenciée.

430. La première hypothèse est celle de l'ineffectivité du fait de la nouveauté des instruments juridiques. Mais aussi, de l'utilisation par le législateur des mesures transitoires, notamment l'entrée en vigueur différée et l'adoption des textes d'application. Dans ce cadre, il faut souligner que, suivant la volonté d'internaliser les directives CEMAC de 2011, les pouvoirs publics camerounais, au terme d'un processus plus ou moins long, ont amorcé celle-ci, par l'adoption et la promulgation de deux lois importantes : la loi n°2018/011 portant Code de transparence et de Bonne Gouvernance dans la gestion des finances publiques et la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. Ce dernier texte indiquait, en son article 92 alinéa 1, que des textes réglementaires devaient être pris pour lui donner pleine application⁶⁷⁵. C'est fort de cette disposition légale que le Premier ministre a pris d'importants textes réglementaires. Il s'agit du décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État, du décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature budgétaire de l'État, du décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan comptable de l'État.

431. Ce dernier texte organise, sur certains de ses aspects, son entrée en vigueur différée. Son article 92 alinéa 2 dispose que : « *sont rendus obligatoires, à compter du 1^{er} janvier 2022, les*

⁶⁷⁵Règlement général de la comptabilité publique ; le plan comptable de l'État ; la nomenclature budgétaire de l'État ; le tableau des opérations financières de l'État.

dispositions concernant les thématiques suivantes : la gestion des financements extérieurs (articles 81 et 82) ; la budgétisation des emplois (article 33) ; la comptabilité d'analyse des coûts (article 77) ; la modulation du contrôle (article 72) ; la comptabilité patrimoniale (article 75) ». L'alinéa 3 ajoute « pendant les délais fixés ci-dessus, les règles en vigueur continuent de s'appliquer aux questions relatives aux dispositions susvisées, dont l'application différée ».

432. Ces dispositions diffèrent l'entrée en vigueur d'un certain nombre de mesures importantes, dans le cadre du contrôle des finances publiques. La raison est certainement de permettre leur mise en place et leur appropriation par les acteurs intéressés. Il s'agit là d'une mesure importante sur le plan pratique, puisqu'elle vise à faciliter l'inculturation des dispositifs concernés. Mais, compte tenu des leçons tirées de l'implémentation du dispositif de planification, de programmation, de budgétisation et du suivi-évaluation (PPBS) après la promulgation de la loi de 2007, il y a lieu de souhaiter que le temps imparti soit réellement et judicieusement utilisé.

433. Dans le même ordre d'idées, l'article 24 du décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État pose le principe de son application immédiate. Ce dernier est assorti de deux atténuations. La première est consécutive à l'admission d'une progressivité, du fait de la concession d'une entrée en vigueur différée pour une période maximale, aux mesures concernant l'extension du champ couvert par la TOFE à toutes les administrations publiques, l'enregistrement des données en droits constatés à partir de la comptabilité générale, l'enregistrement et la production de la situation des autres flux économiques pour les principaux actifs et passifs concernés. La seconde, subordonne le cas échéant, l'application efficace du décret, à l'adoption des textes d'accompagnement par le MINFI. C'est notamment le cas pour ce qui est de la participation des services techniques compétents à l'élaboration de la TOFE⁶⁷⁶. L'article 53 du Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan comptable de l'État retient une solution similaire. Il indique que le texte est d'application immédiate, mais diffère l'application obligatoire des dispositions relatives aux principes comptables, aux modalités d'application des amortissements et provisions, aux états financiers et aux règles de valorisation des actifs et passifs au 1^{er} janvier 2022.

434. À côté de ces instruments juridiques récemment adoptés, il y en a d'autres qui, malgré l'antériorité de leur adoption, ne sont pas entièrement effectifs. Le cas des directives CEMAC est illustratif à ce titre. Alors que leur transposition n'a été amorcée que sept ans après leur

⁶⁷⁶Article 26 du Décret cité.

adoption, là où le délai imparti est de deux ans, certaines de leurs dispositions demeurent lettre morte en droit interne camerounais. Il est encourageant de constater que le législateur camerounais a pris le soin d'ajuster le droit interne au droit communautaire dérivé⁶⁷⁷. Cependant, le maintien dans l'ordonnancement juridique des dispositions faisant du CONSUP l'Institution Supérieure de Contrôle⁶⁷⁸ des finances publiques, alors qu'une directive CEMAC reconnaît expressément cette qualité à la Cour des comptes⁶⁷⁹, qu'elle consacre avec un point particulier sur son indépendance et un élargissement de ses prérogatives, constitue un écueil. Il a été argué que cette réforme nécessite de modifier la Constitution. Une telle réforme mérite bien qu'on explore les liens entre les exigences de la nouvelle gestion des finances publiques et la Constitution. Une telle modification permettrait aussi de revisiter les pouvoirs du Parlement dans le sens du renforcement de son rôle dans le processus budgétaire et l'adjonction de l'évaluation des politiques publiques à ses prérogatives de contrôle. Toujours est-il qu'en attendant une telle réforme, les dispositions de la Directive CEMAC, relatives à une ISC conforme aux standards internationaux, demeurent lettre morte⁶⁸⁰.

435. En somme, l'efficacité du dispositif de contrôle des finances publiques est relativisée par l'effectivité atténuée du cadre juridique qui le fonde. Il nous semble à ce sujet, que l'intangibilité, voire la sacralité du texte constitutionnel devrait céder, face aux impératifs de la nouvelle gestion publique. La voie est ouverte à une constitutionnalisation du management et à une « managérialisation » du droit constitutionnel.

⁶⁷⁷Il a ainsi : levé la limitation des autorisations d'engagement qui était de 3ans (**article 34 alinéa 2** loi 2018 sur le régime financier de l'État), c'est aussi le cas pour la fongibilité des crédits (article 32 alinéa 2), précisé les conditions de nomination et les attributions du responsable de programme même si le régime de sa responsabilité n'a pas été explicité (**article 69**), érigé le contrôleur financier en acteur budgétaire en élargissant ses prérogatives et lui reconnaissant la possibilité de moduler ses contrôles (**articles 70, 72**), institué le Débat d'Orientation budgétaire (DOB) (**article 11 alinéa 2**).

⁶⁷⁸Il ne répond pas à la norme ISSAI-1 (déclaration de Lima) dont l'un des critères est que « *L'établissement des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution ; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi* » (Déclaration de Lima, section 5).

⁶⁷⁹**Article 72** de la directive CEMAC relative aux lois de finances indique la Cour des comptes est « *l'institution supérieure de contrôle de chaque État* ».

⁶⁸⁰Il importe de souligner que lors des Travaux de la 4^e session de la plateforme de dialogue sur les finances publiques (mai 2018), le MINFI a indiqué qu'une modification de la constitution était déjà envisagée.

Paragraphe 2. Les défauts intrinsèques des règles juridiques du contrôle des finances publiques

436. Le contrôle des finances publiques est fragilisé du fait des défauts propres aux règles juridiques. On observe l'absence d'aggiornamento des régimes de responsabilité des acteurs budgétaires, spécifiquement ceux en charge du contrôle des finances publiques (A) et les imperfections constatées dans le dispositif de contrôle des finances publiques, notamment une clarification insuffisante des règles qui restent tiraillées entre les deux logiques (B).

A. L'absence d'aggiornamento des régimes de responsabilité des acteurs du contrôle des finances publiques

437. Cette absence d'aggiornamento se révèle par ses causes multiples (1), qui ont malheureusement des incidences préjudiciables (2).

1. Les causes révélées d'une absence d'aggiornamento des régimes de responsabilités des acteurs

438. L'impression qui semble se dégager de l'observation de la gestion budgétaire et comptable au Cameroun est une sorte d'impunité généralisée qui peut trouver ses causes dans l'absence de sanctions certes. Mais, il est aussi loisible de constater que l'absence d'aggiornamento des régimes de responsabilités des acteurs budgétaires rendrait difficile la systématisation d'un régime de sanctions approprié. Cette situation prend le visage d'une confusion notionnelle sur la qualification des fautes et infractions, en matière de contentieux de la gestion publique. En effet, de par les exposés textuels et jurisprudentiels, l'on constate d'une part, une confusion entre la notion de faute de gestion à celle de détournement des deniers publics (a), et celle de faute comptable à celle de détournement des deniers publics (b) d'autre part. Ces notions qui portent sur le même champ matériel et dont la commune incidence, notamment de préjudice financier engendré, semble conforter cette confusion.

a. L'assimilation de la faute de gestion au détournement des deniers publics

439. La faute de gestion et le détournement des deniers publics font office des deux principales irrégularités qui, au Cameroun, contribuent au ploiement de la courbe financière des entités publiques. Nonobstant ce fait, il est indéniable que sur le plan de la pratique contentieuse, la difficulté pour les organes de sanction à établir une distinction fondée sur le critère matériel, demeure. Contrairement à une doctrine qui érige le critère substantiel en un

critère de distinction dans la qualification desdites incriminations⁶⁸¹, ces deux dernières ne sauraient se départir l'une de l'autre à travers le critère substantiel. Cela est d'autant plus plausible que dans la pratique, les deux incriminations ressortissent du même domaine matériel.

440. La jurisprudence du CDBF et de la juridiction pénale présentent concomitamment la faute de gestion et le détournement des deniers publics comme des incriminations résultant de la transgression des obligations légales ou réglementaires de la gestion publique. De manière concrète, ces actes de forfaiture apparaissent comme des manquements à la régularité financière et/ou administrative. A ce propos, la jurisprudence du CDBF classe par exemple dans la liste des incriminations de faute de gestion : la violation de la réglementation des marchés publics à travers le paiement d'une prestation non exécutée, dans l'affaire Lefet Djingou⁶⁸² ; et les dépenses indues, par des primes servies à des personnes n'ayant aucun lien contractuel avec l'ARMP dans l'affaire Ndoudoumou. C'est également le cas du juge pénal, qui considère comme infraction de détournement des deniers publics : la violation de la réglementation sur les marchés publics, par le paiement de marchés non exécutés⁶⁸³ et des dépenses indues, au titre de la location des avions par la défunte CAMAIR, à une société fictive appartenant au sieur Yves Michel Fotso⁶⁸⁴.

441. De ces deux exemples, il ressort que le domaine de la faute de gestion et du détournement des deniers publics réside en la violation des règles de bonne gestion administrative et financière par le gestionnaire, et ne permet pas une différenciation des deux incriminations sur le plan substantiel. **Dès lors, le seul critère par lequel l'on pourrait envisager une pareille distinction reste le critère de l'intention criminelle ou de l'élément moral doublé de la disparité des régimes de responsabilité.** Sauf qu'en ce qui concerne le critère moral, il peut s'avérer aléatoire ou même subjectif dans la preuve. A cet égard, le juge pénal perçoit en la rétention des retenues de taxes une source d'intention frauduleuse⁶⁸⁵. Il en est de même du CDBF, qui décerne aux mêmes faits la qualité de faute de gestion. En effet, il a eu à sanctionner « *le défaut de versement au trésor public des taxes dues d'un montant de*

⁶⁸¹ AKONO OMGBE SEDENA, « la distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit public », *op. Cit.*, p.249.

⁶⁸² Décision n°0009/D/PR/CONSUPE/SG/SP-CDBF/SGSAS/BSAS portant sanction de monsieur Lefet Djingou, ex-délégué départemental de l'ex-Ministère des Mines de l'Eau et de l'Energie du Mayo Tsanaga, exercice 2003-2007.

⁶⁸³ Arrêt n°005/Crim/TCS du 1 Avril 2015, affaire Ministère Public et société camerounaise des dépôts pétroliers (SCDP).

⁶⁸⁴ Arrêt n°010/Crim/TCS du 25 Avril 2016, affaire Ministère Public et liquidation CAMAIR contre Yves Michel Fotso.

⁶⁸⁵ Arrêt n°026/Crim/TCS du 19 Septembre 2013, affaire Ministère Public et Etat du Cameroun/ Ministère de l'Education de base contre Haman Adama et cie.

deux millions cinq cent quarante-trois mille sept cent cinquante (2. 543. 750) FCFA dans une opération d'acquisition matérielle »⁶⁸⁶ ou « *le non versement des recettes collectées au nom de l'entreprise par monsieur Noumsi Benjamin* »⁶⁸⁷. **Au demeurant, il apparaît qu'à l'instar du critère matériel, le critère de l'intention criminelle peut également connaître une relativité dans la distinction faute de gestion – détournement des deniers publics. A l'état actuel de la jurisprudence financière, lui non plus ne permet péremptoirement de différencier ces deux incriminations. Il en est de même du préjudice financier, conséquence de ces deux actes incriminations.**

442. De ce qui précède, on constate une identité de la conséquence du préjudice financier qui en découle. En effet, La notion de préjudice financier est restée « le parent pauvre »⁶⁸⁸ du droit de la responsabilité, car elle était longtemps considérée comme ne recelant que peu de contenu théorique⁶⁸⁹. Elle est même d'apparition récente devant le juge des comptes français, exactement en 2013.

443. La faute de gestion comme le détournement des deniers publics rentrent, dans le sens d'Emile DURKHEIM, dans ce qui peut être considéré comme de nouveaux actes « heurtant les états forts de la conscience sociale »⁶⁹⁰, étant entendu que ces deux irrégularités ont de lourdes conséquences sur la santé financière des organismes publics, et par ricochet sur le bien-être des citoyens. La faute de gestion comme le détournement des deniers publics sont habituellement accompagnés d'un préjudice financier. Ce dernier est la résultante d'« *un acte ou un évènement le plus souvent contraire au droit ou à la justice, nuisible aux intérêts de quelqu'un* »⁶⁹¹, rendant en l'état actuel du droit improbable toute distinction qui se fonde sur cet élément. Quoiqu'à quelques détails près, il peut y exister des variations.

444. En effet, le préjudice qui émane du détournement des deniers est essentiellement immédiat, évaluable au constat du manquement aux obligations de gestion qui incombent au gestionnaire public. Par contre, le préjudice financier de la faute de gestion a une autre

⁶⁸⁶ Décision n°00013/D/PR/CONSUPE/SG/SP-CDBF/SGSAS/BSAS portant sanction des responsabilités de monsieur Ekobo Jean Fernand, ex-directeur de l'hôpital régional d'Ebolowa.

⁶⁸⁷ Décision n°0003/D/PR/CONSUPE/SG/SP-CDBF/SGSAS/BSAS portant sanction des responsabilités de monsieur Noumsi Benjamin ex-chef d'agence régionale du parc national de génie civil pour le Littoral, exercice 2007-2009.

⁶⁸⁸ BOTTEGHI (D), « les bouleversements de la réparation des préjudices », AJDA, 2014, p.89.

⁶⁸⁹ Albert-MORETTI (N), « présomption de préjudice », Lexis, droit administratif, n°8-9, Aout 2018, p.9. ³⁹⁴ DAMAREY (S), « le préjudice financier devant le juge des comptes », Lexis, droit administratif, n°8-9, 2018, p.5.

⁶⁹⁰ DURKHEIM (E), cité par WIQUEGE (S), L'infraction pénale en droit public financier, Paris, l'Harmattan, 2010, p.65.

⁶⁹¹ JACQUEMET (A), « responsabilité et préjudice », *op. Cit.*

configuration. Il peut être soit médiate et non évaluable au moment de l'établissement du manquement, soit immédiate, donc évaluable à ce moment.⁶⁹² Mais en dépit de cette légère divergence qui peut être minorée dans la distinction faute de gestion – détournement des deniers publics, l'on peut retenir que le préjudice qui fait suite à l'une ou l'autre des incriminations est sanctionné par le débet administratif pour la première et juridictionnel pour la deuxième, il est évalué selon des modes précis.

445. A titre d'exemple, de l'article 13 (2) de la loi de 1974, l'on apprend que le débet est la sanction qui correspond au montant du préjudice subi par l'une des personnes publiques concernées. Autrement dit, le débet représente la somme réclamée à l'agent public par son employeur qui, devra être intégralement « rétabli dans sa situation économique antérieure »⁶⁹³, et de manière à ce qu'elle ne soit « ni appauvrie, ni enrichie »⁶⁹⁴. L'évaluation du débet ou du préjudice intègre aussi bien le montant querellé que des intérêts qu'il pourrait générer. Cela a été le cas dans l'affaire SODECOTON dans laquelle, la somme de montant du déficit qui représentait le préjudice causé à cette entreprise par monsieur Kptene Pierre, se situait à hauteur de seize millions trois cent trente-six mille trois cent quarante-sept (16. 336. 347) FCFA.

446. En effet, après que le CDBF a eu à déduire le préjudice occasionné par la « *certification, la liquidation et le paiement des dépenses à certaines entreprises sans exécution entière des travaux et prestations de services, causant un préjudice pour la SODECOTON évalué à quatorze millions deux cent trente-six mille cinquante-huit (14. 236. 058) FCFA ; de l'absence d'enregistrement fiscal à certains contrats, en violation du Code général des impôts, ayant causé un préjudice évalué à deux millions cent mille cinquante-huit (2. 100. 058) FCFA ;* », l'addition de ces deux sommes a conduit au montant global sus indiqué. Les faits sont similaires dans les affaires Tabi Manga et Takam Jean Marie, dans lesquelles les montants globaux de soixante un millions six soixante un mille cent quatre-vingt-sept mille (61. 661. 187) FCFA et de quarante-trois millions huit cent quatre dix-huit mille sept cent quatre-vingt-treize (43. 898. 793) FCFA, représentant des pénalités de retard due au non versement des impôts et TVA à l'administration fiscale, et de l'ensemble des déficits subis par leur entité respective, ont été imputées aux mis en cause. La confusion entre fautes de gestion et détournements des deniers publics mise en exergue, intéressons-nous à présent à celle entretenue entre la faute comptable et l'infraction de détournement des deniers publics.

⁶⁹² V. *Supra*, p.88.

⁶⁹³ J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, 11^e ed. Paris, Montchrestien, 2009, p.871.

⁶⁹⁴ *Idem*.

b. L'assimilation de la faute comptable au détournement des deniers publics

447. A l'instar de la faute de gestion, le droit légiféré et pratiqué ne permet pas une véritable distanciation de la faute comptable par rapport au détournement des deniers publics, relativement au critère matériel. Même le critère moral semble aussi inopérant dans ce cadre, dans la mesure où les éléments constitutifs de la faute comptable sont identiques à ceux du détournement des deniers publics. Ce fait s'illustre globalement à travers deux exemples : d'abord les manquements aux obligations du comptable ; la gestion de fait ensuite.

448. Pour ce qui est de l'identité matérielle portant sur les manquements liés aux obligations comptables, le comptable public est assujéti à un certain nombre d'obligations répertoriés dans les différents textes y relatifs. Parmi ces obligations, figurent ceux qui concernent la production des comptes, et dont les irrégularités qui en émergent sont sanctionnées par de simples amendes⁶⁹⁵. Il en est ainsi de la non production des comptes, comme dans l'affaire Kama Dieudonné et Dawai Davide⁶⁹⁶. Dans cette espèce, il a été reproché au comptable d'avoir produit des comptes le 08 Juin 2011, soit avec plus de six (6) mois de retard à compter du 30 Mai 2006, soit un total de cent vingt (120) mois. Il s'en est suivi le paiement d'une amende par mois, totalisée à six cent mille (600. 000) FCFA. L'exposé de ces faits est identique dans l'affaire Ministère Public contre commune de Bokito, où le juge du TCS soutient mordicus que le fait pour Mme Ebissingue Nicole de n'avoir « *produit de compte de gestion ou de document comptable* », s'assimile à une rétention ou obtention frauduleuse des fonds. Alors que l'absence de production du compte de gestion par le comptable au juge des comptes est un manquement purement d'ordre administratif, qui n'entrave pas le déroulement normal de la procédure de jugement des comptes ; et « *que le fait de ne pas produire un compte de gestion ou de document comptable ne peut s'analyser en une rétention ou obtention frauduleuse des fonds mais en un manquement d'ordre professionnel* », comme le soutenait la partie défenderesse. Ce manquement empêche uniquement le juge d'analyser et d'arrêter le compte.

449. Cependant, cette faute à la fonction ne peut définitivement neutraliser l'activité du juge des comptes dans la mesure où, l'ordre financier qui impose au comptable public de se

⁶⁹⁵ V. Article 54 de la loi de 2003 : « tout comptable qui ne présente pas son compte dans les formes et délai prescrits par les règlements encourt une condamnation par la chambre des comptes à une amende d'un montant maximal égal à la moitié de l'indemnité mensuelle de responsabilité du comptable au moment des faits, et par mois de retard.

⁶⁹⁶ Arrêt n°26/AD/S3/12 du 21 Novembre 2012, compte de gestion compte d'affectation spécial mines énergie eau (CAMEE), exercice 2004 et 2005.

soumettre à la présentation des comptes confère aussi au juge un pouvoir d'auto saisine, de transcender cette omission du comptable.

450. De même, les irrégularités observées dans le processus de la dépense, telles le défaut de production des pièces justificatives requis pour un paiement, s'ajoutent à ce rapprochement substantiel entre la faute comptable et l'infraction de détournement des deniers publics. Les espèces « Compte de gestion de Buea »⁶⁹⁷ ; « compte de gestion de la commune de Datcheka »⁶⁹⁸ ; et « Nana Esaïe contre ex-Office national des ports du Cameroun »⁶⁹⁹ le démontrent suffisamment. Dans la première, le mis en cause s'est vu sanctionné pour avoir procédé au paiement des frais relatifs à la contribution de la commune à l'équipe de football « Tiko-United », sans décision de la maire approuvée par la tutelle, déterminant les bénéficiaires et les modalités d'octroi de ces subventions. Justificatifs qu'il n'a pu produire lors de l'intervention du juge des comptes. Le juge des comptes a également retenu dans la deuxième affaire, l'absence de preuves de reversement des impôts et divers par le comptable de la commune de Datcheka, suite aux divers paiements de contributions à hauteur de quatre cent quatre-vingt-dix-sept mille soixante-dix-sept (497. 077) FCFA. D'autre part, le juge pénal reconnaît aussi en l'absence de pièces justificatives des sommes querellées, fondées sur la non production des quittances justifiant la destination desdits fonds par monsieur Nana, une source de détournement des deniers publics.

451. Enfin, la découverte d'un déficit comptable ne déroge pas à ce rapprochement matériel de la faute comptable et du détournement des deniers. C'est le cas dans les espèces Haman Amos,⁷⁰⁰ lors de laquelle le juge a constaté un déficit de l'ordre de quarante-deux millions trois cent mille (42. 300. 000) FCFA, dans les caisses de ce comptable. En outre, l'un des faits qui corroborent l'identité matérielle entre les incriminations de faute comptable et de détournement, est celui de la gestion de fait.

452. En ce qui concerne la similitude matérielle s'appliquant dans la gestion de fait, l'une des irrégularités de gestion repose sur la violation du principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable public, faisant partie de l'un des objectifs qu'attribue la doctrine à la gestion de fait⁷⁰¹. Elle présente deux facettes, celle de la substitution illégale du

⁶⁹⁷ Arrêt n°0168/AD/S2 du 02 Décembre 2015, compte de la commune de Buea, exercice 2007.

⁶⁹⁸ Arrêt n°118/AD/S2 du 05 Octobre 2016, compte de la commune de Datcheka, exercice 2004.

⁶⁹⁹ Arrêt n°011/SSP/CS du 30 Septembre 2014, affaire Nana Esaïe contre ex-Office national des ports du Cameroun et le Ministère Public.

⁷⁰⁰ Arrêt n°018/Crim/TCS du 22 Juin 2015, affaire Ministère Public et Etat du Cameroun contre Haman Amos.

⁷⁰¹ DESCHEEMAER (C), VAN HERZELE (P), « du bon usage de la gestion de fait », AJDA, 2017, p.2396.

comptable à la compétence de l'ordonnateur, et celle de la substitution de l'ordonnateur à la fonction du comptable. C'est sur cette deuxième facette, prise pour faute comptable que l'attention sera portée pour cette illustration, étant donné que la sanction de l'usurpation de la fonction de l'ordonnateur ressortit au CDBF ou à la juridiction des comptes agissant comme auditeur, *a contrario* de la substitution aux fonctions du comptable qui appelle la sanction du juge des comptes. A ce propos, ce dernier a retenu dans de nombreuses espèces.

453. Dans l'affaire de la commune de Bokito sus-évoquée, la violation du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, matérialisée par l'immixtion répétée du maire dans la perception des impôts, est constitutive d'infraction de détournement des deniers publics. Dans la présente espèce, le juge pénal affirme que la gestion de fait est un détournement des deniers publics, car le disait-il « *qu'il y'a deux faits indissociables du détournement de deniers publics en ce que celui qui n'a pas la qualité de comptable public n'a le droit d'encaisser, ni de décaisser des fonds publics...* ». La gestion de fait serait donc indissociable du détournement des deniers publics. Mais au-delà de cette contradiction relative au traitement des fautes comptables et de la gestion de fait qui subsiste d'une part entre le « juge » du CDBF et le juge pénal, entre le juge des comptes et le juge pénal d'autre part, il est un fait incontestable : celui qui fait de cette confusion un état de chose aux méfaits irréfutables. Que dire des incidences qui en découlent de ce mutisme textuel.

2. Les incidences attachées au défaut d'aggiornamento des règles de responsabilité des acteurs

454. La confusion notionnelle entretenue par les différentes instances de résolution des litiges de la gestion financière est due au fait que le législateur n'a pas clairement défini les éléments matériels et subjectifs des infractions, en les distinguant les unes des autres. Cet état de chose a cependant une incidence négative sur l'état du droit financier en général et sur le contentieux des gestionnaires des deniers publics en particulier. Concernant cette dernière composante, le fait que les actes d'incrimination ne soient pas clairement définis, conduit inévitablement à l'insécurité juridique en lieu et place de la sécurité juridique⁷⁰², fondamentale pour la règle de droit. D'abord pour ce qui est de la

⁷⁰² C'est à Rome que les fondations théoriques et pratiques du principe de la sécurité juridique furent pour la première fois jetés. On le décompose en deux sous-principes, celui d'orientation et celui de la réalisation. Le premier, « *certitudo* » exige que le sujet de droit sache à l'avance quel comportement juridique est attendu de lui comme de ses semblables. A cet égard, la loi ne doit être ni vague, ni laisser trop de marges, ou trop vaste à ceux qui l'appliquent, ni remettre en cause les droits acquis ou établis, qui fondent particulièrement leur sentiment de sécurité juridique. Le second, « *securitas* » se nourrit pour sa part du respect concret des normes, jurisprudentielles et contrats. Le droit bafoué ou le bon vouloir tyrannique sont ses contraires. Sur l'histoire

protection des deniers, et ensuite envers les justiciables de ce contentieux eux-mêmes. De ce fait, nous allons nous attarder sur les méfaits de la confusion sur le plan objectif (a) et sur le volet subjectif (b).

a. Les incidences au plan objectif

455. La sécurité objective fait référence à la sécurité du droit lui-même, c'est-à-dire, des modes d'expression et de réalisation⁷⁰³. Elle a trait entre autres, à la prévisibilité, la clarté, l'accessibilité et surtout la stabilité du droit. Une sécurité qui permet à la règle de droit d'observer une constance dans sa mise en application, en évitant une incompréhension, voire une interprétation travestissant de l'idée de la lettre du droit. C'est ce qui semble pourtant être le cas dans le contentieux des gestionnaires des deniers publics où, à cause de l'imprécision de la substance des incriminations, l'on assiste le plus souvent à une extension extraordinaire de leur domaine matériel.

456. C'est le cas par exemple de l'incrimination de faute de gestion qui, à l'initiative du CDBF a connu une extension⁷⁰⁴. En effet, alors que la loi du 05 Décembre 1974 procède à une énumération limitative des irrégularités constitutives de fautes de gestion, le CDBF y adjoint bon nombre de faits par lui qualifiés de fautes de gestion. Il en est ainsi de la perception d'une taxe légalement inexistante à la charge des personnels de la communauté urbaine de Limbé par Monsieur Lifanda Samuel⁷⁰⁵ ; la négligence et l'inertie relevée au sujet de la reconstitution des créances » attribué à Monsieur Takam dans l'affaire MATGENIE ; « l'inexistence dans le patrimoine de la commune d'un bien acquis d'une valeur de trois cent cinquante-cinq mille (355. 000) FCFA⁷⁰⁶ ; le non reversement des recettes collectés au nom de l'entreprise pour un montant de un million quatre cent soixante-douze milli (1. 472. 000) FCFA par Monsieur Noumsi. Ces deux derniers faits devant dans les normes, faire partie du domaine du détournement des deniers publics.

du principe de la sécurité juridique, voir SOULAS Dominique (J.M), RUSSEL (P), « le principe de sécurité juridique », *Revue Internationale de Droit Comparé*, n°55-1, 2003, pp.85-103.

⁷⁰³ PIAZZON (TH), *La sécurité juridique*, Paris, Lextenso, 2009, p.3.

⁷⁰⁴ DJILA (R), « la répression par le législateur camerounais des fautes de gestion des dirigeants des sociétés d'Etat », *op. Cit.*, p. 64.

⁷⁰⁵ Décision n°00015/D/PR/CONSUPE/SG/SP-CDBF/SGAS/BSAS, portant sanction de monsieur Lifanda Samuel Ebiam, ex-délégué auprès de la communauté urbaine de Limbé, exercice 2002-2008.

⁷⁰⁶ Décision n°00004/D/PR/CONSUPE/SG/SP-CDBF/SGAS/BSAS, portant sanction des responsabilités de monsieur Amougou Marcel, ex maire de la commune rurale de Mbangassina. ⁴¹⁴ PIAZZON (TH), *La sécurité juridique*, *op. Cit.* ⁴¹⁵ *Ibid*, p.422.

457. L'énumération des actes répréhensibles faite par le législateur dans le cadre de ce contentieux, présente ainsi des risques d'extension abusive du domaine matériel de ces actes d'incrimination ; et par conséquent, de la dilution des uns dans les autres, favorisant par ce fait une protection falsifiée des deniers, dans la mesure où l'on assiste à une dénaturation des actes d'incrimination: un détournement des deniers publics pris pour une faute de gestion, amoindrit inévitablement l'impact de la sanction qu'aurait dû produire l'infraction de détournement, sanctionnée en tant que faute de gestion. Dans cette hypothèse, il résulte un travestissement de la sanction, conduisant à l'application d'une sanction administrative en remplacement de la sanction pénale initiale, qui aurait été plus sévère. Puis, une faute de gestion prise pour un détournement, constituerait probablement une injustice envers le mis en cause, étant donné que la sanction sera plus lourde et s'avérerait inappropriée et injuste. Qu'en est-il des méfaits de la confusion des actes incrimination au plan de la subjectivité ?

b. Les incidences au plan subjectif

458. La sécurité juridique que réclame l'édiction des normes n'a pas uniquement une finalité envers la règle de droit elle-même. Mais, elle vise aussi, à travers cette règle de droit, les personnes ou les individus qui en sont destinataires. C'est la sécurité subjective du droit⁴¹⁴ qui mérite d'être assurée, mais le fait d'y procéder au cas par cas, représente en lui-même un danger pour la sécurité objective, victime de cette subjectivisation du droit⁴¹⁵. La sécurité subjective suppose une élaboration claire, nette et précise du droit, afin d'assurer une justice équitable aux citoyens. La confusion des faits incriminant dans le contentieux des gestionnaires des deniers déroge à cette norme.

459. Du fait de l'imprécision du champ matériel de ces actes d'incrimination, il arrive que l'on assiste à une double sanction fondée sur les mêmes faits ; même si ces derniers n'ont pas la même définition⁷⁰⁷. Une double sanction qui, en dépit du fait que la violation du principe du « *non bis in idem* » ne peut être évoquée que lorsqu'il s'agit d'un même système de sanction, infléchi fortement ce principe. Puisque l'altération de ce principe dans ce contexte est en elle-même congénitale aux dispositions législatives et réglementaires, à l'instar de celle de l'article 17 du décret de 2008 sur le CDBF dans lesquelles l'emploi de l'énoncé « *si l'instruction laisse apparaître des faits susceptibles d'être*

⁷⁰⁷ PEHAU (N), HAUPTMANN (N), « la cour de discipline budgétaire et financière à l'épreuve du non bis in idem », AJDA, 2017, p.1940.

qualifiés de crimes ou de délits » légitime cette double sanction. Les mêmes faits peuvent ainsi concomitamment connaître la sanction de l'autorité administrative et juridictionnelle. Cela a été le cas dans plusieurs affaires, entre autres, celles portant sur la sanction des responsabilités du Pr. Mendo ZE, ou encore celle relative à la sanction de Monsieur Iya MOHAMMED.

460. Dans la première, le CDBF a retenu à l'encontre du mis en cause : l'octroi d'avantages sans base légale ou réglementaire à un responsable de la commission de réhabilitation des entreprises publiques, au montant de quinze millions (15. 000. 000) FCFA ; l'octroi des primes indues au titre de rendement de la redevance audiovisuelle pour le montant de deux milliards deux cent cinquante-six millions cent cinquante-trois mille neuf cent quarante-huit (2. 256. 153. 948) FCFA ; le non reversement dans les caisses de la CRTV de la redevance audiovisuelle à hauteur de huit cent quarante-sept millions quatre cent soixante-dix mille (847. 470. 000) FCFA et le gonflement exagéré de celle-ci à travers des pièces justificatives la situant à hauteur de cinq milliards cinq cent cinquante-six millions cent quarante-neuf mille deux cent vingt-deux (5. 556. 149. 222) FCFA ;

461. Ce sont ces mêmes faits que le juge pénal qualifie de « *détournement de recettes commerciales et biens de la CRTV, gonflement injustifié et détournement de la redevance audiovisuelle, attribution des primes et autres avantages indus à certaines personnes* » qui, ont également été sanctionnés par la juridiction pénale. Dans la seconde, le CDBF a sanctionné le mis en cause pour des faits de : Perception d'avantages indus d'un montant de cent trente-six millions six cent soixante-quinze mille (136. 675. 000) FCFA ; octroi des ristournes sans l'aval de l'assemblée générale ayant généré un préjudice financier à la SODECOTON d'un milliards cinq cent neuf millions huit cent soixante-onze mille neuf soixante-six (1. 509. 871. 966) FCFA ; dissimulation de recettes provenant de la vente d'huile de tourteaux ayant générée un préjudice financier pour la SODECOTON d'un million trois soixante mille trois soixante-dix-neuf (1. 360. 379) FCFA.

462. Le juge pénal lui, de son côté, n'a pas épargné ces faits de son action. Il a en effet retenu à l'endroit du concerné : « *la perception indue des avantages salariaux sans base légale ; l'engagement des dépenses sans habilitation du conseil d'administration ; la détention des sommes d'huile et de tourteaux au détriment de la SODECOTON* ».

B. Les imperfections constatées dans le dispositif de contrôle des finances publiques, notamment une clarification insuffisante des règles qui restent tiraillées entre les deux logiques

463. Les tares qui grèvent le dispositif de contrôle administratif sont loin d'être exclusivement le résultat d'omissions, certaines options et pratiques sont également discutables, notamment : une clarification insuffisante des règles qui restent tiraillées entre les deux logiques. **L'adoption des textes fondés sur la nouvelle philosophie financière ancrée dans la quête de performance⁷⁰⁸ n'a pas opéré un changement radical, puisque l'ancienne logique politique et juridique n'a pas disparu. Cette coexistence entre les deux logiques ne poserait pas de problème si elles s'emboîtaient judicieusement l'une dans l'autre. Ce souci de cohérence, voire de cohésion, n'est pas rempli en l'état actuel de la réforme, où la logique du contrôle des finances semble coincée dans une espèce d'entre-deux, où elle n'est, ni totalement politique et juridique, ni entièrement managériale et gestionnaire. La question est alors moins celle de la coexistence entre ces deux pôles que les voies et moyens de leur dialogue, de leur mise en cohérence.** La persistance de la cohabitation de deux logiques dans le cadre du contrôle des finances publiques au Cameroun (1) permettra de mettre l'accent sur ses conséquences préjudiciables (2).

1. L'ambivalence des logiques guidant le contrôle des finances publiques

464. La cohérence de la réforme amorcée en matière de finances publiques dans le contexte camerounais est tributaire de l'agencement judicieux des fondements théoriques. Le passage de la logique moderne, amplement politique et juridique, privilégiant le contrôle de régularité, à celle managériale et gestionnaire, célébrant la quête de performance, à travers la gestion axée sur les résultats, n'a pas entraîné une récusation totale de la première au profit de la seconde. Les deux logiques se côtoient, et cette coexistence de deux logiques désarticulées est problématique.

465. Le passage d'une logique financière, essentiellement politique fondée sur l'autorisation budgétaire, un budget de moyens et une prééminence du contrôle de régularité, à une philosophie à coloration managériale et gestionnaire, ancrée sur la gestion axée sur les résultats et sur la quête de performance, semble ne s'être faite que par décret, bien qu'il soit admis que le changement social ne se fait pas que par la simple édicition

28. ⁷⁰⁸ Il s'agit notamment de la loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, et de loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

des règles juridiques, même s'il est loisible de reconnaître qu'elles constituent un important instrument d'intervention et d'infléchissement des comportements, entre les mains des pouvoirs publics. La réforme actuelle des finances publiques au Cameroun illustre bien cette idée. Elle offre la possibilité d'observer la relation entre le droit et le management public⁷⁰⁹. On a souvent envisagé leurs rapports sous le prisme de l'opposition : *« reposant sur des axiologies différentes - le droit privilégie la régularité des conduites, alors que le management est soutenu par l'impératif d'efficacité -, ils constituent des cadres normatifs distincts - d'un côté, la norme juridique, dotée d'un bien-fondé de principe et d'une puissance intrinsèque, de l'autre le précepte managérial, de nature pragmatique et dont la validité dépend des résultats enregistrés ; on est ainsi en présence de deux systèmes référentiels, l'action pouvant être envisagée, soit à travers le prisme du droit, soit sous couvert du management, sans qu'il y ait apparemment possibilité de croisement entre des rationalités antithétiques »*⁷¹⁰.

466. La conversion de l'État au management public et à la nouvelle gestion publique entraîne un basculement de l'impératif de régularité à celui d'efficacité et de performance. Ce changement ne saurait être simplement formel ou technique, se limitant à une simple consécration juridique, à la mise en place des institutions et des procédures ; il revêt une dimension culturelle, au risque de demeurer un mythe⁷¹¹. Dans le cas du Cameroun, on assiste à une situation paradoxale, de l'entre-deux, où la logique classique de la régularité et la logique nouvelle de la performance coexistent avec hélas, une incidence contreproductive. Cette situation doit être caractérisée.

467. Elle est d'abord et principalement le résultat de l'approche globale retenue pour implémenter la réforme. La doctrine a pu souligner que les nouvelles réformes, auxquelles appartient la réforme des finances publiques, certainement dans un besoin d'appropriation et d'internalisation, auraient été bâties sur la base d'une « *approche globale* » et « *participative* »⁷¹², qui implique le basculement de la totalité de la réforme, dans les mêmes délais, pour tous les acteurs concernés.

⁷⁰⁹J. CHEVALLIER, « Management public et Droit », *Public management and Law*, 25 ans de politiques et management public, l'apport des disciplines voisines, vol 26/3, pp. 93-100.

⁷¹⁰*Ibidem.*, p. 93.

⁷¹¹J. CHEVALLIER, L. ROUBAN, « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105-106.

⁷¹²J. EVEHE, « À propos de la réforme administrative », in D. ABOUEM A TCHOYI et S. Cl. M'BAFOU, *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun. Propositions pour l'action*, L'Harmattan, collection Études Africaines, Série Administration, Paris, 2019, pp. 65 et s., spéc., p. 70.

468. Le reproche ne vient pas de ces aspects, c'est plutôt la prééminence de l'approche techniciste ou institutionnelle⁷¹³ au détriment d'une démarche culturelle,⁷¹⁴ qui pose problème. Une observation attentive du Programme de Modernisation de l'Administration par la Gestion axée sur les Résultats (PROGAMAR) et des Plans de Modernisation de la gestion des Finances publiques (PMPF) confirme ce constat. On y note une priorisation de la mise en place des cadres juridiques, des dispositifs institutionnels, des normes, des procédures, etc.⁷¹⁵

469. Cette option se combine à une démarche directive, qui se matérialise par l'utilisation du droit, envisagé comme un ensemble de règles générales, impersonnelles, obligatoires et coercitives, édictées par les autorités compétentes⁷¹⁶. Cette idée recouvre celle de l'utilisation du droit comme instrument au service du politique. La dynamique juridique de la réforme éclatée, parce qu'intégrant les niveaux national, régional et international, pose la question de sa légitimité démocratique. On assiste ici à la primauté d'une légitimité technique, fondée sur le recours à l'expertise, notamment dans le cadre de l'élaboration des normes et référentiels en matière de finances publiques, au niveau international et au niveau communautaire, dans le cadre du droit communautaire CEMAC, qui s'inspire d'ailleurs des grandes tendances et solutions internationales.

470. Le droit interne apparaît alors comme le réceptacle de ces solutions juridiques élaborées ailleurs, quand elles ne sont pas imposées d'en haut, par les partenaires extérieurs. Il leur confère un semblant de légitimité politique par leur adoption et leur vote au sein du Parlement. Cette démarche pose la question de la participation et de l'acceptation des destinataires de la règle à son élaboration, afin d'améliorer sa pertinence et contribuer à son effectivité et à son efficacité.

471. En guise de synthèse, plus de dix ans après la réforme de 2007, qui arrime le Cameroun à la gestion axée sur les résultats, force est de constater pour le décrier, que le logo de la performance, consacré formellement, n'est pas encore ancré dans les esprits et les faits. C'est qui explique la coexistence de deux logiques dans les finances publiques

⁷¹³ Sur les réformes administratives envisagées du point de vue institutionnel, V. M. ADAMOLEKUN (Dir.), *Public Administration in Africa, Main Issues and Selected Country Studies*, Boulder Westview Press, 1999.

⁷¹⁴ D. C. MARTIN, *The Cultural Dimension of Governance*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (1991), 1992, pp. 325-341; M. ZADI KESSY, *Culture africaine et gestion de l'entreprise moderne*, Éditions CEDA, Abidjan, 1998;

⁷¹⁵ M. KAUL, « The New Public Administration: management innovations in government », *Public Administration and Development*, 17, 1997, pp. 13 et s.

⁷¹⁶ O. P. DWIVEDI, B. D. JAIN et B. D. DUA, « Imperial Legacy, Bureaucracy and Administrative Changes, India, 1947-1987 », *Public Administration and Development*, 9, n° 3, 1989, pp. 253 et s.

camerounaises. Cette situation est révélatrice de la lutte entre les forces réformatrices et conservatrices du droit, dont parle le Doyen G. RIPERT. Les premières n'ont pas encore réussi à l'emporter sur les secondes, du fait d'une démarche rénovatrice essentiellement institutionnelle et techniciste, négligeant la perspective culturelle, faisant de la performance, (les résultats, l'efficacité et l'efficience), de la responsabilité, de la transparence, de la reddition des comptes un discours incantatoire. Cette situation pose le problème de la capacité du droit seul, à pouvoir impulser le changement social. Il est urgent, pour y remédier, d'inscrire la réforme du droit financier camerounais et partant, celui du contrôle de ses finances publiques, dans une perspective culturelle, assise sur son appropriation par les acteurs concernés à court, à moyen et à long terme.

2. Les incidences préjudiciables de la dualité des logiques sous-tendant le contrôle des finances publiques

472. La coexistence entre deux logiques, à priori opposées, dans le cadre d'une même réforme, ne peut raisonnablement se faire qu'à travers une articulation judicieuse, indiquant la part de chaque logique dans la réforme. Cette exigence n'a pas été respectée dans le cadre de la refondation en cours des finances publiques au Cameroun. Cet état de choses est porteur d'un certain nombre de conséquences préjudiciables. Il s'agit, pour l'essentiel, de l'effectivité mitigée des dispositifs mis en place et de leur relative efficacité.

473. La relativité de l'effectivité et de l'efficacité de la réforme est le résultat d'une appropriation approximative par leurs destinataires, des instruments juridiques qui portent ladite réforme. En effet, nonobstant le délai de cinq ans imparti, pour permettre aux parties prenantes de s'approprier les innovations techniques apportées par la loi de 2007 portant régime financier de l'État, et de les vulgariser auprès du plus grand nombre, il est loisible de constater que cet objectif n'a été atteint que de manière très parcellaire. C'est ainsi que la doctrine a pu relever les difficultés de mise en œuvre du budget-programme⁷¹⁷, soulignant des balbutiements, quand ce ne sont pas des résistances qui empêchent son avènement⁷¹⁸. Aujourd'hui, les administrations publiques, notamment les

⁷¹⁷ONDOUA BIWOLE, « Approche normative des pratiques administratives et fonction publique au service de l'émergence : les difficultés de la mise en œuvre du budget-programme », Communication, 8^e Conférence africaine des ministres de la Fonction publique, Brazzaville, 2013. Pour une perspective comparative avec le Bénin, N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », *Afrilex*, n° 4, pp. 56 et s.

⁷¹⁸ONDOUA BIWOLE, *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne. Entre balbutiements et résistances*, Éditions Clé, Yaoundé, 2015.

ministères et les organes constitutionnels, ne se hâtent que très lentement à la mise en œuvre de la budgétisation par programmes⁷¹⁹.

474. Il apparaît que les critiques relatives à la démarche retenue peuvent également être orientées vers les bénéficiaires, ainsi que les modalités de l'appropriation. Pour ce qui est de ses bénéficiaires, une observation attentive des personnes concernées soulève des questionnements. L'accent a été mis ici sur une catégorisation restrictive des destinataires des différentes activités d'information et d'imprégnation du contenu de la réforme. Il s'agit de manière inégale des ordonnateurs, d'une partie du personnel chargé du contrôle, des responsables de programme, de la société civile, etc. tous ces acteurs, en l'absence des mesures incitatives, notamment d'ordre financier, dans le modèle d'une prime à l'apprentissage de la performance, n'ont pas toujours été assidus. Dans la même mouvance, les responsables et le personnel des organes déconcentrés de l'État et des entités décentralisées, n'ont pas bénéficié d'aucune attention, alors même que c'est l'approche globale qui avait été retenue.

475. Il faut dire qu'une telle réforme devrait faire l'objet d'une judicieuse appropriation, non seulement au niveau des acteurs budgétaires (ordonnateur, responsable de programme, comptable public, contrôleurs financiers, personnels des institutions impliquées dans le contrôle a posteriori, Parlement, personnel du Conseil de Discipline budgétaire et financier, de la Cour des comptes, etc.). Mais aussi, de tout le personnel des administrations publiques, de la société civile. A-t-on convaincu et rassuré *« les administrations et les fonctionnaires qu'il y a là le vecteur d'une réforme gagnant-gagnant, pour les services publics et pour la collectivité dans son ensemble »* ?⁷²⁰ Jusqu'à présent, ce n'est encore pas le cas, l'esprit de la réforme des finances publiques est resté, en grande partie, prisonnier des textes, apanage de quelques privilégiés, loin d'imprégner tous les maillons intéressés à la gestion des finances publiques au Cameroun.

476. Les modalités d'appropriation qui couplent la « formation continue théorique » et expérimentale sont problématiques et largement insuffisantes. Cette stratégie d'appropriation de la réforme ne vise que le court terme. Il est discutable qu'un séminaire de formation puisse suffire à inculquer une nouvelle culture administrative, budgétaire et financière, alors que celles-ci ont développé, depuis des dizaines d'années, de manière

⁷¹⁹République du Cameroun, *Évaluation du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expendure and Financial accountability) 2016*, Rapport final, juin 2017, p. 54.

⁷²⁰Ch. DE BOISSIEU, Introduction, in *Économie politique*, La Documentation française, Paris, 2007, pp. 5 et s., spéc., p. 6.

presque instinctive les attitudes inhérentes à une autre culture⁷²¹. Les séminaires et autres formalités de formation, fussent-ils sur une démarche andragogique, auraient pu être complétés utilement par des mesures d'accompagnement expérimentales, au sein de chaque administration.

477. De manière beaucoup plus radicale, l'acquisition d'une nouvelle culture passe par une mobilisation de la formation initiale à cette fin, dans le but d'initier prématurément les futurs agents et décideurs publics à la philosophie de la performance : des valeurs, des savoirs, des savoir-faire, des savoir-être des faire savoir qu'elles suggèrent ou mieux, qu'elles commandent.

478. Il est clair que quinze ans après la réforme de 2007, la culture de la performance n'est pas encore ancrée dans les mœurs administratives au Cameroun. Les causes sont nombreuses. La principale étant l'option fondamentale pour une perspective institutionnelle ou technique de la réforme, privilégiant l'avènement du changement social voulu, par l'adoption des règles et procédures, ainsi que l'institution des dispositifs organiques et techniques, au détriment de l'appropriation préalable de la nouvelle culture administrative,⁷²² **qui prône ici la performance, l'efficacité, l'efficience, la transparence, la responsabilité, l'éthique. Il apparaît clairement qu'au Cameroun, on a assisté à une sorte d'opération chirurgicale visant la greffe administrative d'un dispositif technique dédié à la nouvelle gouvernance financière orientée vers la performance, sans qu'on puisse s'assurer que le corps du patient est compatible et prêt à recevoir le greffon, sans qu'on puisse trouver chez chaque partie prenante, la culture et les valeurs qui accompagnent cette nouvelle façon de gérer l'action publique.**

479. De manière anecdotique, la coexistence des deux logiques se matérialise par l'ineffectivité du dispositif technique mis en place en faveur de la nouvelle gouvernance financière. Elle apparaît dans la persistance de la prédominance de l'attachement à la régularité chez les ordonnateurs, les contrôleurs publics, les comptables publics, etc. Elle est aussi perceptible dans le maintien, dans l'ordre juridique, d'un certain nombre d'instruments juridiques surannés, bâtis sur la logique des moyens, de la prééminence de la régularité et la non-prise en compte des impératifs de performance. Ils continuent à

⁷²¹ L. ROUBAN, « La culture de la fonction publique et la réforme administrative », in G. PETERS & D. SAVOIR (Dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Presses de l'Université Laval, Québec, 1995, pp. 19 et s.

⁷²² Sur la dimension culturelle des réformes, G. HOFSTEDE et D. BOLLINGER, *Les différences culturelles dans le management : comment chaque pays gère-t-il ses hommes*, Éditions d'Organisation, Paris, 1987.

régir de manière contreproductive des pans importants, voire névralgiques, de la gestion et du contrôle des finances publiques.

480. A titre d'illustration, on peut citer, sans souci d'exhaustivité, en matière de contrôle financier, le décret n° 77/41 du 03 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôleurs financiers ; en matière de classification budgétaire; dans le domaine de la comptabilité matières, la loi n°77/26 du 06 décembre 1977 fixant le régime général de la Comptabilité matières et le décret no 77/196 du 23 juin 1977 portant statut particulier du corps des fonctionnaires de la comptabilité matières. Comme cela apparaît, certains de ces textes datent d'il y a plus de quarante ans. Il est clair, au regard de l'actualité financière actuelle, qu'ils sont devenus anachroniques, désuets et inadaptés. La logique commande que le changement de paradigme entraîne des ajustements, tant la politique législative est ici questionnable, à l'exigence de cohérence.

481. Au final, la persistance de deux logiques désarticulées au sein des fondements théoriques de la réforme du droit financier public camerounais est porteuse d'un certain nombre d'incidences préjudiciables, qui font peser des risques sérieux sur la réussite de cet important ajustement. Ce manque de cohérence théorique comporte un risque d'une appropriation déficiente de la nouvelle philosophie, un sérieux aléa quant à la cohérence du dispositif technique, et une menace non négligeable pour son efficacité et son effectivité. Cette situation appelle des actions fortes, pour y remédier.

SECTION 2. UNE QUALITÉ AMÉLIORABLE DES RÈGLES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

482. L'assise du contrôle des finances publiques au Cameroun, en plus de la philosophie qui la fonde, comporte une dimension visible : ce sont ses sources juridiques. Leur observation attentive laisse une impression de désordre. Ce désordre est le résultat de la prolifération des instruments juridiques du contrôle financier public. À une perspective essentiellement nationale au lendemain des indépendances, la fondation juridique des finances publiques s'est élargie, du fait d'un double mouvement interne et externe.

483. Sur le plan national, bien qu'on ait souligné une certaine stabilité des sources, on a assisté à leur externalisation, à une consolidation de leur constitutionnalisation⁷²³, à un enrichissement de la matière légale, et à un éclatement des instruments réglementaires. Du point de vue externe, l'accroissement des sources internationales côtoie l'enracinement de l'entreprise d'intégration communautaire. Toute cette effervescence juridique pose des problèmes d'insécurité juridique. Il s'agit d'une inflation normative, qui complique l'identification du droit applicable et la stabilité normative du fait de la volonté d'adapter le droit national au droit supranational⁷²⁴; il s'agit également de l'anachronisme de certains dispositifs devenus obsolètes, au regard de la nouvelle gouvernance financière. Tous ces maux appellent une réponse, qui se résume en une simplification du dispositif juridique dédié au contrôle des finances publiques (paragraphe 1) et à l'ajustement de ce dispositif (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Simplifier le dispositif juridique du contrôle des finances publiques

484. La complexité croissante du dispositif juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun, du fait de sa densification et de sa sédimentation, appelle des solutions urgentes dans un environnement dominé par l'accentuation des revendications liées à la qualité du droit. Dans cette perspective, la simplification, thème de plus en plus récurrent dans les discours institutionnels, apparaît non seulement comme une mesure corrective, mais aussi comme un instrument bénéfique à la qualité normative. En premier lieu, la simplification apparaît comme une mesure corrective de la complexité ambiante. Elle vise d'abord à corriger la complexité, en termes de densification normative, à travers une codification, non seulement de la technique d'élaboration, mais également, des normes elles-mêmes, par unité de contenu. Face à l'arsenal

⁷²³J. BIAKAN, « La constitution et les finances publiques au Cameroun », *Op.cit.*

⁷²⁴R. PAOUR, « Les contraintes juridiques de la hiérarchie des normes », *Revus*, 21, 2013, pp. 201 et s.

normatif dédié au contrôle des finances publiques qui s'est nettement densifié ces dernières décennies, du fait de son arrimage à la nouvelle gestion publique, à sa communautarisation, son internationalisation et son infra-étatisation, la codification apparaît comme une piste à explorer. Puis, la simplification a pour objet de remédier à la complexité en termes de sédimentation. Il s'agit ici de procéder à l'identification claire des textes en vigueur et de ceux abrogés.

485. En second lieu, la simplification apparaît comme un instrument bénéfique pour la qualité du droit et pour les sujets de droit. Pour la qualité du droit, elle constitue un facteur d'amélioration, en termes d'accessibilité matérielle et intellectuelle, mais aussi de cohérence. Pour les sujets de droit, ses bienfaits sont nombreux. Elle permet de redorer la crédibilité du législateur, en redynamisant la confiance des citoyens. Elle contribue à faciliter le travail des juridictions, à travers une identification facilitée du droit applicable. Elle optimise la connaissance du droit, par les citoyens.

486. « *Rien n'est simple* »⁷²⁵, « *tout se complique* »⁷²⁶, la reprise des titres évocateurs de deux ouvrages du célèbre dessinateur humoristique SEMPE par le professeur Michel VAN DE KERCHOVE⁷²⁷ met en perspective la complexification du monde actuel, véritable pied de nez à la simplicité. Ce constat s'avère pertinent pour tous les segments de la vie sociale à l'échelle de la planète. Le XXI^e siècle, en plus d'être le siècle de la vitesse, de la rapidité, est aussi et surtout celui de la complexité. Face à cette complexification croissante, les hommes les pouvoirs publics⁷²⁸, la société civile et les citoyens en appellent en chœur à la simplification⁷²⁹. Dans un environnement dominé par la volonté de promouvoir la bonne gouvernance publique, les États sont conviés à rationaliser leur mode de fonctionnement et les outils de leur action, au rang desquels figurent les instruments normatifs. Dans cette perspective, la simplification apparaît comme un mode de rationalisation prisé⁷³⁰. Il n'est donc pas surprenant qu'on parle de simplification administrative, de simplification du langage juridique, de simplification des techniques juridiques, de simplification du droit. Dans un tel contexte, il n'est pas inopportun

⁷²⁵ J-J SEMPE, *Rien n'est simple*, Denoël, Paris, 1962.

⁷²⁶ J-J SEMPE, *Tout se complique*, Denoël, Paris, 1963.

⁷²⁷ M. VAN DE KERCHOVE, « Rien n'est simple, tout se complique. La complexité limite à la simplification du droit », dans F. RUEDA et J. POUSSON PETIT, *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, Presses de l'Université de Toulouse Capitole, LGDJ, 2010, pp. 105 et s.

⁷²⁸ En France, Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, De simplification du droit.

⁷²⁹ Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, Etude annuelle, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016.

⁷³⁰ Conseil d'Etat, *Simplification et qualité du droit*, Etude annuelle, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016 ; OCDE, *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*, OECD, Paris, 2005, 8 p. ; OCDE, *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative, orientations destinées aux décideurs*, OCDE, 2009, 74 p.

de s'intéresser à cette problématique dans le domaine du contrôle des finances publiques au Cameroun, dans un environnement dominé par la complexification de son dispositif juridique, sous l'effet de son arrimage au paradigme de la nouvelle gestion publique, de sa communautarisation, de son internationalisation et de son infra-étatisation.

487. Dans la langue française, le mot simplification renvoie à l'action de simplifier c'est-à-dire de rendre simple, mais aussi au résultat de cette action. En droit, la simplification est considérée comme étant le siège d'une « *ambiguïté profonde, génératrice de nombreuses méprises* »⁷³¹. Toujours est-il que dans le cadre de cette étude, la simplification s'entend par opposition à la complexification. Elle renvoie au processus consistant à rendre simple, ainsi qu'à son résultat. La simplification dont il est question ici n'est pas la simplification du droit public, problématique plus large et complexe, mais celle de son dispositif, de ses supports relatifs au contrôle des finances publiques.

488. Depuis plusieurs décennies, le droit des finances publiques camerounaises est en pleine mutation sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires au développement pour l'arrimer à la nouvelle gouvernance financière fondée sur la gestion axée sur les résultats et le paradigme de la performance⁷³². Ce mouvement s'est accompagné depuis 2007, d'une accélération de la production normative et une densification du dispositif juridique en la matière, tant sur le plan national, supranational, qu'international. Cette densification se combine à un phénomène de sédimentation des normes juridiques, les normes anciennes se combinant aux nouvelles, sans qu'il soit possible d'identifier de manière claire celles qui sont encore en vigueur et celles qui ne le sont plus. Ces éléments étant générateurs de complexité, dans un environnement dominé par la diffusion des exigences de qualité normative et une demande croissante d'amélioration de la qualité du droit, il est question de rechercher des voies et moyens pour remédier à cette situation préjudiciable.

489. L'hypothèse de réflexion est ici, celle d'une appréhension duale de la simplification en cette matière. Cette dualité se matérialise par la mise en avant de la simplification comme un

⁷³¹ J. MOREAU et F. TERRE, « La simplification du droit », Etudes offertes à Jacques BEGUIN, *Droit et actualité*, Litec, Paris, 2005, p. 533.

⁷³² ABIABAG (I), *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, , presses Universitaires libres, Collection droit public de l'A.V du DR, 2013 ; BIAKAN (J), « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'Etat », dans Magloire ONDOA, *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, préface J. OWONA, L'Harmattan, Yaoundé, 2010, pp. 8 et s.

remède au problème de la complexité, et comme un moyen au service de la qualité du droit et des sujets de droit. Une telle démarche n'est pas sans intérêt.

490. Sur le plan de la théorie scientifique pure, elle permet de faire un état sur la réception du thème de la simplification dans le contexte camerounais dans un environnement international où il apparaît comme un lieu commun. Elle permet aussi de mettre en lumière les outils qu'elle mobilise, les maux qu'elle corrige et les bienfaits dont elle est porteuse. Sur le plan pratique, elle vise à assurer aux pouvoirs publics des pistes utiles pour une mobilisation judicieuse de la simplification en tant qu'outil de rationalisation de la régulation juridique.

491. La démarche méthodologique retenue est positiviste, pragmatique et critique. Elle est positiviste dans la mesure où elle se fonde sur l'interprétation des sources du droit relative au contrôle des finances publiques. Elle est pragmatique parce qu'elle s'appuie sur une mobilisation judicieuse de l'environnement du droit. Elle est critique, eu égard au fait qu'elle porte des appréciations en vue de proposer des améliorations. Ce cheminement permet d'apporter une réponse binaire à la question de l'appréhension juridique de la simplification, qui se présente comme une mesure corrective à la complexité du dispositif juridique (**A**) et comme un instrument bénéfique à la qualité du dispositif juridique (**B**).

A. La simplification: une mesure corrective du dispositif juridique du contrôle des finances publiques

492. Le dispositif juridique du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais se complexifie. Face à cette situation embarrassante pour les sujets de droit et préjudiciable à la qualité du droit public financier, la simplification paraît être la solution indiquée pour remédier à la complexité grandissante. Il convient à ce titre de présenter les maux traités (**1**) avant de voir les moyens de traitement (**2**).

1. Les maux corrigés par la simplification

493. La simplification est présentée comme un remède à la complexité grandissante du droit. La complexification croissante du droit public financier appelle, pour remédier à ses effets préjudiciables, à simplifier le dispositif juridique dédié au contrôle des finances publiques. Cette simplification viserait alors à s'attaquer à deux facettes de la complexité: **la densification**, la **sédimentation** normative et **l'éparpillement** des textes. Premièrement, la simplification du dispositif juridique servant de base au contrôle des finances publiques dans le contexte

camerounais vise à remédier au phénomène de la densification normative⁷³³. La notion de densification normative renvoie ici à l'accroissement des normes juridiques et extra-juridiques. Le nombre des textes juridiques dédiés au contrôle des finances publiques s'est fortement accru dans le contexte camerounais depuis quelques décennies. De même que le volume des textes produits s'est nettement amplifié. La simplification vise dans un premier temps à répondre à la densification normative, entendue comme la prolifération des textes juridiques et l'accroissement de leur volume. Cette dernière étant essentiellement due à l'inflation normative⁷³⁴. À titre d'illustration, dans le domaine spécifique des finances publiques, pas moins de trois lois ont été promulguées pour remplacer une seule ordonnance, plus d'une dizaines de décret signés, sans compter les autres actes réglementaire, ainsi que le corpus méthodologique et didactique.

494. Secondement, la simplification se propose de juguler un autre aspect de la complexité du dispositif juridique: c'est **la sédimentation** des normes qui, dans sa perspective juridique, renvoie à un processus de compilation des normes juridiques nouvelles sur les normes anciennes, sans qu'on ne puisse indiquer clairement si les normes anciennes sont encore en vigueur ou pas, sans qu'on puisse garantir la qualité du résultat de cet attelage d'un genre particulier. Ce phénomène se manifeste dans le contexte camerounais par la coexistence désordonnée entre les textes anciens datant parfois des années 1970,⁷³⁵ et des textes plus récents, sans qu'on puisse déterminer de manière exacte si les premières sont encore en vigueur. Cette question est d'autant plus marquante, que les textes anciens sont portés par une logique des moyens et la prédominance du contrôle de régularité, alors que les nouveaux textes sont fondés sur une logique de résultats et la quête de performance. Elle est porteuse d'incohérences. Il s'agit ici de mettre en perspective les solutions promues par les lois de 2018 et le dispositif réglementaire subsequent, avec celles consacrées par des textes anciens, mais encore en vigueur⁷³⁶. Elle brouille l'identification du droit applicable, y compris par les acteurs chargés

⁷³³ C. THIBIERGE, *La densification normative*, Mare and Martin, Paris, 2014, 1204 p.

⁷³⁴ R. SAVATIER, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *Dalloz*, Chron., 1977, pp. 43 ; Ch. DEBBASCH (Dir.), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Editions du CNRS, Paris, 1986 ; E. GRASS, « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *Revue de Droit public*, no 1, 2003, pp. 140 et s.

⁷³⁵ On peut citer ici pour ce qui est du contrôle financier : la Loi no74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises publiques ; le Décret no 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, la Loi N°77/26 du 26 Décembre 1977 fixant le Régime Général de la Comptabilité matière, le Décret N°196 du 23 Juin 1976 portant statut particulier du corps des comptables matières.

⁷³⁶ Il s'agit entre autres le Décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, la Loi N°77/26 du 26 Décembre 1977 fixant le Régime Général de la Comptabilité matière (abrogé par le Décret n° 2103/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité), le Décret N°196 du 23 Juin 1976 portant statut particulier du corps des comptables matières.

d'appliquer le droit financier. Une illustration est fournie par des affaires récentes, où le Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) a cru devoir fonder sa compétence sur des textes datant des années 1970,⁷³⁷ alors que celle-ci est attribuée par les lois de 2018⁷³⁸ à la Chambre des comptes de la Cour suprême.

495. La simplification vise également à remédier à l'éparpillement croissant des textes juridiques dédiés au contrôle des finances publiques, non seulement du fait de l'éclatement des autorités normatives compétentes, mais également du fait de la variété et de l'hétérogénéité des supports. L'inflation normative actuelle s'accompagne d'une dispersion des instruments juridiques fondant le contrôle. Cette dernière ne facilite pas la détermination du droit applicable et sa connaissance par les destinataires de la règle de droit.

496. Au final, la simplification apparaît comme une réponse à la problématique de la complexité croissante du dispositif de contrôle des finances publiques, qu'il s'agisse de l'éparpillement, de la densification ou de la sédimentation normative. Pour y remédier, elle mobilise un certain nombre de moyens.

2. Les moyens de correction mobilisés pour la simplification

497. La simplification, en tant que processus de rationalisation du dispositif juridiques du contrôle des finances publiques, nécessite pour être efficace de mobiliser des moyens appropriés. La simplification peut s'appuyer sur des outils organique et normatif. La simplification peut d'abord s'appuyer sur des mesures institutionnelles. Elles visent essentiellement à rationaliser la distribution du pouvoir normatif en matière d'élaboration des règles juridiques dédiées au contrôle. Il s'agit d'une mesure preventive, qui vise à réduire le nombre de détenteurs du pouvoir de création des normes juridiques, pour mieux assurer leur maîtrise. A ce titre, si l'intervention des autorités communautaires est ineluctable, eu égard aux engagements internationaux du Cameroun, de même que celle du législateur, eu égard à son mandat constitutionnel, même si la sobriété quantitative est ici recommandée, l'intervention du pouvoir réglementaire devrait faire l'objet d'un meilleur encadrement, en subordonnant son

⁷³⁷ Il se fonde sur les dispositions des articles 8 et suivants de la loi no 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat modifiée par la loi no 76/6 du 8 juillet 1976.

⁷³⁸ L'article 86 (3) de la loi no 2018/012 du 12 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités dispose que la Chambre des comptes de la Cour suprême « (...) a pour missions : -de juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables dans les conditions prévues aux articles 87 et 88 ci-dessous ; -de contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et des recettes de l'Etat. A ce titre, elle constate les irrégularités et les fautes de gestion commises par les agents publics et fixe, le cas échéant, le montant du préjudice qui en résulte pour l'Etat. Elle peut en outre prononcer des sanctions (...) »

intervention aux impératifs de nécessité, d'efficacité et d'efficience. Il peut tout aussi être judicieux, de normalisation de codification et de standardization de la demarche d'élaboration des instruments normatifs.

498. La même problématique pourrait se poser en terme de la création d'un organe spécifiquement chargé de la codification dans le contexte camerounais⁷³⁹, qui pourrait, en l'absence de la rationalisation organique souhaitée, porter les projets de codification. De manière beaucoup plus déterminante, la simplification s'appuie sur des demarche normatives comme la codification⁷⁴⁰. Pour remédier à la diversité et l'éparpillement des instruments juridiques dédiés au contrôle des finances publiques au Cameroun, la codification⁷⁴¹ apparaît donc comme un important outil de simplification. Envisagée comme l'action ou le processus consistant à intégrer les normes juridiques portant sur une matière dans un code, la codification pourrait permettre de simplifier à bien des égards le dispositif juridique dédié au contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais. Elle présente l'intérêt de procéder à une publication méthodique, complète et unique des dispositions en vigueur sur l'objet concerné.

499. Il peut aussi s'agir, dans une perspective moins ambitieuse, d'une codification à droit constant⁷⁴². Elle consiste à rassembler des textes épars dans un support unique: le code, qui présente un avantage d'accessibilité, de clarification, de simplification et d'ordonnancement. Essentiellement formelle, elle suppose dans son principe qu'on ne procède pas à une modification substantielle, à aucune création⁷⁴³ du droit financier. Il s'agit alors d'une simple compilation des textes existants. Elle permet de contribuer d'abord à l'accessibilité du droit, par le regroupement et la publicité des normes juridiques et ensuite, à la lisibilité, à travers la présentation ordonnée et cohérente du code.

500. Largement critiquée⁷⁴⁴, elle s'oppose à la codification réformatrice ou à droit mouvant. De nature substantielle, elle implique un regroupement et un ordonnancement des textes en

⁷³⁹ En France, la Commission supérieure de codification chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires, décret 48-800 du 10 mai 1948.

⁷⁴⁰ A. ZARADNY, « Codification et simplification », *LPA*, 24 mai, 2007, p. 9.

⁷⁴¹ J. SHI, *La codification du droit civil chinois au regard de l'expérience française*, LGDJ, Paris, 2006 ; C. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Story Scientia, Bruxelles, 1988.

⁷⁴² M. SUEL, « Les premières codifications à droit constant, 1901-1948 », *Droits*, n° 26, 1998, 19 ; P. DEUMIER, « La simplification par la codification à droit constant », dans F. RUEDA et J. POUSSON PETIT, *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, *op. cit.*, pp. 53 et s.

⁷⁴³ G. TIMSIT, « La codification, transcription ou transgression de la loi ? », *Droits* n° 24-1996, *La codification*, I, p. 87.

⁷⁴⁴ N. MOLFESSIS, « Quelques effets pervers de la codification à droit constant » dans *La confection de la loi*, 175.

vigueur, tout en procédant à leur modification, dans la perspective d'optimiser leur cohérence⁷⁴⁵. Bien qu'elle soit porteuse d'une plus-value en matière simplification, sa conduite est plus difficile, eu égard à la répartition diffuse du pouvoir normatif entre différentes autorités normatives, tant nationales que supranationales. Relativement à l'objet étudié, une codification à droit constant serait déjà une avancée. Il s'agirait dans un premier temps, de procéder au recensement de tous les textes juridiques dédiés au contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais. Puis, de procéder à leur classification selon le critère hiérarchique d'abord et le critère de l'antériorité ensuite, lorsqu'il s'agit des textes juridiques de même valeur. Cette codification d'abord physique, pourrait par la suite être numérisée, pour accentuer sa portée.

501. La simplification du dispositif juridique du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais peut donc se nourrir d'une part, des instruments institutionnels liés à la rationalisation des autorités normatives, et d'autre part, des outils matériels comme la codification. Cette dernière apparaît comme une importante mesure de simplification qui puisse être mobilisée de manière judicieuse, pour qu'elle s'avère alors bien utile.

A. La simplification, un instrument utile

502. La complexité croissante du dispositif juridique qui fonde le contrôle des finances publiques au Cameroun depuis quelques décennies est une réalité. Elle se matérialise par la densification et la sédimentation normative, et est porteuse d'effets préjudiciables, qui peuvent être atténués par le recours à la simplification. Elle apparaît alors comme un instrument qui s'avère utile, tant pour la qualité du droit (1) et que pour les sujets de droit (2)

1. Un instrument bénéfique à la qualité du droit

503. Le recours à la simplification comme remède face à la complexité croissante de l'assise juridique qui fonde le contrôle des finances au Cameroun n'est pas neutre. La simplification apparaît comme un instrument au service d'un certain nombre de finalités se rapportant à l'amélioration de la qualité du droit⁷⁴⁶. Elle contribue d'abord à optimiser l'accessibilité et l'intelligibilité du droit. Premièrement, en procédant au recensement et au regroupement des textes dans un support unique: la codification à droit constant. La simplification par la

⁷⁴⁵ G. BRAIBANT, « Utilité et difficultés de la codification », *Droits*, n° 24-1996, p. 67.

⁷⁴⁶ Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006.

codification⁷⁴⁷ accentue l'accessibilité aux normes juridiques régissant le contrôle des finances publiques au Cameroun, remédiant à leur éparpillement préjudiciable. Le professeur Pascale DEUMIER explique qu'elle y parvient en les regroupant et en les classant⁷⁴⁸. Elle contribue de fait à atténuer les désagréments liés aux mécanismes officiels de publicité des textes juridiques dans le contexte camerounais, qu'il s'agisse de la publication au Journal officiel, ou selon les procédures supplétives.

504. La simplification par le recours au code, instrument juridique, pour regrouper les normes juridiques dédiées au contrôle des finances publiques, amplifie l'accès au droit applicable, en luttant contre le phénomène moderne de dispersion de textes juridiques. La numérisation et l'informatisation desdits codes produiraient un effet multiplicateur sur l'accessibilité des normes juridiques.

505. La simplification-codification accentue également l'intelligibilité du droit. Cette contribution à l'amélioration de l'intelligibilité est le résultat de mise en ordre des normes juridiques, la cohérence de leur agencement dans le cadre d'un texte unique structuré selon un plan. La structuration logique et cohérente du code permet d'améliorer l'intelligibilité du droit. L'accessibilité intellectuelle du droit financier camerounais serait optimisée par les bienfaits du code, à travers sa structuration formelle fondée sur une mobilisation judicieuse du plan et une organisation thématique rationnelle.

506. La simplification par la codification est aussi porteuse de cohérence. C'est ce que rappelait déjà J.-J ROUSSEAU lorsqu'il vantait les bienfaits du code, comme antidote de ces « *foules de lois qui souvent se contredisent, dont le nombre rend les procès éternels et dont le conflit rend également les procès arbitraires* »⁷⁴⁹. La codification en tant qu'outil de simplification, au-delà de la compilation des textes juridiques relatifs au contrôle des finances publiques au sein d'un seul et même instrument juridique, apporte une certaine cohérence dans le dispositif normatif envisagé. L'apport à la cohérence normative résulte ici de l'agencement hiérarchique des sources du droit mobilisées dans le cadre de la codification. La codification à droit constant pourrait privilégier une approche descendante partant des sources supérieures vers les sources inférieures. Il s'agirait alors d'une cohérence normative.

⁷⁴⁷ A. MARAIS, « Codification et simplification du droit à l'aune du droit européen des contrats », *RDC*, 2006, 65.

⁷⁴⁸ P. DEUMIER, « La simplification par la codification à droit constant », dans F. RUEDA et J. POUSSON PETIT, *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, *op. cit.*

⁷⁴⁹ B. OPPETIT « De la codification », dans *La codification*, p. 7.

507. Sur un tout autre plan, la codification, en recensant toutes les sources juridiques en vigueur œuvre à une autre cohérence, la cohérence temporelle cette fois. L'agencement hiérarchique et temporel résultant de la simplification-codification contribue à réaliser l'exigence de cohérence normative, en contribuant à une bonne articulation des normes juridiques qui fondent le contrôle des finances publiques dans l'environnement camerounais.

508. La quête de simplification portée par la codification en droit public financier camerounais n'est pas une fin en soi, mais un moyen. Elle contribue à l'objectif d'amélioration de la qualité du droit. Elle y parvient par l'optimisation de son accessibilité matérielle et intellectuelle, mais aussi, par la cohérence des normes juridiques. Elle est également génératrice de bienfaits pour les sujets de droit.

2. Un instrument profitable aux sujets de droit

509. La qualité du droit n'est pas la seule bénéficiaire des bienfaits de la simplification. Elle est porteuse d'effets bénéfiques pour les différents sujets de droit, qu'il s'agisse des autorités normatives que des particuliers. Au rang des autorités normatives, c'est d'abord le législateur qui est le premier bénéficiaire des retombées de la simplification normative. En tant que moyen de rationalisation du dispositif juridique des finances publiques ayant pour objet de remédier à sa complexification croissante, la simplification participe de l'amélioration de la qualité du travail législatif et du droit en vigueur. En remédiant à l'éparpillement des textes juridiques, à leur densification et à leur sédimentation, l'entreprise de simplification s'inscrit dans le cadre de la réalisation de l'objectif d'amélioration de la qualité du droit. La qualité normative apparaît comme une revendication croissante du corps social. Dès lors, si la simplification participe à optimiser la qualité du droit, la réalisation de cette dernière contribue à crédibiliser et à rationaliser l'intervention du législateur.

510. En optimisant l'accessibilité matérielle et intellectuelle du droit et sa cohérence, la simplification redonne confiance aux destinataires dans la règle de droit. Accusé d'être à l'origine de la complexification du droit public financier camerounais, le législateur, en s'engageant dans la simplification voit son image écornée par la dégradation de la qualité du droit réhabilitée.

511. Ensuite, le juge apparaît comme la seconde instance bénéficiaire de la simplification du dispositif juridique. En tant qu'acteur chargé de veiller à la bonne application et à la saine interprétation du droit, le juge se doit de connaître le droit applicable. Cette connaissance,

préalable à toute application pertinente du droit, est rendue difficile dans le contexte camerounais en matière de contrôle des finances publiques, par un système de publicité des textes juridiques défaillant, une prolifération et une sédimentation des textes juridiques, du fait de l'inflation normative. Très souvent, le juge doit se livrer à une véritable gymnastique, pour retrouver les textes juridiques applicables. Quand bien même il retrouve les instruments juridiques régissant la matière, il doit encore s'assurer qu'ils sont encore en vigueur. La simplification du dispositif juridique régissant le contrôle des finances publiques, en améliorant l'accès au droit par le regroupement des textes juridiques en vigueur, facilite le travail d'identification du droit applicable. Par ailleurs, en classant les textes par ordre hiérarchique et selon leur antériorité lorsqu'ils ont la même valeur, la simplification aide le juge dans l'application idoine du droit, par une articulation judicieuse des règles juridiques. La simplification constitue alors un moyen au service de l'amélioration de la fonction du juge.

512. Il convient de souligner que ces développements consacrés au juge sont également valables pour l'administration, qui est également chargée de la mise en œuvre non juridictionnelle du droit. En outre, au-delà des autorités normatives, ce sont les citoyens qui sont les bénéficiaires de la simplification du dispositif juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun. La complexité croissante du droit des finances publiques, du fait de sa massification et de sa sédimentation, est un important facteur de complication de la connaissance du droit par ses destinataires. En effet, déjà considérée par les sujets de droit comme une matière technique, du fait de son objet et de la spécificité du langage juridique, le droit public financier est rendu d'accès difficile, à cause d'un système de publicité insatisfaisant, et une carence dans sa stratégie de diffusion. Pourtant, la reddition des comptes est une exigence fondamentale de la démocratie, d'autant plus que les ressources publiques mises à la disposition des gestionnaires publics proviennent essentiellement des contributions financières publiques obligatoires.

513. Jadis confié au Parlement du fait de la prédominance de la démocratie représentative, le contrôle politique connaît aujourd'hui dans le cadre de la nouvelle gouvernance publique une extension, une ouverture au public (société civile, citoyens). Cette évolution qui érige désormais le citoyen en acteur actif du contrôle de l'usage qui est fait des ressources publiques à travers la reconnaissance à ce dernier dans le contexte camerounais d'un droit de pétition⁷⁵⁰, d'un droit

⁷⁵⁰ . L'article 62 de la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale que « les pétitions doivent être adressées au Président de l'Assemblée ; elles peuvent également être déposées par un Député qui fait en marge mention du dépôt et signe cette mention. Il est interdit d'apporter les pétitions à la barre de l'Assemblée Nationale. Aucune pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être reçue par le

d'accès à l'information financière⁷⁵¹ et d'un droit de sanction politique, à travers les consultations électorales. La mise en œuvre de ces différentes prérogatives suppose une connaissance de la règle du droit des citoyens. Cette connaissance du droit est tributaire d'un accès d'abord physique, aux sources textuelles du droit.

514. La simplification du droit par la rationalisation des autorités normatives mais surtout par la codification facilite l'accès matériel au droit désormais contenu dans un support unique. La mobilisation de l'outil informatique pouvant amplifier cette accessibilité, au bénéfice des citoyens. Dans le même ordre d'idées, la présentation ordonnée des textes juridiques selon un plan bien structuré, reposant soit sur une organisation hiérarchique, soit sur un aménagement thématique logique, contribue à améliorer la lisibilité et l'intelligibilité du droit. Cette plus-value contribue à faciliter l'appropriation et la compréhension des textes juridiques par leurs destinataires. Tributaire de l'accessibilité et de l'intelligibilité des textes juridiques, exigences auxquelles la simplification contribue largement, la connaissance du droit est la condition *sine qua non* de son effectivité.⁷⁵²

515. Les citoyens apparaissent, du fait de leur situation vulnérable, face à un droit public financier camerounais de plus en plus dense, touffu et complexe comme les grands bénéficiaires de la simplification. Cette simplification du dispositif juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun, loin d'être exclusivement un remède préconisé contre sa complexité grandissante, est aussi un instrument au service d'un certain nombre d'intérêts considérés comme primordiaux. Elle participe de la légitimation et de la crédibilisation de l'action du législateur, dans un environnement où la crise normative ambiante a créé une méfiance, voire une défiance à son égard. Elle contribue également à faciliter le travail fondamental du juge, en facilitant l'accès de ce dernier au droit applicable, mais aussi, en lui suggérant la cohérence d'ensemble du dispositif concerné. Pour finir, elle participe à l'amélioration de la connaissance

Président, ni déposée sur le Bureau, sans préjudice des sanctions prévues par la loi. Toute pétition doit indiquer la demeure du ou des pétitionnaires et être revêtue de sa (ou de leur) signature. Les signatures des pétitionnaires doivent être légalisées ; si la législation a été refusée, le pétitionnaire doit faire mention de ce refus à la suite de sa pétition ».

⁷⁵¹ Les lois de 2018 notamment la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun et la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques consacrent ce droit à l'information. Ces dispositions n'étant que la traduction du droit à l'information déjà indiqué dans la Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Il s'agit d'un droit d'accès aux documents budgétaires. Enfin, le citoyen dispose de la possibilité de sanctionner politiquement les gestionnaires indécents lors des consultations électorales.

⁷⁵² Sur la notion d'effectivité, Y. LEROY, « La notion du droit », *Droit et Société*, 79/2011, pp. 75 et s.

du droit par les citoyens, désormais érigés en acteurs actifs du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais.

516. « *Faisons peu de lois mais qu'elles soient bonnes* »⁷⁵³, En somme, la recommandation du Marquis DE SADE, bien qu'apparaissant comme un idéal, résonne bien fort, au terme de cette réflexion dédiée à la simplification du dispositif juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun. Elle rappelle que simplifier peut d'abord prendre la forme d'un allègement, face à la densification des normes juridiques. Elle suggère également à travers la référence aux bonnes lois, l'idée que la codification, en tant que remède à la complexification croissante du droit, a un bel avenir⁷⁵⁴ au Cameroun. Toujours est-il que l'exhortation du Rapport WARSMANN à propos du droit français peut être reprise dans le contexte camerounais:

Paragraphe 2. Ajuster le dispositif juridique de contrôle des finances publiques

517. Envisager l'ajustement du dispositif du contrôle des finances publiques au Cameroun, c'est supposer qu'il est décalé, et nécessite une mise à niveau, une mise en ligne. Fondé sur la réforme amorcée, mais inaboutie des finances publiques au Cameroun, le décalage envisagé est ici matériel, temporel et personnel. L'ajustement étant un processus de mise à niveau par rapport à un référentiel déterminé, l'ajustement du dispositif juridique du contrôle des finances publiques suppose qu'on identifie d'abord ses figures (A) et qu'on explicite ensuite ses enjeux (B).

A. Les figures de l'ajustement du dispositif juridique

518. La conduite de la réforme des finances publiques au Cameroun depuis quelques décennies a laissé apparaître un certain nombre de disparités, de décalages préjudiciables, dans le dispositif juridique de leur contrôle. La modification substantielle de la matrice idéologique et axiologique qui constitue le soubassement théorique de la réforme a entraîné une révision inaboutie de son assise juridique, et une appropriation approximative de sa quintessence par ses destinataires. Une telle situation légitime le recours à l'ajustement, comme mesure corrective, assurant non seulement l'articulation des normes juridiques (1) mais contribuant également à leur appropriation (2).

⁷⁵³ SADE, *La philosophie dans le boudoir*, cité par A. VIANDIER, « La crise de la technique législative », *Droits*, 1986, 4, pp.75 et s., p. 3.

⁷⁵⁴ B. OPPETIT, « L'avenir de la codification », *Droits*, n° 24-1996, p. 81.

2. L'ajustement, un mécanisme d'articulation des normes juridiques

519. Le renouvellement de la fondation théorique du droit public financier camerounais, sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires au développement, pour l'arrimer à la gestion axée sur les résultats et la quête de performance, a eu des répercussions notables sur son assise juridique, notamment, en matière de contrôle. Une des conséquences préjudiciables de cette mutation sur le dispositif juridique visé est la multiplication des disparités de nature diverse. L'ajustement apparaît alors comme un moyen de correction de ces décalages préjudiciables à la bonne conduite de la réforme. Premièrement, l'ajustement vise à remédier aux disparités d'ordre matériel, en assurant l'articulation judicieuse entre toutes les normes juridiques.

520. Tout d'abord, l'ajustement milite pour la mise en conformité des sources formelles aux sources matérielles. Il est question de mettre en cohérence l'assise juridique en vigueur avec la philosophie de la gestion publique performantielle. Malgré l'impressionnante production normative observée dans le contexte camerounais depuis 2007, tant sur le plan national que supranational, dont l'objet était de traduire en normes juridiques la nouvelle gouvernance publique se nourrissant des exigences de résultats, d'efficacité, d'efficience, de transparence et de performance, le dispositif juridique dédié au contrôle des finances publiques comporte encore en son sein des textes juridiques qui répondent à l'ancienne logique des moyens, adossé sur le contrôle de régularité⁷⁵⁵. Il convient alors de procéder à leur révision urgente.

521. Puis, le dispositif est le siège de la coexistence entre des normes juridiques nouvelles, favorables à un certain nombre de solutions juridiques, qui sont mises en grippe par les normes juridiques anciennes toujours en vigueur. L'ajustement est ici temporel. Il s'agit d'assurer l'articulation entre les normes juridiques anciennes et les normes nouvelles. Une illustration de cette situation est donnée dans le cadre de l'affaire Cabinet ATOU SA⁷⁵⁶ dans laquelle le Conseil de discipline budgétaire et financier fonde sa compétence en matière de faute de gestion sur des

⁷⁵⁵ On peut citer ici pour ce qui est du contrôle financier : la Loi no74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises publiques ; le Décret no 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, la Loi N°77/26 du 26 Décembre 1977 fixant le Régime Général de la Comptabilité matière, le Décret N°196 du 23 Juin 1976 portant statut particulier du corps des comptables matières. **Article 2 (1)** du Décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat qui fait du Ministère en charge du contrôle supérieur de l'Etat l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun.

⁷⁵⁶ Avis n° 001/CDC/CSC du 26 novembre 2024 à la demande du Ministre des finances.

textes juridiques datant des années 70⁷⁵⁷ alors que les lois de 2018 ont expressément confié cette prérogative, dans cette matière, à la juridiction des comptes⁷⁵⁸.

522. Dans le même ordre d'idées, des disparités normatives existent entre les normes juridiques communautaires dérivées et les normes nationales. C'est précisément dans le cadre du respect des directives CEMAC de 2011 par les dispositions de droit interne, que la question se pose avec acuité. On a assisté avant leur transposition en 2018 à leur mise à mal par une application discutable du Décret de 1977 précité sur le contrôle financier, alors qu'elles avaient renforcé le statut du Contrôleur financier⁷⁵⁹ et réaménagé les modalités de contrôle⁷⁶⁰.

523. L'ajustement assure également l'articulation spatiale des normes juridiques. L'évolution du droit des finances publiques est marquée par son externalisation croissante, tant à travers le phénomène grandissant de la normalisation et la standardisation internationales, que par l'accélération des processus d'intégration communautaire comme la CEMAC. Une analyse du dispositif juridique dédié au contrôle des finances publiques camerounaises révèle des disparités entre les normes juridiques internationales et les solutions juridiques nationales. Deux cas permettent d'illustrer ces situations qui portent atteinte à la cohérence du dispositif juridique. En premier lieu, il s'agit de la reconnaissance décretale de la qualité d'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) au Ministère en charge du contrôle supérieur de l'État,⁷⁶¹ là où les directives CEMAC et les normes internationales en matière d'ISC⁷⁶² lui dénie cette qualité, pour la reconnaître à la juridiction des comptes eu égard au

⁷⁵⁷ Il se fonde sur les dispositions des articles 8 et suivants de la loi no 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat modifiée par la loi n° 76/6 du 8 juillet 1976.

⁷⁵⁸ L'article 86 (3) de la loi no 2018/012 du 12 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités dispose que la Chambre des comptes de la Cour suprême « (...) a pour missions : -de juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables dans les conditions prévues aux articles 87 et 88 ci-dessous ; -de contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et des recettes de l'Etat. A ce titre, elle constate les irrégularités et les fautes de gestion commises par les agents publics et fixe, le cas échéant, le montant du préjudice qui en résulte pour l'Etat. Elle peut en outre prononcer des sanctions (...) »

⁷⁵⁹ L'article 61 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances érige le contrôleur financier en acteur budgétaire. L'article 85 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement générale de la comptabilité publique rappelle les prérogatives du contrôleur financier dans le cadre des contrôles *a priori*. L'article 86 du même texte introduit la possibilité d'adapter les modalités d'exercice du contrôle financier aux objectifs d'efficacité et de qualité des services rendus à l'administration et aux citoyens. L'article 87 érige un contrôle de disponibilité des crédits à travers sa soumission à une obligation de tenue de la comptabilité des dépenses engagées.

⁷⁶⁰ La réforme communautaire introduit le contrôle de soutenabilité, la possibilité de moduler les contrôles qui tiennent compte des impératifs de qualité et efficacité du contrôle interne, du contrôle de gestion, des risques liés à chaque type de dépense.

⁷⁶¹ **Article 2(1)** du Décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat.

⁷⁶² INTOSAI dans la Déclaration de Mexico de 2006 édicte 8 principes pour garantir l'indépendance des ISC : l'existence d'un cadre constitutionnel/légal/juridique approprié, l'indépendance du chef et des membres de l'ISC, la définition d'un mandat suffisamment large, un accès sans restriction de l'ISC à l'information, l'obligation de

critère essentiel de l'indépendance. En second lieu, le droit camerounais consacre dans ses dispositions constitutionnelles comme juridictions financière, la Chambre des comptes de la Cour suprême⁷⁶³ et les juridictions régionales de comptes qui demeurent à ce jour non opérationnelles⁷⁶⁴. Cette solution n'est pas conforme à celle proposée par la Directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 22 décembre 2011 relative aux lois des finances qui en son article 72 dispose que « *le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables publiques est assurée par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque État* ». L'ajustement devrait permettre une mise en conformité de ces solutions disparates. Dans le premier cas, la transposition des directives CEMAC de 2011 dans le cadre des lois de 2018 permet, à travers le principe de hiérarchie des normes, de neutraliser l'article 2 du Décret de 2013 sus évoqué. Dans le second cas, la prise en compte des solutions communautaires implique une modification constitutionnelle, qui apparaît comme une opération un complexe dans le contexte camerounais.

524. L'ajustement apparait comme un remède aux disparités normatives, en privilégiant l'articulation matérielle, spatiale et temporelle des règles juridiques constituant l'assise juridique du contrôle des finances publiques camerounaises. Il sert aussi de mécanisme d'appropriation des normes juridiques.

1. L'ajustement: un instrument d'appropriation des normes juridiques

525. Les mutations qui affectent le fondement théorique du droit des finances publiques camerounaises n'ont pas seulement crée des disparités au niveau de son dispositif juridique, elles ont également généré une asymétrie d'informations avec ses destinataires, incapables de se l'approprier de manière idoine. Toute réforme juridique nécessite un temps d'appropriation de la part de ses destinataires. Le développement des exigences d'inclusion, d'implication et de participation des destinataires dans le processus de réforme vise à optimiser cette appropriation par ces derniers. Une analyse attentive de la conduite de la réforme des finances publiques et

faire les rapports sur ses activités, la liberté de programmer et de publier les rapports, la possibilité de suivre ses recommandations et l'indépendance financière, administrative et de gestion.

⁷⁶³ **Article 38 (2)** de la Constitution camerounaise. Voir la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La Chambre des Comptes de la Cour suprême : nouveau juge administratif au Cameroun », in *Recht in Afrika, Zeitschrift des Gessellschaft für Afrikanische Recht*, 2013, pp. 68 et s.

⁷⁶⁴ C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La reforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n °2003/005 du 21 avril 2003 fixant attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la cour suprême) », *Juridis Périodique*, n°56, octobre novembre décembre 2003, pp. 73 et s.

leur contrôle dans le contexte camerounais révèle un certain nombre de griefs qui n'ont pas permis sa large appropriation par ses différents destinataires.

526. D'inspiration externe⁷⁶⁵ et de connotation autoritaire, parce qu'imposée par les bailleurs de fonds internationaux⁷⁶⁶ et les partenaires au développement, dans le cadre des conditionnalités des plans d'ajustement structurel⁷⁶⁷ et des conventions de prêt, la nouvelle gouvernance financière fondée sur la gestion axée sur les résultats n'a pas suffisamment été présentée aux parties prenantes. La démarche participative retenue, essentiellement institutionnelle, pour une réforme visant pourtant tous les segments politiques, administratifs, juridictionnels et citoyens de la gouvernance et de la gestion publique, était très sélective et insuffisante.

527. De même, l'exigence d'inclusion n'a pas été prise suffisamment en compte, dans le cadre du processus de passage de la logique des moyens et de la régularité, à la philosophie des résultats et de la performance. Il faut ajouter à ceci, la préférence accordée à la perspective technique de la réforme, notamment le volet juridique, matérialisé par une refondation conséquente du dispositif juridique interne et externe du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais, au détriment d'une approche culturelle, privilégiant le changement des valeurs, des habitudes, des mentalités et donc nécessairement tributaire de la bonne appropriation de la philosophie de la réforme et de ses instruments.

528. Tous ces éléments laissent penser que les réformateurs camerounais et leurs partenaires ont oublié la mise en garde de Michel CROZIER qui rappelait fort à propos qu'« *on ne change pas une société par décret* »⁷⁶⁸. La combinaison de tous ces éléments fait que la réforme du contrôle des finances publiques axée sur la performance apparaît comme « *une idée dans les textes mais pas suffisamment dans les faits* »⁷⁶⁹. On note une asymétrie plus importante entre la nouvelle philosophie sous-tendant le contrôle et les comportements des acteurs, qui traduit une ineffectivité certaine.

⁷⁶⁵ J. BOURGAUL, « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », École nationale d'administration, *Revue française d'administration publique*, 2006/1 n° 117, pp. 69 à 83,

⁷⁶⁶ M.-C. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n°101, 2008, p. 29.

⁷⁶⁷ M. KAMTO, Problématique de la conditionnalité en droit internationale et dans les relations internationales », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 10 et s.

⁷⁶⁸ M. CROZIER, *On ne change pas une société par décret*, Grasset, Paris, 1979.

⁷⁶⁹ . SCHICK, « L'Etat performant : réflexions sur une idée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, n°2, OCDE, 2003, pp. 81 et s.

529. Dans un tel environnement de divorce entre la pratique et le dispositif juridique du contrôle des finances publiques, un ajustement d'ordre subjectif ou personnel s'impose. Il s'agit de s'assurer de l'appropriation des règles juridiques concernées par leurs destinataires respectifs. Les textes juridiques ayant déjà été adoptés, la stratégie à privilégier pour leur bonne appropriation doit être diffuse et optimale à tous égards. Relativement aux autorités politiques impliquées dans le contrôle, qu'il s'agisse des ordonnateurs occupant des fonctions politiques ou des parlementaires chargés du contrôle de l'action gouvernementale, ils doivent être bien formés, pour s'imprégner de la nouvelle philosophie qui soutend la nouvelle gouvernance financière, et du dispositif juridique en vigueur.

530. Dans le même ordre d'idées, les administrations impliquées dans le contrôle doivent s'assurer de la bonne formation de leurs personnels. Il doit s'agir de la formation initiale lors de leur recrutement et/ou de la formation continue, dont l'objet est précisément d'ajuster leurs connaissances et leurs compétences à une conjoncture changeante, afin d'assurer leur adaptation. Pour ce qui est des citoyens, le succès d'une réforme comme celle du contrôle des finances publiques, qui implique la participation du public, à travers le droit de pétition, du droit à l'information financière et de la sanction électorale, nécessite une reconsidération des modes de publicité classique, pour les adapter à l'exigence de la large diffusion du droit. La vulgarisation et la sensibilisation de masse et la formation de la société, à travers la mobilisation judicieuse des mass-médias et des nouvelles technologies de l'information et de la communication sont des pistes à explorer et à utiliser de manière optimale. Tout comme la diffusion du droit en langues maternelles.

531. L'ajustement apparaît aussi comme un mécanisme d'appropriation des normes juridiques dans un environnement marqué par une asymétrie entre les textes juridiques et la réalité pratique porteuse d'ineffectivité. La réforme du contrôle des finances publiques restera largement formelle, tant que ses destinataires ne se seront pas appropriés la culture managériale et gestionnaire qui la sous-tend, en même temps que les instruments juridiques qui la portent. Il apparaît donc que l'ajustement poursuit des impératifs plus grands, qui ne sont pas sans lien avec la qualité du droit.

B. Les enjeux de l'ajustement du dispositif juridique

532. L'impératif d'ajuster le dispositif juridique du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais repose certes sur la volonté de corriger les disparités normatives, mais aussi, sur les décalages entre le droit posé et la pratique juridique. Ces desseins louables cachent des enjeux plus importants. A bien regarder, l'ajustement ainsi envisagé s'inscrit dans le cadre

de la poursuite de l'amélioration de la qualité du droit (1) et de l'optimisation de sa connaissance par ses destinataires (2).

1. L'ajustement au service de la qualité du droit

533. Il a été souligné que la problématique de l'ajustement du dispositif juridique des finances publiques est en lien direct avec la revendication croissante de l'amélioration de la qualité normative. En assurant la fonction d'adaptation du droit, celle de son appropriation par ses destinataires, l'ajustement contribue à la qualité du droit⁷⁷⁰.

534. Premièrement, l'ajustement, en assurant l'articulation judicieuse des normes juridiques, assure la cohérence du dispositif qui les porte. Il s'agit d'abord d'une cohérence d'ordre matériel. L'ajustement permet ici d'assurer que les différents textes constituant l'ossature du dispositif juridique du contrôle sont en cohérence avec la philosophie inspiratrice de la réforme, et fonde et structure ses solutions juridiques. C'est dans un souci de cohérence qu'il suggère la révision des textes anciens adoptés sous le couvert de la logique des moyens et du contrôle de régularité et qui sont aujourd'hui dépassés, pour les arrimer à la nouvelle philosophie gestionnaire et managériale du contrôle.

535. Dans le même ordre d'idées, une cohérence certaine est recherchée au sein du dispositif juridique, lorsque l'articulation hiérarchique, matérielle (le spécial déroge au général) ou temporel (le texte postérieur prime sur le texte antérieur) ne peuvent pas efficacement être convoqués, l'ajustement préconise une articulation souple, fondée sur la concertation. Puis, l'ajustement assure une cohérence temporelle. Il est important dans un contexte de changement de paradigme, que les textes anciens ne viennent pas perturber l'application des textes nouveaux, assis sur la nouvelle logique de résultats et de performance. Il paraît donc logique, dans un souci d'adaptation, de privilégier l'application des textes nouveaux au détriment de textes anciens, surannés.

536. Secondement, l'ajustement assure une double adaptabilité du droit du contrôle des finances publiques. Il s'agit d'abord de l'adaptation du droit à l'évolution de la réalité sociale. La gouvernance publique est aujourd'hui marquée par une diffusion du paradigme des résultats et de la performance. L'ajustement du dispositif juridique dédié à ce contrôle vise à inscrire le Cameroun dans cette nouvelle donne, en matière de gouvernance financière. Il aboutit à l'adaptation du droit public financier camerounais, à la nouvelle gestion publique, contribuant de ce fait à améliorer le crédit dont il jouit sur la scène internationale.

⁷⁷⁰ P. E. ABANE ENGOLO, « La notion de qualité du droit », RADSP, 1, janvier-juin, 2013, pp. 87 et s.

537. Ensuite, c'est l'adaptation des destinataires de la nouvelle gestion publique ancrée dans la quête de performance. Parce que le dispositif juridique envisagé constitue le droit en vigueur, les acteurs impliqués dans le contrôle n'ont pas d'autre choix que de le connaître, sous peine de voir leurs comportements sanctionnés. Constitutives des déclinaisons de la sécurité juridique, les exigences de cohérence et d'adaptation contribuent à l'effectivité et à l'efficacité⁷⁷¹ du dispositif juridique affecté au contrôle des finances publiques. L'absence de cohérence qui pourrait déraiper en conflits normatifs, est de nature à empêcher le dispositif juridique du contrôle, d'atteindre l'objectif qui lui est assigné de permettre un contrôle efficace et performant des finances publiques. La faible adaptation du cadre juridique est un important vecteur d'ineffectivité⁷⁷². Toujours est-il que l'ajustement contribue à une bonne connaissance du droit.

2. L'ajustement au service de la connaissance du droit

538. Pour assurer la bonne application du droit, sa connaissance par ses destinataires est présumée et se cristallise dans l'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* »⁷⁷³. Dans un contexte camerounais marqué par une crise persistante de la loi⁷⁷⁴, cette maxime d'ordre est devenue bien illusoire. Fondées sur un changement de philosophie, les mutations du droit public financier camerounais rendent sa connaissance difficile. L'ajustement entendu comme mécanisme permettant l'appropriation des normes juridiques contribue à la connaissance du droit⁷⁷⁵. L'adage « *Nul n'est censé ignorer la loi* » attribue à chaque citoyen une connaissance supposée, présumée du droit. Une telle solution qui vise à assurer l'application de la règle de droit sans possibilité de convoquer son ignorance pour y échapper est bien illusoire. Conscient de cette réalité, certains pays dits développés ont pris un certain nombre de mesures juridiques, de nature objective et subjective, destinées à favoriser une connaissance généralisée de la règle de droit.

539. C'est dans cette perspective qu'il convient d'inscrire la proclamation par le Conseil constitutionnel français, dans une décision en date du 16 décembre 1999, de l'objectif de valeur constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité du droit⁷⁷⁶ et du principe de clarté⁷⁷⁷. L'atteinte d'un tel objectif suppose d'abord une amélioration du dispositif de publicité des règles de droit

⁷⁷¹ M. MEKKI, « L'efficacité et le droit : essai d'une théorie générale », www.mustaphamekki.openum.ca

⁷⁷² J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 10^e édition, Paris, 2001, pp. 136 et s. : « Effectivité et ineffectivité de la règle droit ».

⁷⁷³ A. AKAM AKAM, « Libres propos sur l'adage “nul n'est censé ignorer la loi” », *Revue Africaine des Sciences juridiques*, 4, 2007, n° 1, pp. 31 et s.

⁷⁷⁴ Th. S. BILOUNGA, « La crise de la loi en droit public camerounais », *Revue Africaine de Droit et de Science politique*, RADSP, 1, janvier-juin 2013, pp.57 et s.

⁷⁷⁵ Y LLORENS, *La connaissance de la règle de droit, thèse de doctorat en droit*, Université de Toulouse 1, 2012.

⁷⁷⁶ Cons. Const., décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Rec.*, p. 136.

⁷⁷⁷ Cons. Const., décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Rec.*, p. 258.

largement défailant et à la portée limitée dans le contexte camerounais. Il s'agit ici d'envisager des mécanismes de large diffusion, et une vulgarisation adossée sur la mobilisation des langues maternelles. L'utilisation des mass médias et de l'outil informatique peut aussi s'avérer déterminant. En plus l'accessibilité matérielle du droit, et son intelligibilité doivent être améliorées par une rédaction simple, claire et précise⁷⁷⁸. C'est le lieu d'appeler ici à une juridicisation des exigences légistiques dans le contexte camerounais⁷⁷⁹. Elles pourraient contribuer à améliorer la qualité des textes juridiques en rationalisant leur conception, leur élaboration et leur rédaction.

540. La connaissance du droit n'est pas une fin en soi. Elle est la condition *sine qua non* à l'effectivité du droit. Elle est en effet au cœur du processus de réalisation du droit et de la conformation des conduites, des comportements humains aux prescriptions de la norme juridique. L'application de la règle de droit par ses destinataires est tributaire de sa connaissance préalable par ces derniers. Une telle connaissance suppose, qu'ils puissent accéder matériellement à celle-ci, et qu'une fois le texte juridique identifié, qu'ils puissent le lire et le comprendre. Cette appropriation du droit fait encore défaut à beaucoup de destinataires du dispositif juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun, hypothéquant de ce fait son effectivité. La connaissance du droit promue par l'ajustement à travers son appropriation par ses destinataires est un facteur favorable à l'effectivité du dispositif juridique de contrôle envisagé.

541. La connaissance du droit sert également l'exigence de prévisibilité. En effet, l'établissement des prévisions juridiques raisonnables par les sujets de droit suppose une connaissance minimale du droit en vigueur. Pour prévoir, il faut au préalable savoir⁷⁸⁰. Pour mesurer la portée juridique de leurs agissements, les sujets de droit doivent connaître le droit. Ce qui implique qu'ils y accèdent matériellement et intellectuellement. La prévisibilité des incidences juridiques des sujets de droit fait écho à la prévisibilité du droit lui-même, qui suppose une certaine stabilité, que la volonté d'ajuster peut remettre en cause, comme l'illustre l'adoption en l'espace d'une dizaine d'années seulement, de deux régimes financiers publics, en 2007 et en 2018, avec tout ce que cela comporte comme efforts, pour ajuster la connaissance du droit en vigueur.

⁷⁷⁸ S. P. KOUAM, « la simplification du langage législatif au Cameroun », *RIDC*, 1-2021, pp. 175 et s.

⁷⁷⁹ P. DE MONTALIVET, « La juridicisation de la légistique- A propos de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *Cahiers des Sciences Morales et Politiques*, n° 3, 2005, pp. 99 et s. ; K. GILBERT, « Pour une production du droit mieux raisonnée du droit ? La diffusion de la légistique en droit français », *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, juin 2008, p. 47.

⁷⁸⁰ B. PACTEAU, « La jurisprudence, une chance du droit administratif », *RA*, 1999, n° spécial 6, p. 154.

542. L'ajustement loin d'être un mécanisme neutre, sert également à la connaissance du droit par ses destinataires, notamment, dans le cadre du contrôle des finances publiques camerounaises. La connaissance du droit est une condition primordiale de son effectivité et la prévisibilité des agissements des sujets de droit. Il n'est pas inopportun qu'elle fasse dans le contexte camerounais, l'objet d'une meilleure attention. La juridicisation des exigences légistiques pourrait à ce titre constituer un bon début. « *Tout passe, rien ne demeure* » c'est par cette assertion du grand penseur grec Héraclite qu'il convient de conclure cette réflexion consacrée l'ajustement du dispositif juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun. En rappelant que rien n'est figé, l'éminent auteur suggère l'idée d'ajustement, d'adaptation. De ce pas, il faut passer de l'ajustement conjoncturel à l'ajustement structurel. Ce qui suggère de donner à la légistique la place qu'elle mérite dans le contexte camerounais.

Conclusion du chapitre 2

543. Alors que de fortes attentes avaient été portée sur le changement de paradigme de gestion et du contrôle des finances publiques au Cameroun, il s'est finalement avéré que la conduite de cette réforme, parcequ'elle impliquait la juxtaposition de règles d'origines disparates, et des mécanismes composites, s'est faite suivant une double détente : primo, à travers une qualité discutable des règles de contrôles des finances publiques, qui s'est traduite par des défauts intrinsèques liés à la complexité du droit en vigueur, et à sa relative effectivité d'une part ; et d'autre part, des défauts extrinsèques qui se rapportent à l'absence d'aggiornamento du régime de responsabilité des acteurs, et aux imperfections liées aux tiraillements entre deux logiques sous-jacentes de gestion et de contrôle. Ces insuffisances fondamentales suggèrent la conception et la mise en œuvre de mesures correctives appropriées.

544. Secundo, les mesures susceptibles d'améliorer les limites constatées se traduisent d'abord par l'exigence de simplification du régime juridique de contrôle des finances publiques : une simplification tant objective que subjective est nécessaire, pour remédier à la complexité,

à la densification et à l'éparpillement des susdites règles. Ces mesures se traduisent également par la nécessité d'effectuer un ajustement matériel, temporel et personnel des règles juridiques qui régissent le contrôle des finances publiques. Ces améliorations visent toutes à arrimer la logique sous-jacente, la philosophie nouvelle, aux règles et aux mécanismes appropriés de contrôle des finances publiques, pour rendre ces dispositifs performants.

Conclusion du titre II

545. La refondation de la gouvernance publique amorcée au Cameroun au début des années 1990 sous la tutelle des institutions financières internationales qui en ont fait des conditionnalités pour accorder leur assistance, est inachevée. Elle souffre d'un certain nombre de tares qui ont compliqué son institutionnalisation et sa socialisation. Il s'agit, pour l'essentiel, d'une légitimité discutable et d'une perfectibilité préjudiciable.

546. La conformation de l'ordre juridique camerounais à la logique de la nouvelle gouvernance financière ancrée dans la quête des résultats et de la performance a été hypothéquée par un processus manquant de légitimité. Cette carence de légitimité est la conséquence de la combinaison de deux éléments complémentaires. Le premier est l'origine externe de la réforme dont les racines se trouvent dans de lointains systèmes juridiques d'obédience anglo-saxonne ou non, et les sources d'inspiration sont internationales et françaises. Ce caractère est consolidé par le recours à une expertise exogène pour conduire la réforme au Cameroun. Cet élément est conforté par un autre, qui se cristallise dans le caractère autoritaire de la réforme. En effet, les mutations politiques et la situation économique précaire du Cameroun au début des années 1990 le rendent vulnérable, le contraignant à recourir à la médication douloureuse des PAS. C'est à travers ces derniers que les bailleurs de fonds internationaux vont lui imposer, par le biais des conditionnalités, des réformes d'inspiration néo-libérale, y compris en matière de gestion publique et de gouvernance financière publique. Importée, la nouvelle gouvernance financière souffre d'un manque d'ancrage dans le contexte camerounais.

547. La perfectibilité du processus de réformation vient amplifier cet état de choses. La préférence accordée à une expertise technique, au détriment d'une démarche démocratique et participative, l'instrumentalisation de la réforme pour accéder ouvrir le Cameroun au marché du libre échange, le flou qui entoure la nature du processus engagé, les incohérences intrinsèque et extrinsèque qui le greffent, les pesanteurs sociopolitiques et socioculturelles que

l'environnement camerounais fait peser sur la rénovation de la gestion publique initiée sont autant d'entraves à son opérationnalisation optimale.

548. Toutes ces insuffisances posent la question classique de la méthodologie des réformes publiques en Afrique noire francophone depuis les indépendances. Le mimétisme du droit de la métropole a cédé la place à une autre forme de transfert des réformes institutionnelles et juridiques dictées par les bailleurs de fonds internationaux, sous fond d'acclimatation des systèmes nationaux à la philosophie néo-libérale. L'échec cuisant des PAS invite de ce point, à prendre en compte l'élément de contextualisation.

Conclusion de la première partie

549. Depuis plusieurs décennies, le Cameroun a initié, , avec l'appui des institutions financières internationales et les partenaires techniques et financiers, une importante réforme de la gouvernance et de la gestion publique. Un volet de cette initiative, notamment celui relatif à la rénovation de la gouvernance budgétaire et comptable, notamment le contrôle des finances publiques, fait l'objet de cette étude, qui vise à vérifier son adéquation à la nouvelle gestion publique. Se fondant sur une approche extensive des sources du droit permettant d'emboîter les sources formelles aux sources matérielles, cette première partie a permis de se rendre compte de la conformation imparfaite des sources juridiques du contrôle aux exigences du nouveau management public. Cette idée a pu être démontrée à travers une mise en évidence des visages de cette conformation mitigée avant d'en rechercher les causes.

550. Démarche positiviste oblige, l'étude des sources juridiques du contrôle des finances publiques au Cameroun a permis de se rendre compte qu'elles se sont arrimées, de manière imparfaite, à la nouvelle gestion publique. Cet arrimage est perceptible, tant du point de vue des sources formelles, à travers une importante production normative tant interne, (lois, textes réglementaires) qu'externe (communautaires et internationales), mais également matérielle, par le biais d'un renouvellement du fondement théorique du droit public financier, par son ancrage dans une logique managériale et gestionnaire orientée vers la quête des résultats et de la performance. Cet édifice juridique recèle plusieurs insuffisances: inflation normative, complexité du droit financier, ineffectivité du droit du fait de son appropriation approximative par ses destinataires, etc.

551. L'impératif de contextualisation imposait d'aller au-delà des sources juridiques pour identifier, dans l'environnement camerounais, au regard des données historiques, sociopolitiques, économiques et socioculturelles, les causes explicatives de cette conformation

encore perfectible. Une analyse attentive a permis d'isoler deux facteurs majeurs. Le premier est une légitimité déficiente du processus de conformation, à cause de son origine extravertie et de son impulsion autoritaire à travers les conditionnalités des PAS. Le second est le caractère perfectible du processus, qui se traduit par la préférence accordée à une démarche adossée sur la prédominance de l'expertise, une approche institutionnaliste et directive, les incohérences internes et externes, les entraves sociopolitiques, économiques et sociologiques.

552. Amorcée, mais inaboutie, la conformation des sources juridiques du contrôle des finances publiques à la nouvelle gestion publique doit se poursuivre, en tenant compte des impératifs de contextualisation, de socialisation et d'appropriation.

PARTIE II. UN SYSTÈME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN TRANSITION

553. Le contrôle des finances publiques est un thème classique⁷⁸¹, qui s'est largement renouvelé depuis la moitié du XX^{ème} siècle, pour s'accélérer de manière décisive en ce début du XXI^{ème} siècle⁷⁸². Il ne s'agit pas [...] *d'un phénomène isolé ou marginal [...], mais bien d'un mouvement de fond qui traverse de nombreux pays dans le monde*⁷⁸³. Ce mouvement n'a pas épargné le Cameroun. Le mouvement de réformation du droit public financier amorcé sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires bilatéraux, à la suite d'une profonde crise économique, s'est traduit par un renouvellement de l'assise théorique, désormais arrimée à la culture des résultats et de la performance; puis, par une rénovation de ses sources formelles et de ses modalités techniques, tant du point de vue des contrôles juridictionnels, politiques, qu'administratifs. Dans le même ordre d'idées, le PROGAMAR donne des indications importantes auxquelles toutes les réformes doivent se conformer : changement de culture organisationnelle orientée vers la satisfaction des usagers, changement de culture axée sur les résultats, changement de culture visant une meilleure allocation des ressources. Ces orientations ont entraîné une refondation plus ou moins importante des mécanismes de contrôle des finances publiques camerounaises, orientées vers les enjeux de la nouvelle gestion publique (titre I), en dépit de quelques obstacles somme toute surmontables, à l'adaptation des contrôles aux enjeux de la nouvelle gestion publique (titre II).

⁷⁸¹S. FILZOT, « Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne », LGDJ, Paris, 2003.

⁷⁸²L. PHILIP, « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 15 et s.

⁷⁸³M.-C. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation du contrôle des finances publiques à la nouvelle gestion publique », *Op.cit.*, p. 29.

TITRE I. DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ORIENTÉS VERS LES ENJEUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

554. La refondation des mécanismes de contrôle des finances publiques camerounaises implique la prise en compte des enjeux de la nouvelle gestion publique, à travers un contrôle qui se veut désormais pluriel. Le contrôle ici renvoie donc à une activité permettant aux services spécialisés de l'État, de s'assurer du respect de la régularité des opérations budgétaires, financières et du patrimoine de l'État d'une part, d'évaluer la performance des administrations et de prévenir les risques de toute nature d'autre part. Ces contrôles peuvent être internes ou externes à la structure contrôlée. A priori, concomitant ou à posteriori; inopiné ou programmé; sur place ou sur pièces. Le présent développement rend compte de l'ancrage du contrôle administratif à la nouvelle gestion publique (Chapitre 1). Ensuite, de l'arrimage du contrôle juridictionnel (chapitre 2). Et enfin, de l'adéquation du contrôle politique (chapitre 3).

CHAPITRE 1. L'ANCRAGE DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES FINANCES PUBLIQUES À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

555. Le changement de la matrice idéologique du contrôle des finances publiques au Cameroun depuis 2007, sous l'impulsion conjuguée des institutions de Bretton Woods et des partenaires au développement, qui marque son passage d'une logique de moyens et de régularité à une philosophie de résultats et de performance⁷⁸⁴ impliquait nécessairement un ajustement des mécanismes de contrôle. Dans cette perspective, les différents segments du contrôle des finances publiques devaient logiquement s'acclimater aux principes et normes de la nouvelle philosophie de la gestion publique. Dans cette optique, le contrôle administratif, défini à l'article 2 du Décret n°2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif comme « *l'activité permettant aux services spécialisés du pouvoir exécutif de s'assurer la régularité des opérations budgétaires, financières et du patrimoine de l'Etat, d'évaluer la performance des administrations et de prévenir les risques de toute nature* », n'a pas été épargné par des ajustements utiles, quoique parcellaires et inégales. La volonté d'arrimer ce type de contrôle à la nouvelle gouvernance financière s'est traduite par la rénovation des contrôles traditionnels (**Section 1**) et la mise en place de contrôles nouveaux (**Section 2**).

⁷⁸⁴ G. MOYUM KEMGNI, « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *RASJ*, vol. 8, n° 2, 2011, pp. 301 et s.

SECTION 1. LA RÉNOVATION DES CONTRÔLES TRADITIONNELS

556. L'alignement des finances publiques camerounaises à la gestion axée sur les résultats⁷⁸⁵ depuis 2007 a profondément remodelé leur dispositif de contrôle. Dans cette perspective, le contrôle administratif prévu à l'article 83 de la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques a été rénové. Diffuses⁷⁸⁶, certaines modalités du contrôle instituées depuis longtemps n'ont pas subi de véritables transformations et ne nécessitent pas de cristalliser les développements. Il s'agit pour l'essentiel du contrôle hiérarchique et de tutelle. Le contrôle hiérarchique est le contrôle exercé par le supérieur sur ses subordonnés⁷⁸⁷. A *contrario*, le contrôle de tutelle ne suppose pas l'existence d'un lien de subordination mais un droit de regard de l'autorité tutélaire sur l'autorité sous tutelle⁷⁸⁸. D'autres aspects du contrôle administratif ont connu des réaménagements dignes d'intérêts, qui méritent qu'on s'y appesantisse. On note d'une part, un réaménagement du contrôle financier et comptable (**Paragraphe 1**) et une rationalisation des audits (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Le réaménagement du contrôle financier et comptable

557. Prévu par l'article 84 (1) de la loi de juillet 2018 dédiée au régime financier de l'État et des autres entités publiques, le contrôle financier et comptable fait l'objet d'un aménagement par les articles 70 et suivants du même texte, et par d'autres textes législatifs et réglementaires. Le contrôle financier et comptable est un maillon essentiel du contrôle exercé par le Ministère des finances sur les autres entités publiques et assimilées. Car, l'ancrage des finances publiques camerounaises à la nouvelle gestion publique articulée autour de la quête des résultats, de la

⁷⁸⁵ R. MBALLA OWONA, « « Émergence de la gestion financière axée sur les résultats et reconnaissance d'une obligation d'exécution intégrale des budgets des administrations publiques en droit CEMAC », AFRILEX, 2016, p. 2.

⁷⁸⁶ L'article 84 alinéa 1 de la loi de 2018 précitée indique le contrôle administratif comprend : le contrôle hiérarchique, le contrôle interne, le contrôle exercé par les institutions et les organes de contrôle, le contrôle financier et comptable. L'article 5 du Décret 2013 leur adjoint le contrôle de tutelle.

⁷⁸⁷ Article 84 alinéa 1 de la loi de 2018. Prémisé, le contrôle hiérarchie s'exerce sur les personnes et les actes. Sur les personnes, il se manifeste par le pouvoir d'instruction, de contrôle et de sanction. A ce titre, le supérieur hiérarchique peut donner des directives et prononcer des sanctions disciplinaires à l'endroit de ses subordonnés ou les récompenser. Sur les actes, il peut approuver réformer, suspendre et annuler les actes pris par ses collaborateurs.

⁷⁸⁸ Prévu par les articles 73 et suivants de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général de la décentralisation pour les collectivités territoriales décentralisées et l'article 7 alinéa 3 de la loi 2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics, le contrôle de tutelle n'existe pas sans texte. Il porte sur les personnes et les actes. Sur les personnes, l'autorité exerçant la tutelle a un pouvoir de suspension, de démission ou de révocation. Sur les actes, elle dispose de diverses prérogatives. Il s'agit du pouvoir de substitution qui lui permet de remplacer l'organe sous tutelle, du pouvoir d'approbation qui lui permet de valider les décisions de l'organe sous tutelle, du pouvoir de suspension des actes illégaux, du pouvoir d'annulation qui lui permet d'annuler les actes comportant des griefs graves. Son exercice fait l'objet d'un contrôle par le juge administratif par le biais de l'exercice du recours pour excès de pouvoir.

transparence, de la responsabilité et de la performance, a impacté le contrôle financier (A) et comptable (B) qui a vu ses modalités réajustées, pour s'arrimer aux nouvelles exigences posées par la nouvelle gouvernance financière publique dans le contexte camerounais.

A. L'ajustement du contrôle financier

558. Le contrôle financier renvoie à l'ensemble des opérations de vérification et de surveillance des actes et documents des entités publiques et assimilées placées sous l'autorité d'un Contrôleur Financier, en vue de garantir conformité aux lois et règlements de la République et le respect des exigences de performance. Un tel contrôle peut être envisagé dans une perspective générale ou centrale, ou dans une perspective spéciale⁷⁸⁹. Le contrôle financier général est celui qui s'exerce au sein de l'État central par le biais du Contrôleur Financier central ou ministériel. Le contrôle financier spécialisé étant celui qui est exercé dans les Collectivités territoriales décentralisées et les Établissements publics. L'article 436 alinéa 1 du code general des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD) prévoit la nomination d'un Contrôleur Financier auprès de l'ordonnateur principal des communes ou des communautés urbaines. Cette fonction peut être cumulée avec celle de Comptable public dans les CTD non pourvues de Contrôleur Financier⁷⁹⁰. Une lecture combinée de la loi du 12 juillet 2017 portant statut général des établissements publics, des décrets de 1977 et de 2013 précités, prévoient le contrôle des actes budgétaires et comptables par un Contrôleur Financier spécialisé⁷⁹¹. Cela dit, la rénovation du contrôle financier se matérialise donc à plusieurs niveaux. De prime abord, il convient de mettre en avant la revalorisation du statut du Contrôleur Financier, dans le cadre des acteurs de la gestion des finances publiques.

559. Jadis considéré comme un acteur budgétaire clandestin, la loi de 2007 et les textes juridiques financiers subséquents ne consacraient de manière expresse que deux acteurs budgétaires à savoir : l'Ordonnateur et le Comptable public. La consécration formelle du Contrôleur Financier comme un acteur à part entière de l'exécution du budget est le fait de l'**article 61** de la Directive n°01/11-UEAC-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois des

⁷⁸⁹ Il s'agit du contrôle effectué sous la férule du contrôleur financier dans les collectivités territoriales décentralisées (articles 434 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant code des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD) et les établissements publics dans la perspective de s'assurer de la régularité et de la qualité des opérations financières publiques.

⁷⁹⁰ Article 317 du Décret n° 2013/066 portant organisation du ministère des finances. On peut citer l'exemple de l'arrêté n° 005/MINFI du 19 septembre 2018 du ministre des finances nommant Colbert HOUNWORE au poste de contrôleur financier spécialisé de la communauté urbaine d'Ebolowa et dans les communes d'arrondissement d'Ebolowa I et II.

⁷⁹¹ Article 4 du décret n° 77/041.

finances. Cette disposition en fait un acteur budgétaire, aux côtés de l'ordonnateur et du comptable public. Le législateur communautaire procède également à une définition du Contrôleur Financier, en même temps qu'il étend les pouvoirs qui lui sont reconnus. L'**article 85** de la Directive CEMAC sur la comptabilité publique dispose que: *« les contrôles a priori effectués par les contrôleurs financiers portent sur les opérations budgétaires. Tous les actes des ordonnateurs portant engagement des dépenses notamment les marchés publics ou contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ordonnateur sont soumis au visa préalable du contrôleur financier. Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires, des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques »*. L'**article 86** du même texte précise que *« le contrôleur financier peut adapter dans les conditions définies par décret, les modalités de mise en œuvre de ses contrôles, au regard de la qualité et l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en œuvre par l'ordonnateur. Ces modalités tiennent compte des risques associés à chaque catégorie de dépense »*. Saluée par la doctrine⁷⁹², cette évolution a été reprise par le législateur camerounais dans le cadre la transposition des directives CEMAC de 2011, notamment à l'article 64 de la loi de juillet 2018 qui dispose en son alinéa 1 que *« les opérations d'exécution du budget de l'État incombent aux ordonnateurs, aux contrôleurs financiers et aux comptables publics »*. Les articles 70 et suivants du même texte explicitent les missions du Contrôleur Financier. Puis, il importe de noter une accentuation de l'encadrement de l'exercice de la fonction de Contrôleur Financier. La revalorisation de son rôle entraîne un renforcement du dispositif qui fonde et encadre l'exercice de ses missions. Ce constat se matérialise d'abord par un accroissement des exigences d'ordre éthique. Le Contrôleur Financier est soumis dans l'exercice de ses fonctions, au principe de probité qui lui impose une certaine droiture, une dose d'intégrité et une éthique certaine dans la conduite de ses missions. C'est dans cette perspective qu'il faut ranger l'adoption de la loi de 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, dont le chapitre IX est expressément consacré à l'« intégrité des acteurs » et l'émergence et la diffusion des outils méthodologiques et éthiques.

560. Dans le même ordre d'idées, le principe de sincérité impose au Contrôleur Financier de garantir la sincérité et la soutenabilité des engagements budgétaires des ordonnateurs⁷⁹³ et

⁷⁹² A. R. KOUMDA AYISSI, *Quelle place pour le contrôle financier dans la chaîne de dépenses publiques ? op. cit.*, p. 27.

⁷⁹³ Articles 4 alinéa 8, 73 alinéa 3 de la loi de 2018 précitée et l'article 464 du CGCTD.

d'apurer les comptabilités des régisseurs d'avances⁷⁹⁴. Il faut ajouter à ces principes, ceux traditionnels spécialité, d'unité, d'universalité, d'annualité et d'équilibre budgétaires. En étendant la réflexion à l'infini, au regard de la violence des facteurs contingents qui l'affectent en gestion, l'on pourrait envisager le respect de la stabilité budgétaire. Sur le plan technique, à côté des contrôles classiques de régularité dont l'objet est de vérifier la conformité des actes de gestion à la légalité financière⁷⁹⁵, le rôle du Contrôleur Financier dans la chaîne Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi/Evaluation (PPBS) a été ajusté. C'est dans cette optique qu'il convient de situer les avis de sincérité et de soutenabilité budgétaires. L'article 4 (8) de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques dispose que « *les budgets des administrations publiques présentent de façon sincère l'ensemble des leurs recettes et dépenses. Leur sincérité s'apprécie compte tenue des informations disponibles au moment de leur élaboration et des prévisions qui peuvent en découler* ». L'article 9 du même texte indique que « *les budgets des administrations publiques, notamment celui de l'Etat et des autres personnes morales de droit public doivent être établis et financés dans des conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques* ». La première disposition consacre le principe de sincérité budgétaire et la seconde celui de la soutenabilité budgétaire.

561. Le principe de sincérité budgétaire renvoie dans une perspective budgétaire, à l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances⁷⁹⁶ et au plan comptable, à l'exigence d'exactitude des comptes⁷⁹⁷. Il s'applique aux prévisions des ressources et de charges de l'État et à la comptabilité générale. Il s'agit de l'un des étendards de la nouvelle gestion publique⁷⁹⁸. La sincérité budgétaire intègre la sincérité quantitative et qualitative qui porte sur les évaluations du périmètre budgétaire, ainsi que sa présentation. Il interdit de sous-estimer les charges et de surestimer les ressources et fait obligation de ne pas dissimuler ou occulter des éléments financiers et/ou patrimoniaux.

562. Le principe de soutenabilité budgétaire quant à lui vise à s'assurer que les crédits prévus et attribués suffisent à payer les dépenses obligatoires et inéluctables. Au-delà de la soutenabilité du budget, il s'agit en réalité de la soutenabilité de la programmation et de la gestion, au regard des autorisations budgétaires. La sauvegarde et le respect de ces deux principes est une des missions essentielles assignées au Contrôleur Financier. il ressort de la

⁷⁹⁴ Articles 51 alinéa 1 et 54 de la loi de 2018 sur la transparence financière.

⁷⁹⁵ Décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers.

⁷⁹⁶ J.-P. CAMBY, « Pour le principe de sincérité budgétaire », *RFPP*, n° 111, 2010, p. 157.

⁷⁹⁷ J.-F. JOYE, « La sincérité, premier principe financier », *RFPP*, n° 111, 2010, p. 17.

⁷⁹⁸ A LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de réforme de l'Etat », *RFAP*, n° 117, 2006, pp. 11 et s.

lecture de l'article 70 (5) de la loi de juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques que « *le contrôleur financier donner son avis sur le caractère sincère et soutenable des plans d'engagement des dépenses* ». Dans le même sens l'article 436 (3) du code général des collectivités territoriales décentralisées dispose que « *le contrôleur financier donne un avis sur le caractère sincère et soutenable des plans d'engagement des dépenses* ».

563. Dans le cadre de ses missions de contrôle *a priori* des opérations budgétaires, le Contrôleur Financier, en marge de son visa traditionnel préalable relatif à tous les actes d'engagement juridique et comptable ayant une incidence financière sur le budget des personnes morales de droit public, est aujourd'hui appelé à assumer un rôle consultatif, dans le cadre de l'appréciation de la sincérité et de la soutenabilité des plans d'engagement des dépenses. La formulation retenue par le législateur indique qu'il donne son avis. Elle ne précise pas la nature de l'avis délivré. Il ne s'agit pas *a priori* d'un avis facultatif, qui est un avis qui peut être pris ou pas, du fait de l'utilisation du présent qui indique que son avis doit être pris. Il ne s'agit pas non plus d'un avis conforme, qui impose que la personne qui y est assujettit, non seulement le prenne, mais s'y conforme. Une telle idée reviendrait à substituer le Contrôleur Financier à l'ordonnateur. Tel n'est pas l'intention du législateur qui paraît privilégier la qualification d'un avis obligatoire. L'ordonnateur étant tenu de prendre l'avis du Contrôleur Financier, en rapport avec la sincérité et la soutenabilité des plans d'engagement des dépenses. Il peut néanmoins être soutenu, que l'ordonnateur ne peut pas ne pas suivre l'avis émis, sans produire de justificatifs suffisants. Car, dans cette hypothèse, seule sa responsabilité serait mise en jeu en cas de forfaiture consecutive à la non conformation à l'avis émis. Il reste constant que le principe liberté-responsabilité que postule l'esprit de la loi portant régime financier de 2007, et repris en 2018, et qui consacre la totale liberté d'action de l'ordonnateur dans l'opportunité et le déploiement régulier des politiques publiques ne saurait être remis en cause par un avis bloquant ou conforme du Contrôleur Financier.

564. Cela dit, entendus comme actes d'évaluation des dépenses budgétaires pour une année, les plans d'engagement sont des outils au service d'une meilleure régulation budgétaire. Ils permettent de rechercher une adéquation entre les besoins de consommation des crédits des ministères et des entités publiques, et les capacités de mobilisation de la trésorerie. Elaborés sur la base du Plan de Travail annuel (PTA) notamment sur le chronogramme de réalisation des activités et du Plan de Passation des Marchés (PPM), l'élaboration des plans d'engagement a fait l'objet de l'adoption d'un guide méthodologique dans le sillage de la Circulaire n° 00002578/MINFI du 14 avril 2022. Le texte est muet sur les critères permettant au Contrôleur

Financier d'apprécier la sincérité⁷⁹⁹ et la soutenabilité des plans d'engagement des dépenses. S'agissant de la sincérité, envisagée ici du point de vue de la sincérité des documents budgétaires⁸⁰⁰, les difficultés à la cerner ont été soulignées⁸⁰¹. Au minimum, elle renvoie à l'exigence d'exactitude des informations présentées⁸⁰², à l'absence d'altération de la réalité envisagée,⁸⁰³ ici, les dépenses publiques. Elle porte sur l'existence des dépenses, leur évaluation et la présentation exhaustive et fiable du plan d'engagement. Elle présente une double dimension qualitative et quantitative. L'appréciation de la sincérité est limitée par le caractère prévisionnel du budget, qui demeure une obligation de moyens.

565. Pour ce qui est de la soutenabilité, elle renvoie à la capacité des ressources projetées, à pouvoir couvrir les dépenses envisagées. Son appréciation par le Contrôleur Financier dans le cadre du plan d'engagement des dépenses peut se faire en tenant compte des crédits affectés à l'entité publique concernée, mais aussi, en prenant en considération les prévisions globales en termes de ressources, au niveau du budget. Il s'agit d'une exigence capitale, permettant de prévenir les risques d'aggravation de la dette publique, dans un environnement marqué par une raréfaction de ressources publiques. À la suite de cette première exigence qui présente les caractéristiques techniques de la solvabilité, il y a dans la soutenabilité, l'exigence de la prise en compte des charges obligatoires et inéluctables. Enfin, il y a l'obligation de budgétiser et d'engager les quotités annuelles des projets pluriannuelles. Ces trois exigences cumulées doivent être prise en compte lors de la programmation, de la budgétisation, et de la gestion. Toujours est-il que l'avis du Contrôleur Financier apparaît comme l'expression de sa fonction technique et de son rôle de Conseiller de l'ordonnateur. Bien que ne liant pas ce dernier, l'avis considéré est le cadre pour le Contrôleur financier, de mettre en lumière un certain nombre de risques, et de donner des orientations utiles. L'avis de sincérité et de soutenabilité du Contrôleur Financier marque la consolidation de sa participation à la préparation du budget, voire même à l'exécution, pour ce qui est de la soutenabilité, confirmant le postulat selon lequel l'évaluation

⁷⁹⁹ M-C ESCLASSAN, « Sincérité et gouvernance financière publique : y'a-t-il une sincérité financière publique spécifique ? », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 52.

⁸⁰⁰ R. HERTZOG, « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme et inachevé », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 139.

⁸⁰¹ M. BOUVIER, « La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 169 ; L. SAIDJ, « enjeux autour d'un principe controversé », *RFFP*, n° 111, p. 3.

⁸⁰² Dans ce sens, Décision n° 2009-585-DC du 6 août 2009, loi de règlement des comptes et rapports de gestion pour l'année 2008, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 20 janvier 2022.

⁸⁰³ Décision n° 2001-448-DC du 25 juillet 2001, www.conseil-constitutionnel.fr, consulté le 20 janvier 2022.

des prévisions budgétaires est « *une prérogative des experts de l'administration* »⁸⁰⁴ notamment du Ministère en charge des finances.

566. Une autre innovation en rapport avec les missions de Contrôleur de la régularité des dépenses et des recettes, dévolues au Contrôleur Financier, c'est la possibilité qui lui ouverte de procéder à une modulation des contrôles. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 3 du Décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, ces derniers « sont chargés d'assurer le contrôle des actes administratifs générateurs de recettes et de dépenses » des ordonnateurs publics. Dans le cadre de cette importante mission, l'article 9 du même texte précise que « *tout projet d'arrêté, d'instruction ou de décision de nature à entraîner une incidence financière directe sur le budget concerné doit être communiqué au contrôleur financier pour avis. Ses avis doivent être versés au dossier et y restés en permanence* ». Dans ce cas, il ne peut refuser son visa que pour des motifs se rapportant à l'application des dispositions d'ordre financier des lois et règlements ou de régularité de l'exécution du budget⁸⁰⁵. Nécessairement motivé⁸⁰⁶, le refus définitif de visa par le Contrôleur Financier ne peut être levé que sur instruction écrite de son supérieur hiérarchique⁸⁰⁷. Les instructions écrites du supérieur hiérarchique adressées au Contrôleur Financier le déchargent de sa responsabilité, pour substituer à celle-ci leur propre responsabilité⁸⁰⁸. Le Contrôleur Financier peut aussi émettre un visa assorti d'observations⁸⁰⁹ ou de réserves. Dans cette hypothèse, une copie est immédiatement adressée au Ministre des finances et au comptable assignataire dans de brefs délais. L'article 70 (3) de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des entités publiques prévoit l'hypothèse de dispense de visa sous autorisation écrite du Ministre des Finances dont la responsabilité se substitue à celle du Contrôleur.

567. Ces éléments classiques ont été utilement complétés par la consécration d'un pouvoir de modulation des contrôles, à l'appréciation du Contrôleur Financier. L'article 86 de la

⁸⁰⁴ S. T. BATOUM BA-NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les Etats de la CEMAC : cas su Cameroun », *Afrilex*, n° 4, p. 12, www.afrilex.u-bordeaux4.fr, consulté le 25 janvier 2022.

⁸⁰⁵ Article 10 du décret de 1977 précité.

⁸⁰⁶ Article 15 (1) de 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques. Article 436 (5) du code général des collectivités territoriales décentralisées : « *il est tenu, dans un délai de soixante-douze (72) heures, dès réception du dossier, de motiver tout rejet, le cas échéant* ».

⁸⁰⁷ L'article 17 du décret de 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques parle de l'autorisation expresse du Ministre en charge des finances.

⁸⁰⁸ Article 5 de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1977 modifiée par la loi n° 76/4 du 4 juillet 1976 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et garants des crédits publics et des entreprises d'Etat.

⁸⁰⁹ C'est le cas lorsque l'objet du contrôle comporte des irrégularités non substantielles et réversibles, lorsqu'il y a substitution de responsabilité dans le cas d'instructions écrites du supérieur hiérarchique du contrôleur financier ou réquisition du comptable public par l'ordonnateur (article 13 du décret de 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques).

Directive CEMAC sur la comptabilité publique précise que « *le contrôleur financier peut adapter dans les conditions définies par décret, les modalités de mise en œuvre de ses contrôles, au regard de la qualité et l'efficacité du contrôle interne ainsi que du contrôle de gestion mis en œuvre par l'ordonnateur. Ces modalités tiennent compte des risques associés à chaque catégorie de dépense* ». Il ressort de la lecture de cette disposition qu'au nom de l'impératif d'adaptabilité des modalités de mise en œuvre des contrôles, en vue d'accroître leur efficacité, le Contrôleur Financier peut décider de les moduler. Cette possibilité de modulation repose sur la prise en compte d'un certain nombre de paramètres.

568. Le premier groupe d'exigences qui fonde l'opportunité de la modulation des contrôles est la qualité et l'efficacité du contrôle interne et du contrôle de gestion mis en place par l'ordonnateur. L'exigence de qualité renvoie ici à la prise en compte d'un certain nombre de référentiels. Premièrement, au titre de la qualité organique, les structures chargées du contrôle interne et du contrôle de gestion doivent bénéficier d'une certaine indépendance par rapport aux services contrôlés. Dans le même ordre d'idées, elles doivent être animées par un personnel compétent, impartial et intègre. Secondement, du point de vue de la qualité matérielle, les deux types de contrôle doivent bénéficier des outils techniques, logistiques et financiers leur permettant d'accomplir leurs missions.

569. L'exigence d'efficacité quant à elle renvoie à la capacité de chacun de ces contrôles à atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Un autre impératif posé par le législateur communautaire, est la prise en compte des risques attachés à chaque catégorie de dépenses. Le Contrôleur Financier ne module pas le contrôle de manière unique. Il procède à une adaptation au cas par cas, en se référant à la prise en compte du risque attaché à chaque type de dépenses contrôlée. On peut par exemple s'imaginer que le contrôle gardera toute son exhaustivité lorsque les dépenses portent sur des montants élevés et sera de moindre intensité lorsque les dépenses sont de faible valeur. L'article 72 (1) de la loi de juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques dispose que « *les contrôles effectués par le contrôleur financier et le comptable public peuvent, pour les dépenses à faible risque, faire l'objet d'une modulation dans les conditions fixées, pour chaque ministère, par le Ministre des finances* ». la notion de risque qui revient ici apparaît comme le point névralgique de la modulation des contrôles. Le Contrôleur Financier doit être en mesure, pour chaque dépense, d'évaluer et d'apprécier l'enjeu financier et le risque y relatif. L'appréciation des risques se fait ici sur la base de la cartographie des risques élaborée par l'ordonnateur. Certaines dépenses peuvent être exclues du contrôle a priori, pendant que d'autres font l'objet d'un contrôle allégé, et d'autres

encore, parceque présentant un risque élevé, demeurent soumises à un contrôle accru. Toujours est-il que l'institution de la modulation des contrôles, qui tend à assurer au contrôle une plus grande adaptabilité, vise à renforcer son efficacité, en allégeant la charge de travail du Contrôleur Financier et en atténuant le caractère bloquant du contrôle *à priori*.

570. En clair, la volonté d'adapter le contrôle financier à la nouvelle gouvernance financière publique axée sur les résultats, a entraîné un certain nombre d'innovations. Il s'agit de la reconnaissance expresse de la qualité d'acteur budgétaire au Contrôleur Financier, du renforcement de l'encadrement de son intervention par des exigences éthiques et déontologiques, de la consolidation de ses prerogatives, à travers notamment l'émission des avis de sincérité et de soutenabilité des plans d'engagement des dépenses, et de la possibilité de modulation des contrôles *à priori*, dans la perspective de les alléger et de les assouplir. Le contrôle comptable n'a pas été épargné par cette nouvelle mouvance.

B. Le réajustement du contrôle comptable

571. L'arrimage des finances publiques camerounaises à la gestion axée sur les résultats a remodelé leur contrôle comptable⁸¹⁰. Les innovations relatives à ce type de contrôle sont d'ordre organique et technique. Relativement à la rénovation organique, il s'agit essentiellement de la clarification du statut du comptable public en matière de finances publiques dans le contexte camerounais⁸¹¹. Cette orientation qui vise à assurer son efficacité au regard des importantes prerogatives qu'il assume dans le dispositif d'exécution des budgets publics se matérialise par plusieurs indices. Premièrement, d'un point de vue organique, le statut de comptable public a été clarifié. Depuis les indépendances, un certain flou entoure la notion de « comptable public » au Cameroun. La loi de 2007 va apporter un éclairage utile au statut de comptables publics⁸¹². Il ressort de la lecture de l'article 71 de la loi de 2018 portant régime financier de l'État et d'autres entités publiques que « *les comptables publics sont des agents publics ayant la charge exclusive du recouvrement, de la garde et du maniement des fonds, des valeurs, de la tenue des comptes de l'Etat et des autres entités publiques* ». Cette disposition met l'accent sur le critère fonctionnel de définition du comptable public. Il jouit d'une exclusivité en matière de

⁸¹⁰ B. GOUEM LAMENE, « Les comptables publics dans le nouveau régime financier de l'Etat du Cameroun », in M. ONDOA (Dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Yaoundé, 2010, pp. 275 et s.

⁸¹¹ J.-M. EKOBEA, *Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, op. cit., p. 25.

⁸¹² Son **article 58 alinéas 1 et 2** indique que « *les comptables publics sont des agents publics régulièrement préposés aux comptes et/ou chargés du recouvrement, de la garde et maniement des fonds et valeurs. Ils sont nommés par le ministre en charge des finances avec ou sans agrément, et ont une responsabilité personnelle et pécuniaire* ».

recouvrement, de garde et de maniement des fonds, des valeurs, de la tenue des comptes publics. Elle doit être rapprochée de l'article 5 (1) du décret n°2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement de la comptabilité publique, qui précise qu'est « *comptable public tout agent public régulièrement habilité à effectuer, à titre exclusive et au nom de l'Etat ou des autres entités publiques, des opérations de recettes, de dépenses, de maniement de titres, soit au moyen de fonds de valeurs dont il a la garde soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables* ». Ce critère fonctionnel doit être complété par un critère matériel. Tout d'abord, il s'agit du critère personnel, le comptable est nécessairement un agent public. Il s'agit plus précisément des personnels relevant de la direction générale du Trésor. Cette exigence exclut la reconnaissance de cette qualité à des personnes n'ayant pas le titre d'agents public, sauf dans l'hypothèse de comptable de fait. Cette notion recouvre l'hypothèse de l'accomplissement des missions du comptable public sans en avoir la qualité et d'attribution du titre de comptable public, sans avoir la qualité d'agent public.

572. Ensuite, il s'agit du critère matériel lié à l'autorité de nomination. De manière principielle, les comptables sont nommés par le Ministre des finances⁸¹³. De manière exceptionnelle, les comptables placés auprès des communes et leurs collaborateurs jusqu'au rang de chef de service sont nommés par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées⁸¹⁴. Ce travail de clarification est complété par la répartition binaire des comptables publics. L'article 6 (1) du décret de 2020 dispose que « *les différentes catégories de comptables publics sont les comptables de deniers et valeurs et les comptables d'ordre* ». Les comptables de deniers et de valeurs sont des personnes habilitées à procéder au maniement et à la conservation des fonds, des valeurs en portefeuille, des bons, traites, obligations, rentes et actions de société. Les comptables d'ordre quant eux sont ceux qui centralisent et présentent dans leurs écritures et leurs comptes, les opérations financières exécutées par d'autres comptables. Les deux fonctions ne sont pas incompatibles. Les premiers classés en comptables principaux et secondaires regroupent: les comptables directs du Trésor; les comptables des collectivités territoriales décentralisées; les agents publics des établissements publics; tout agent public désigné comme tel par voie réglementaire ou légale.

573. Secondement, dans une perspective technique, la rénovation du contrôle comptable dans le contexte camerounais intègre l'institution du compte unique du Trésor et la consolidation de la comptabilité patrimoniale. Un des éléments importants de la rénovation du contrôle

⁸¹³ Article 5 (4) du décret de 2020 précité : *les comptables publics « sont nommés par le Ministre des finances »*.

⁸¹⁴ Article 5 (6) du décret 2020 précité.

comptable des budgets publics au Cameroun est l'institution du compte unique du trésor (CUT)⁸¹⁵. La gestion de la trésorerie publique dans le contexte camerounais est marquée par une dispersion des ressources publiques du fait de la diffusion du phénomène de l'ouverture anarchique et pléthorique des comptes dans les banques commerciales par les administrations publiques camerounaises⁸¹⁶. Ce constat a abouti à l'institution du compte unique du trésor logé à l'Agence comptable centrale du trésor en 2007, dans la perspective de permettre une centralisation de la gestion de la trésorerie de l'État, et de renforcer la transparence dans la gestion des comptes publics. Il s'agit là de la concrétisation du principe cardinal en matière de trésorerie publique du principe de l'unité de caisses qui se décline par la centralisation des opérations d'encaissements et de décaissements publics par les comptables publics.

574. Les bienfaits tirés de l'institution du compte unique du trésor sont nombreux. Ils sont d'abord fondés sur une argumentation économique se nourrissant de l'analyse économique du droit. La centralisation de la trésorerie de l'État est un facteur important d'une gestion efficiente, efficace et performante des fonds publics, et un moyen d'optimisation de leur contrôle. Premièrement, elle vise à réduire de manière optimale les coûts des emprunts publics et à maximiser l'emploi des liquidités disponibles. Pour y arriver il faut pouvoir s'assurer que les liquidités publiques encaissées sont mobilisées pour réaliser les plans de dépenses de l'État, des entités publiques et de réaliser les paiements projetés dans les délais impartis. Deuxièmement, elle permet d'éviter un gaspillage des ressources financières publiques par leur non emploi, du fait de leur dispersion qui ne permet d'avoir une vue exacte sur les liquidités disponibles en temps réel.

575. Puis, le CUT permet d'assurer une meilleure gestion des ressources disponibles et d'assurer leur contrôle optimal. En effet, son institution permet de contribuer à une meilleure mise en œuvre des politiques budgétaires et monétaires, avec un point essentiel sur l'optimisation de l'efficacité du service de la dette publique par un recours exceptionnel à l'emprunt public, une minimisation du coût de la dette et un paiement des dépenses à l'échéance prévue. Elle participe alors à améliorer de manière significative, la qualité de l'information

⁸¹⁵ C. TABOULI, *Le compte unique du trésor et la gestion de la trésorerie de l'Etat du Cameroun*, mémoire, PSSFP, gouvernance et appui institutionnel en finances publiques, 2016

⁸¹⁶ Plus de 1000 comptes avant 2007 avec pour titulaires des comptables publiques : les comptables des établissements publics (comptes dans les banques commerciales) plus de 400 comptes de ressources publiques recensés en fin 2007 entraînant des dépôts oisifs évalués à près de 200 milliards FCFA alimentés par les subventions versées. Les comptes des collectivités territoriales décentralisées (comptes dans les banques commerciales) près de 500 comptes recensés alimentés par les subventions versées par l'Etat. Les comptables publics de l'Etat (comptes ouverts à la BEAC) 37 comptes ouverts dans les agences BEAC situées au niveau des chefs-lieux des régions, « Copte unique du trésor : aux sources d'une réforme qui piétine », www.actucameroun.com, consulté le 20 décembre 2021.

budgétaire, optimisant de ce fait la transparence des finances publiques. La centralisation permet également de faciliter le contrôle des fonds publics dont la dispersion dans une pluralité des comptes souvent difficilement identifiables rendait le contrôle fastidieux, réduisant de fait sa portée.

576. A la suite, de sa consécration en 2007, la réforme financière publique de 2018 visant à assurer la transposition des directives CEMAC de 2011 évoque le compte unique du trésor. L'article 67 alinéa 1 de la Directive de 2011 relative aux lois des finances dispose que « *les ressources publiques sont toutes, quels qu'en soient la nature et l'attributaire, encaissées et gérées par les comptables publics nommés par le Ministre des finances et placés sous son autorité. Elles sont versées et conservées dans un compte unique ouvert au nom du trésor à la Banque des Etats de l'Afrique centrale. Aucun compte ne peut être ouvert par une administration publique dans une banque commerciale sauf dans les cas et dans les conditions déterminées par décret du ministres des finances* ». Cette disposition communautaire est littéralement reprise par l'article 79 de la loi de juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques que « *les ressources publiques sont toutes, quels qu'en soient la nature et l'attributaire, encaissées et gérées par des comptables publics. Elles sont versées dans le compte unique ouvert au nom du Trésor à la Banque des Etats de l'Afrique Centrale* ». Il ressort de la lecture combinée de ces textes qu'un compte unique du trésor est ouvert au nom du trésor à la banque des États d'Afrique Centrale, dans la perspective du versement et de la conservation des ressources publiques encaissées par les comptables publics. L'institution du compte unique du trésor emporte interdiction pour toute administration publique, d'ouvrir un compte dans une banque commerciale, sauf dans les cas exceptionnels où une autorisation expresse du Ministre des finances est requise dans les conditions fixés par le décret pris en rapport comme l'indique à la suite du législateur communautaire l'article 79 (4) de la loi de 2018 précitée. Le texte pose le principe de l'interdiction sans pour autant indiquer la sanction de sa violation.

577. Le compte unique du trésor permet donc de recevoir les ressources publiques collectées par les comptables publics en vue de leur centralisation et d'assurer le paiement des dépenses publiques à travers les décaissements qui y sont effectués sur ordre des comptables publics tel qu'il ressort de l'article 79 (3) de la loi de 2018. Les textes communautaires CEMAC⁸¹⁷ et nationaux⁸¹⁸ consacrent la règle de l'unité de caisse dans la gestion des fonds publics détenus

⁸¹⁷ Article 67 alinéa 4 de la Directive CEMAC relative aux lois des finances.

⁸¹⁸ Article 79 (5) de la loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et autres entités publics.

par les comptables publics. Fondée sur les principes de non-affectation des recettes et de l'universalité, cette règle signifie que toutes les entrées et les sorties de fonds publics sont centralisées au sein d'un seul compte logé à la BEAC et dont la gestion est placée sous l'autorité du Ministre des finances.

578. S'agissant de son organisation, l'article 67 alinéa 2 de la Directive CEMAC relative aux lois des finances et l'article 79 (2) de la loi de 2018 précitée indiquent que « *ce compte unique, qui peut être divisé en sous comptes, ne peut présenter un solde débiteur* ». Ces dispositions juridiques posent la possibilité de l'organisation du compte unique du trésor en sous comptes. De manière concrète, dans le contexte camerounais, ce compte est articulé autour d'un compte pivot et d'un ensemble de sous comptes, au profit des comptables publics désignés par voie réglementaire par le biais d'une convention signée avec la BEAC. Les sous comptes sont des comptes individuels qui permettent de regrouper les différents flux financiers dans le CUT par catégorie de comptables publics. Ces derniers sont responsables de la justification de leurs opérations et sont chargés de la production des états de rapprochements périodiques avec la BEAC. Les textes cités indiquent qu'en aucun cas, le solde du compte unique du trésor ne peut être débiteur. Cette règle est la manifestation du principe selon lequel selon laquelle l'État ne peut être frappée d'insolvabilité.

579. L'institution du compte unique du trésor rencontre néanmoins un certain nombre de pesanteurs dans son implémentation. La première difficulté est son effectivité mitigée. Elle est le résultat des résistances des administrations publiques, des entités publiques et des agents publics, qui tardent encore à s'aligner à la nouvelle orientation budgétaire, financière et comptable. Elles se traduisent par la persistance des pratiques attentatoires à l'intégrité du compte unique du trésor et au principe de l'unité des caisses publiques. Elles se résument pour l'essentiel à l'ouverture des comptes dans les banques commerciales⁸¹⁹. Conséquence d'une appropriation discutable de la réforme de la trésorerie de l'État et de la non précision de la sanction de la violation de l'interdiction faite aux comptables publics d'ouvrir des comptes dans les banques commerciales, cette situation peut être résolue à travers une intensification de la sensibilisation des parties prenantes, une fermeture progressive des comptes ouverts et un rapatriement graduel des fonds publics en concertation avec la BEAC et le secteur bancaire, dans la perspective d'éviter un ébranlement du système bancaire.

⁸¹⁹ Il s'agit notamment des collectivités territoriales décentralisées qui en 2022 affichaient 500 comptes recensés dans les banques commerciales avec des dépôts de 60 milliards de FCFA, « Malgré le Compte unique du trésor, le Cameroun atteint des délais de paiement de 120 jours contre 90 jours normatifs », www.investiraucameroun.com, publié le 01 mars 2022, consulté le 30 avril 2022.

580. Par ailleurs, l'efficacité du compte unique du trésor est questionnée au regard de la persistance des retards observés dans le paiement de la dette publique. On note des délais moyens d'attente d'au moins 120 jours, contre des délais de paiement fixés à 90 jours par la réglementation CEMAC⁸²⁰. De manière générale, l'état actuel du CUT appelle non seulement sa réforme interne mais également un ajustement souhaitable de la trésorerie publique tant du point de vue organisationnel que technique, en s'appuyant notamment sur l'optimisation de la fonction bancaire du Trésor public, gage d'une réponse optimale aux attentes des entités publiques.

581. Expression de l'évolution de la fonction comptable⁸²¹ et matérialisation d'un arbitrage entre ce qui apparaissait comme un Charybde en Scylla⁸²², un autre élément important de la rénovation du contrôle comptable des finances publiques dans l'environnement camerounais est l'institution de la comptabilité patrimoniale publique⁸²³. Elle résulte de la volonté des pouvoirs publics camerounais de s'arrimer aux normes et bonnes pratiques internationales en s'inspirant du droit comptable de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)⁸²⁴. Elle est initialement le fait de l'article 61 de la loi de 2007 portant régime financier de l'État. A sa suite, les directives CEMAC et la loi de 2018 sur le régime financier de l'État et des autres entités publiques⁸²⁵ consacrent également la comptabilité générale. Élément de la comptabilité publique⁸²⁶, la comptabilité patrimoniale est une composante de la comptabilité générale⁸²⁷. Il convient de rappeler que le décret n° 2013/160 du 15 mai 2013 portant régime général de la comptabilité publique auquel la loi de 2007 renvoyait pour la

⁸²⁰ *Ibidem*.

⁸²¹ J. BASSERE, « Quelle évolution pour la fonction comptable ? », in M. BOUVIER (Dir.), *Réforme des financements publics, démocratie et bonne gouvernance*, op. cit., pp. 63 et s.

⁸²² Y. BIONDI, « De Charybde de la comptabilité en caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale », *Revue de la Régulation*, 3/4 2, 2 semestre, mis en ligne le 15 novembre 2008, consulté le 21 septembre 2019, <http://regulation.revues.org/5003>.

⁸²³ B. MEYAMPI WINCO, « La naissance de la comptabilité patrimoniale en droit budgétaire du Cameroun », *IMJST*, volume 7, Issue, avril 2022, pp. 4807 et s.

⁸²⁴ Notamment l'acte uniforme de l'OHADA portant organisation de l'harmonisation des comptabilités des entreprises révisé par l'acte uniforme du 26 janvier relatif au droit comptable et à l'information financière.

⁸²⁵ Comptabilité générale (**articles 73 et s.**), comptabilité analytique (**Article 75**), comptabilité d'analyse des coûts (**Article 77**), comptabilité des matières, valeurs et titres (**Article 78**).

⁸²⁶ La comptabilité publique est l'ensemble des règles fixant la tenue des comptes de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics et les règles d'exécution des recettes non fiscales et des dépenses des entités publiques, déterminant les obligations et la responsabilité, R. GULLIEN, J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 14^e édition, Paris, p. 387.

⁸²⁷ Ce dernier est constitué du patrimoine de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics.

fixation des modalités d'application de la comptabilité patrimoniale, lui-même, procède à un renvoi au plan comptable général de l'État⁸²⁸ par son article 111 alinéa 2.

582. C'est le décret n° 2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique qui va apporter des éléments significatifs à la compréhension de cette forme de comptabilité. Il ressort en effet de son article 105 (1) que « *la comptabilité générale de l'Etat a pour objet de décrire le patrimoine général de l'Etat et son évolution* » et (2) « *elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations* ». Cette disposition précise l'objet de la comptabilité patrimoniale qui est de constater les droits et les obligations. L'article 104 du même texte quant à lui fixe les principes régissant la comptabilité générale. Il s'agit de sa déconcentration, dont le but est de la rapprocher du fait générateur, des ordonnateurs et de son service gestionnaire ; de l'inscription au bilan de l'État de tous les flux de gestion portant sur les actifs non financiers, les dettes et les créances, afin d'avoir une bonne connaissance du patrimoine public, et de permettre à l'État de faire face à ses engagements⁸²⁹.

583. Tenue par les comptables publics, la comptabilité générale, elle vise à retracer les opérations budgétaires, les opérations de trésorerie et de financement, les opérations faites avec les tiers et les opérations d'attente et de régularisation, le mouvement du patrimoine et des valeurs, le flux de gestion interne : amortissement, provisions, produits et charges rattachés⁸³⁰. Son organisation doit être aménagée de manière à dégager les situations et les résultats en cours d'année et à la fin de l'exercice. L'article 108 du texte précise qu'« *à la fin de chaque année la cour des comptes dresse la situation financière de l'Etat* ». Le décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du plan comptable, de par son ossature, apporte des éléments de compréhension à la comptabilité patrimoniale. Constitué de quatre articles, son chapitre 1 apporte des clarifications sur l'objet, le champ d'application et les sources de la comptabilité patrimoniale. Elle s'applique à l'État et aux autres personnes morales de droit public, sous réserve de leur spécificité, à l'instar des établissements publics et des collectivités territoriales décentralisées. Son chapitre 2 indique les principes qui la régissent. Il s'agit de 15 principes énumérés par l'article 5 du texte⁸³¹. D'inspiration privatiste, leur

⁸²⁸ Ce texte dispose qu'« (2) il définit les normes, les principes et les règles relatives à la tenue de la comptabilité générale de l'Etat et détermine les modalités de sa mise en œuvre en vue de la production des états financiers y relatifs. (3) il s'applique à l'Etat et autres personnes morales de droit public sous réserve de leur spécificité, à l'instar des établissements publics et des collectivités territoriales décentralisées (CTD) ».

⁸²⁹ Article 104 du décret de 2020 précité.

⁸³⁰ Article 107 du décret de 2020 précité.

⁸³¹ Il s'agit notamment des principes de l'arrêt périodique des écritures, des comptes et des états financiers ; de la constatation des droits et des obligations ; de la partie double ; de transparence ; de permanence dans la terminologie et les méthodes ; de sécurité ; de pérennité ; d'irréversibilité d'information comptable ; de continuité ;

extension à l'intangibilité du bilan, à la permanence des méthodes, à la prudence et à la transparence, à la continuité de l'exploitation, dénote de leur filiation au droit comptable OHADA. Sur les 15 principes énumérés, 08 proviennent des IFRS⁸³². Les chapitres III, IV, V et VI du texte précisent les règles, les modalités et les modalités de la comptabilité générale. Il d'abord s'agit de la nomenclature des comptes et des supports comptables. Il en ressort que le législateur s'est inspiré de la directive CEMAC⁸³³ et du système comptable OHADA. Puis, les états comptables et financiers ont été décrits.

584. Ensuite, les modalités d'application des amortissements et des provisions ont été aménagées par le législateur de même que les règles de valorisation des actifs, des passifs et la détermination des résultats. Le législateur organise également l'articulation entre la comptabilité patrimoniale et les autres types de comptabilité à travers la consécration du principe de cohérence et du principe de rapprochement contradictoire. Prévu par l'article 49, le premier postule la cohérence entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire, la comptabilité d'analyse des coûts et la comptabilité des matières, des valeurs et des coûts. Le second impose des rapprochements périodiques entre d'une part, la comptabilité générale et, d'autre part, la comptabilité budgétaire et la comptabilité des matières.

585. Les deux décrets présentés énoncent l'application immédiate de leurs dispositions, sous réserve de l'application des autres modalités applicables à partir de janvier 2022. La volonté du législateur a été d'échelonner la mise en place de la comptabilité patrimoniale dans le temps. Il ressort de la lecture de l'article 53 du décret de 2019 que « *le présent décret est d'application immédiate. Toutefois, les dispositions relatives aux principes comptables, aux modalités d'application des amortissements et des provisions aux états financiers et aux règles de valorisation des actifs et des passifs seront d'application progressive* ». en dehors des matières énumérées, le reste du décret est immédiatement applicable, traduisant de ce fait une volonté étatique de transposition du droit communautaire CEMAC. Cet échelonnement de l'application du droit communautaire relatif à la comptabilité patrimoniale dans le contexte camerounais se démarque de la pratique dans d'autres États de la CEMAC, notamment la République

de prudence ; d'intangibilité du bilan d'ouverture ; de régularité ; de sincérité ; de l'image fidèle ; de l'importance significative.

⁸³² International Financial Report Standards : référentiel comptable international. L. MISSOUM, « La réforme de la comptabilité publique : finalités et difficultés de mise en place-convergences des normes comptables nationales vers les standards internationaux », in *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER, L'harmattan, Paris, 2019, pp. 391-402.

⁸³³ Directive CEMAC relative au plan comptable de l'Etat.

centrafricaine⁸³⁴ et le Gabon⁸³⁵. Les matières d'application immédiate ont été opérationnalisées durant la période allant de septembre 2019 à janvier 2022. Une telle opérationnalisation en faisait des obligations pour les comptables publics astreints à leur respect, sous peine de sanctions.

586. Par ailleurs, les deux renvoyaient la mise en œuvre des autres dispositions à 2022. Elles devaient être rendues obligatoires en janvier de l'année indiquée. L'implémentation de la comptabilité patrimoniale nécessitait au préalable, notamment en vue de la constitution d'un bilan d'ouverture, que soit recensé et intégré les immobilisations acquises avant, et en 2019, en vue de la constitution d'un inventaire général de base. Lors de son allocution à l'occasion de la cérémonie de lancement du budget 2022 à Garoua, le directeur de la comptabilité publique a fait état du bon niveau d'avancement de ces opérations⁸³⁶. La progressivité annoncée s'est aussi concrétisée dans l'arrêté n° 00000002/MINFI du 03 janvier 2022⁸³⁷ qui fixe par catégorie d'immobilisation, la durée de vie des biens publics, ainsi que leur taux d'amortissement. De manière générale, cette option pour la progressivité, largement partagée par les autres États de la CEMAC, comme l'illustrent les cas du Gabon, de la République centrafricaine cités plus haut et celui du Tchad, comme en témoigne la lecture de l'article 49 de son plan comptable⁸³⁸ constitue un manquement aux prescriptions communautaires qui, aux termes de l'article 49 de la directive sur le plan comptable, fixe le délai de transposition dans le droit national à huit (08) ans à compter de la date de publication de la directive, avec la possibilité de l'octroi d'un délai supplémentaire de deux ans en cas de difficultés rencontrés par les États membres.

⁸³⁴ Les articles 47 et 48 du décret n° 19.093 du 27 mars 2019 portant plan comptable de l'Etat pose le principe de son application en trois étapes sans pour autant l'application immédiate de certaines règles et celle progressive d'autres.

⁸³⁵ L'article 49 du décret n° 0535/PR/MBCP du 20 octobre 2015 portant plan comptable de l'Etat du Gabon reprend la solution centrafricaine.

⁸³⁶ « Les participations de l'Etat déjà recensées, évaluées et intégrées dans les comptes de l'Etat ont été achevées en 2020 ; les travaux de recensement, de classement et d'intégration de l'ensemble des dettes de l'Etat en collaboration avec le MINEPAT et la CCA sont en cours de finalisation ; les travaux de recensement, d'évaluation et d'intégration des immeubles (bâtiments et terrains) sont lancés pour le département du Mfoundi. La même activité sera étendue progressivement aux autres départements selon le chronogramme défini. Pour la prise en charge comptable des travaux d'inventaire dans le calendrier comptable, le directeur se propose la création et l'opérationnalisation des comités d'inventaire en vue de la clôture de l'exercice budgétaire et comptable, lesquels travaux permettront la comptabilisation des amortissements, des charges à payer, des provisions et la production des états financiers annuels à l'échelle nationale constitué du bilan de l'Etat, du compte de résultat de l'Etat, du tableau flux de la trésorerie et de l'état annexé de l'Etat », extrait de l'allocution du directeur de la comptabilité publique M. BASAHAG Achille Nestor à l'occasion de la cérémonie de lancement du budget 2022 à Garoua le 5 janvier 2022.

⁸³⁷ Arrêté fixant la durée de vie et le taux d'amortissement des biens immobiliers de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisés et des établissements publics dans le cadre de la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale.

⁸³⁸ Décret n° 321/PR/PM/MFB/2016 portant plan comptable : « les dispositions du présent décret sont mises en application progressivement suivant les dispositions de la loi organique relative aux lois des finances. Des textes réglementaires ultérieurs préciseront les délais de mise en œuvre du présent décret ».

587. La portée de la consécration de la comptabilité patrimoniale dans le cadre des finances publiques camerounaises est plurielle. Premièrement, elle permet de clarifier les règles et principes de tenue de la comptabilité patrimoniale. Cette clarification est le fait du Guide didactique de la Directive CEMAC relative au plan comptable de l'État et du décret de 2019 précité, qui s'inspire largement des normes internationales et du droit comptable OHADA.

588. Deuxièmement, il s'agit de la fiabilisation de l'information comptable. Entendue comme le processus qui vise à avoir une comptabilité patrimoniale fiable et son résultat, la fiabilisation est recherchée à travers les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle. Leur violation est sanctionnée par la chambre des comptes de la Cour supreme, à travers la condamnation à des amendes, sans préjudice aux poursuites pénales en cas d'infraction. Elle participe à la concrétisation de la transparence.

589. Troisièmement, elle participe à la mise en cohérence de la comptabilité publique, à travers la quête d'une articulation judicieuse entre la comptabilité patrimoniale et les autres types de comptabilité, notamment les comptabilités budgétaire, d'analyse des coûts, des matières, des valeurs et des titres⁸³⁹. Elle implique la conformité, la compatibilité entre ces différents pôles de la comptabilité de l'État. Elle est assurée par les rapprochements contradictoires périodes entre la comptabilité générale et les autres. Elle permet d'assurer un meilleur contrôle des comptables publics, et d'accentuer la lisibilité du patrimoine public.

590. La consécration de la comptabilité patrimoniale dans le contexte camerounais doit être mise en perspective avec la situation de la comptabilité des matières⁸⁴⁰. L'article 78 de la loi de 2018 sur le régime financier de l'État indique que « *la comptabilité des matières, valeurs et titres est une comptabilité d'inventaire permanent ayant pour objet la description des existants des biens mobiliers et immobiliers, des stocks et des valeurs inactives autres que les deniers et archives administratives appartenant à l'État. Elle est instituée auprès des ordonnateurs. Les modalités de sa mise en œuvre sont fixées par texte réglementaire* ». les textes réglementaires dont il est question ici sont entre autres: la Circulaire du Premier Ministre, Chef du gouvernement du 19 février 2008 relative à la gestion intérimaire des activités de la comptabilité-matières; les Circulaires du MINFI du 18 mai 2012 portant instructions relative à

⁸³⁹ Article 49 du décret de 2019 précité.

⁸⁴⁰ L'article 51 alinéa 4 de la loi de 2007 qui indiquait que « *l'ordonnateur désigne un ou plusieurs agents pour les opérations de la comptabilité matières. Ceux-ci sont astreints, sous l'autorité de l'ordonnateur, à la production d'un compte en matières* ». D. EKONGO ELANGA, « La contribution de la comptabilité-matières au pilotage de la performance et la mise en œuvre de la comptabilité patrimoniale », dans Atouts et enjeux du budget-programme en 2013, conférence annuelle des responsables des services centraux, déconcentrés et extérieurs du Ministère des finances, 2013.

la tenue de la comptabilité-matières et celle de juin 2012 édictant les normes et procédures relatives à la tenue de la comptabilité-matières.

591. La lecture du premier texte permet de découvrir la procédure⁸⁴¹ et le profil des personnes désignées comme comptables-matières par le gestionnaire public. Il s'agit des agents publics relevant du corps de la comptabilité-matières ou à défaut des personnes ayant bénéficié d'une formation dans la matière. La fonction de comptable-matière est marquée par sa subordination à l'ordonnateur. Le point 37 de la Circulaire du 18 mai 2012 indique que l'ordonnateur est responsable de la garde, de l'entretien et la conservation des biens publics. Il est donc responsable de la gestion des biens acquis ou placés sous sa responsabilité. A ce titre, il doit en rendre compte⁸⁴². Cette sujétion fonde le contrôle du comptable-matière par l'ordonnateur. Il s'agit d'un contrôle de régularité dont l'objet est de s'assurer de la conformité juridique des actes d'acquisition, de maniement et d'aliénation des matières mis à sa disposition. A ce titre, il peut exiger de lui la production d'une comptabilité mensuelle qu'il faudra transmettre au MINFI le 15 de chaque mois pour pré-apurement ou l'établissement en fin d'exercice d'un compte de gestion matières⁸⁴³. Le contrôle de performance vise à vérifier que le matériel acquis ou à acquérir répond aux exigences d'efficacité, d'efficience et d'économie⁸⁴⁴. Porteuse de responsabilité pour le gestionnaire public, cette subordination est aussi la source de nombreux dérapages, de diverses irrégularités dans la gestion du patrimoine public non financier par l'ordonnateur⁸⁴⁵. Constitutives de fautes de gestion, Ces comportements sont réprimés par CDBF, ou par le juge des comptes, sauf s'ils sont constitutifs d'infractions. Une abondante jurisprudence existe en la matière⁸⁴⁶. Cette situation appelle à s'inspirer du droit compare,

⁸⁴¹ Point 10 de la Circulaire du MINFI du 18 mai 2012 : « *Les actes de désignation des agents chargés des opérations de la comptabilité matières doivent être transmis sous quinzaine au ministre des finances pour permettre l'ouverture d'un dossier technique en vue de leur suivi* ».

⁸⁴² A. FROMENT-MAURICE et N. GROPER, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *ADJA*, 2005, pp. 714 et s.

⁸⁴³ **Points 38 et 40** de la Circulaire du 18 mai 2012.

⁸⁴⁴ N. MEDE, « L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat du Bénin : avancées et contraintes », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 109-118.

⁸⁴⁵ On peut citer sans souci d'exhaustivité, les cas d'engagement d'une dépense ou la certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux, des prestations des biens et services ; de l'appel à concurrence, lettres de commande et achats effectués en violation de la réglementation sur les marchés publiques ; de l'utilisation des biens publics à des fins personnelles en marge de toute autorisation textuelle ; de la tenue irrégulière ou de l'absence de comptabilité.

⁸⁴⁶ Affaire FOU DA François (Décision n° 001/D/PR-CONSUPE/CDBF/SP du 22 août 2008) ; affaire POM Jacques et AMANGA BITEGUI (Décision n° 005/D/PR-CONSUPE/CDBF/SP du 16 janvier 2008) ; affaire BEKOLO EBE Bruno (ancien Recteur de l'Université de Douala pour la gestion de la période 2007-2010 : acquisition des cahiers de composition chez des fournisseurs non agréés, ordonnancement des dépenses d'acquisition des biens sans exécution à due concurrence et sans pièces justificatives de l'exécution effective, réception des travaux non achevés pour la finition et l'équipe du bloc informatique de l'INSET. Déchéance de 5 ans plus une amende spéciale de 2.000000 FCFA) ; affaire EKODECK George Emmanuel (ancien Vice-Recteur chargé de l'inspection de l'Université de Douala gestion 2007-2010 : non tenue d'une comptabilité) ; affaire MBOUDOU Augustin Marie (ancien Directeur des Affaires Administratives et Financières de l'Université de

notamment ouest-africain, pour améliorer le traitement juridique actuel de la comptabilité-matières dans le contexte camerounais. Dans cet espace juridique, une directive lui a été consacrée⁸⁴⁷ pour remédier l'hétérogénéité des textes réglementaires⁸⁴⁸. Le cas du Burkina-Faso mérite une attention particulière⁸⁴⁹. Pour éviter la déperdition du patrimoine non financier de l'État et disposer d'un outil performant de gestion dédié à la centralisation de toutes les données sur les mouvements de biens⁸⁵⁰, le système mis en place s'inspire du SYSCOHADA⁸⁵¹ en consacrant le recours au livre-journal, au grand livre des matières, au compte de gestion des matières et au compte central des matières,⁸⁵² afin de garantir un meilleur enregistrement des opérations. Il s'agit d'une comptabilité en partie simple. Un élément important est la mise en place après recensement et codification d'un logiciel métier appelé SIGCM pour la gestion des biens en réseau.

592. Au final, à la question de M. J.-P. MILOT formulait cette interrogation : « *faut-il réformer la comptabilité de l'État ?* »⁸⁵³ le droit public financier camerounais répond par l'affirmative. Son arrimage à la nouvelle gouvernance financière a entraîné des réajustements au niveau du contrôle comptable. Il s'agit sur le plan organique de la clarification du statut de

Douala gestion de 2007-2010 : certification des prestations sans pièces justificatives de leur exécution effective) ; affaire NSIMI née EBELLE NYAME Monique (Ex directeur des Infrastructures, de la Planification et du développement de l'Université de Douala gestion 2007-2010 : violation des règles régissant les marchés publics) ; affaire NDONGO Léon Narcisse.

⁸⁴⁷ Directive n°03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012 portant comptabilité des matières au sein de l'Union économique et monétaire ouest africaine.

⁸⁴⁸ Au Niger, décret n°81-844 du 20 août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'État, aux collectivités locales et aux établissements publics (Journal officiel n°4860 du 10 octobre 1981, page 923), au Bénin ; Au Burkina Faso, Décret n°2009-430/PRES/PM/MEF du 22 juin 2009 portant comptabilité matières de l'État et des autres organismes publics. JO n°28 du 09 juillet 2009 abrogé par le décret n°2016603/PRES/PM/MINEFID du 08 juillet 2016 portant comptabilité des matières de l'État et autres organismes publics ; Au Mali, le décret n° 91-275/PM du 18 septembre 1991 portant réglementation de la comptabilité- matières ; Au Cameroun la loi n°77/26 du 06 décembre 1977 fixant le Régime Général de la Comptabilité Matières, A Madagascar, Instruction générale du 22 juillet 1955 sur la comptabilité matières.

⁸⁴⁹ Au Burkina Faso, Décret n°2009-430/PRES/PM/MEF du 22 juin 2009 portant comptabilité matières de l'État et des autres organismes publics. JO n°28 du 09 juillet 2009 abrogé par le décret n°2016603/PRES/PM/MINEFID du 08 juillet 2016 portant comptabilité des matières de l'État et autres organismes publics. Ce texte transpose la Directive n°03/2012/CM/UEMOA du 29 juin 2012. V. S. OUEDRAOGO, « La comptabilité des matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina Faso », *AFRILEX*, publié e décembre 2009, consulté le 20 janvier 2020.

⁸⁵⁰ **Article 2** du Décret burkinabé de 2016 précité : a comptabilité des matières a pour objet le suivi administratif et comptable du patrimoine de l'État et des autres organismes publics. Elle permet à cet effet : la maîtrise du patrimoine mobilier et immobilier en quantité et en valeur; la description, le suivi et le contrôle des mouvements des matières; la fourniture de renseignements utiles à l'administration et à la gouvernance des matières.

⁸⁵¹ **Article 20** de la directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA : « *le plan comptable de l'État s'inspire du Système Comptable Ouest Africain et des autres normes comptables internationales, tout en tenant compte des spécificités de l'État* ». Aujourd'hui le SYSCOA a cédé la place au SYSCOHADA dans la comptabilité des entreprises.

⁸⁵² **Article 19** de l'acte uniforme OHADA du 26 janvier 2017 relatif au droit comptable et à l'information financière.

⁸⁵³ J.-P. MILOT, « Faut-il réformer la comptabilité de l'Etat ? », *Politiques et Management public*, vol. 18, n° 4, 2000, pp. 1-17.

comptable public et d'un point de vue technique de l'institution d'un compte unique du trésor et de la consécration de la comptabilité patrimoniale publique. Cette dernière apparaît comme une œuvre inachevée, comme une « *une réforme qui annonce d'autres réformes* »⁸⁵⁴. Son efficacité et son effectivité sont tributaires d'un certain nombre d'actions, dont la problématique de la comptabilité-matière constitue un élément important. La mue du contrôle financier et comptable des finances publiques se combine à une volonté de raffermir la pratique de l'audit dans les administrations et entités publiques.

Paragraphe 2. La rationalisation de l'audit

593. La refondation du régime financier public dans le contexte camerounais a reconfiguré le contrôle des finances publiques. Une illustration de cette reconfiguration réside dans la volonté de raffermir du recours à l'audit en systématisant et en consolidant sa pratique. Dans cette optique, à la lisière des textes internes et des normes internationales en la matière, le raffermissement de l'audit envisagé comme une forme de contrôle spécifique des finances publiques implique une consolidation de son assise juridique et institutionnelle (**A**) et une rénovation de sa nomenclature et de sa conduite (**B**).

A. La reconfiguration de l'assise juridique et institutionnelle de l'audit

594. L'ancrage des finances publiques et de leur contrôle dans le contexte camerounais dans la nouvelle gouvernance financière fondée sur la gestion axée sur les résultats entraîne une revalorisation de l'audit au sein des mécanismes de contrôle financier public⁸⁵⁵. Cette reconsidération se fonde sur la spécificité de l'audit qui se démarque des autres types de contrôle des finances publiques. L'attention particulière qui lui est accordée se traduit par un renouvellement de son assise juridique et un renforcement de son dispositif institutionnel.

595. Le renouvellement de l'assise juridique de l'audit dans le contexte camerounais se matérialise à travers un faisceau d'éléments convergents. Il convient d'abord de rappeler que l'audit des organisations publiques a été longtemps laissé à l'encadrement des institutions internationales telles que l'INTOSAI qui, à travers les Déclarations de Lima de 1977 et de Mexico de 2006, aménageait des recommandations à l'attention des institutions supérieurs de

⁸⁵⁴ D.BOUTON, « Une réforme qui peut en annoncer d'autres », *RFFP* n° 76, 2001, pp. 115 et s.

⁸⁵⁵ Article 486 du code général des collectivités territoriales décentralisées « *des audits peuvent effectués à la demande du représentant de l'Etat, de l'organe délibérant ou de l'exécutif* ».

contrôle des finances publiques en matière d'audit. Cette assise classique a fait l'objet d'une renovation, afin de l'adapter aux évolutions et aux nouveaux défis de la gouvernance publique. A ce titre, l'INTOSAI a élaboré en 2019 un certain nombre de principes et de recommandations en matière d'audit des finances publiques. On peut citer sans souci d'exhaustivité : ISSAI 400, Principes de l'audit de conformité, 2019 ; ISSAI 300, Principes de l'audit de la performance, 2019 ; ISSAI 200, Principes de l'audit financier, 2019 ; ISSAI 150, Compétence de l'auditeur, 2019 etc... La réforme des finances publiques amorcée par la loi de 2007 et consolidée par la suite à travers les directives CEMAC de 2011 est venue renforcer l'assise juridique de l'audit dans le contexte camerounais. L'article 83 (1) de la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques prévoit que les finances publiques puissent faire l'objet d'un contrôle administratif, parlementaire et juridictionnel. L'article 84 du même texte dédié au contrôle administratif indique en son alinéa 2 qu'« *un contrôle de régularité et de performance ainsi que des missions d'audit de la gestion des administrations publiques, des entreprises publiques et des établissements publics ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval, une caution de l'Etat ou de toute autre personne morale de droit public sont menées par les services spécialisées compétents de l'exécutif* ». L'article 40 de la loi du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, sans évoquer explicitement l'audit fait référence au contrôle administratif des finances qui ont l'a vu, intègre nécessairement l'audit. Le décret du 15 mai 2013 sur le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun est encore plus explicite relative à l'aménagement de l'audit. Son article 2 définit l'audit comme « *l'activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer et contribuer à créer une valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant par une approche systématique et méthodique ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernance et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité* ». Le même article indique que l'audit peut être interne ou externe. Dans le premier cas il est effectué par un organe ressortissant de l'organigramme de l'administration auditée mais bénéficiant d'une indépendance fonctionnelle vis-à-vis du service audité. Dans la seconde hypothèse, il est le fait d'une autorité extérieure à l'administration l'ayant prescrit ou sollicité. L'article 6 de ce texte classe les missions d'audit spécifique au rang des modalités du contrôle administratif. Le chapitre III du Décret visé est consacré aux missions d'audit spécifique.

596. Ces dispositifs juridiques sont complétés par les dispositions pertinentes tirées des textes réglementaires organisant le contrôle supérieur de l'État, le ministère des finances, le ministère

de la décentralisation et du développement local, le ministère des marchés publics et le ministère de l'économie et de la planification du territoire. L'aménagement juridique interne de l'audit dans le contexte camerounais à travers ce qu'on peut considérer comme étant du droit dur est utilement complété par l'émergence et la diffusion de ce qu'on peut qualifier de droit souple ou de “petites” sources du droit, pour reprendre la terminologie du professeur Stéphane Gerry VERNIERES⁸⁵⁶. C'est dans cette rubrique qu'il convient de classer l'élaboration des manuels d'audit et des chartes de l'auditeur. Le manuel d'audit de la Division du contrôle budgétaire, de l'audit et de la qualité de la dépense (DCOB) de la Direction Générale du Budget (DGB) du ministère des finances et sa charte éthique de l'auditeur en sont une illustration parlante. Cette évolution du droit dur vers le droit souple se nourrit d'une volonté de renforcer la légitimité et l'efficacité du premier par la mobilisation d'une approche participative, inclusive et partenariale.

597. Le renouvellement de l'assise juridique de l'audit s'est accompagné corrélativement du renforcement du son dispositif organique. Il ressort de l'article 3 (1) du Décret de 2013 précité précise que le contrôle administratif est exercé par les services spécialisés compétents du pouvoir exécutif. Il convient de préciser que les administrations publiques sont aujourd'hui dotées des dispositifs d'audit interne dont l'objet de d'assurer le contrôle, l'évaluation des activités, du fonctionnement et des performances des services internes, des mesures et techniques d'amélioration du rendement et de la qualité du service⁸⁵⁷. Dans le cadre spécifique de l'audit externe, les organes de contrôle peuvent revêtir une compétence générale ou spéciale.

598. Dans le cadre du contrôle des finances publiques au Cameroun, les organes d'audit à compétence publique sont le Ministère en charge du contrôle supérieur de l'Etat et la Division du contrôle budgétaire, de l'audit et de la qualité de la dépense (DCOB) de la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère des finances. Pour ce qui est du Ministère en charge du contrôle supérieur de l'Etat, une lecture attentive de son texte organique en fait la structure étatique par excellence chargée de l'audit des entités publiques et des organisations assimilées. On peut ainsi lire à l'article 2 (1) du décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'État indique que « *les services du Contrôle supérieur de l'Etat constituent l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) du Cameroun. Ils sont chargés de l'audit externe* ».

⁸⁵⁶ S. GERRY-VERNIERES, *Les “petites” sources du droit. A propos des sources étatiques non contraignantes*, thèse de doctorat, Université de Paris 2, 2010.

⁸⁵⁷ Voir à titre illustratif, les articles 14 et suivants du décret no 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat consacrés à « l'audit interne ».

599. C'est à ce titre bien que la qualité d'Institution supérieure de contrôle des finances publique du Ministère chargé du contrôle supérieur de l'Etat soit contestée au regard des normes internationales en la matière et des dispositions de droit communautaire CEMAC, ce dernier remplit les missions suivantes : la vérification au niveau le plus élevé des services publics, des établissements, des entreprises publiques et parapubliques, des liquidations administratives et judiciaires, des organismes, établissements et associations confessionnels, laïcs bénéficiant des concours financiers, avals et garanties de l'État ou des autres personnes morales publiques sur les plans administratif, financier et stratégique ; du contrôle de l'exécution du budget ; du contrôle de qualité des rapports d'audits effectués pour le compte de l'État ou un de ses démembrements par des cabinets privés ; de l'évaluation des programmes et projets ; de l'appui technique, méthodologique et pédagogique en matière de contrôle et de vérification de la gestion de la fortune publique, aux structures de contrôle administratif et d'audit interne d'autres départements ministériels et d'organismes publics et parapublics ; de la diffusion des normes de vérification et d'audit dans le secteur public et parapublic.

600. Dans le même ordre d'idées il ressort de l'article 5 du Décret visé que les structures d'audit interne transmettent aux services du contrôle supérieur de l'État, à la diligence des chefs de départements ministériels concernés, un exemplaire de chacun des rapports de mission de contrôle rédigés à la suite de toutes les interventions menées au cours de l'exercice et un exemplaire du rapport annuel d'activités. Après examen de ces différents rapports, le CONSUPE peut, lorsque cela est opportun saisir le Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF). Au regard de tout ce qui précède, le CONSUPE apparaît comme un rouage essentiel, voire central, dans le cadre de l'audit public au Cameroun, à travers ses missions de formation des structures internes d'audit, de destinataire de leurs rapports, d'instance de contrôle des missions d'audit effectuées par les cabinets privés et d'organe d'audit externe par excellence des entités publiques de l'exécutif.

601. En ce qui concerne la Division du contrôle budgétaire, de l'audit et de la qualité de la dépense (DCOB) du ministère des finances, elle officie aussi, à l'instar du CONSUPE, comme un bureau d'audit public à compétence générale. Logée au sein de la direction du budget, la DCOB est placée sous l'autorité d'un chef de division. Aux termes de l'article 66 du décret n° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des finances, elle est chargée de l'audit et du contrôle budgétaire. A ce titre, elle assure l'audit des systèmes et procédures des finances publiques de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics et des organismes subventionnés ; l'audit et l'évaluation des opérations d'investissement

public; l'audit et l'évaluation des programmes. Au regard de ses différentes missions, la DCOB apparait comme la structure du ministère des finances qui hérite de cette forme de contrôle administratif spécifique. Les compétences qui lui sont dévolues en matière d'audit ont une portée générale qu'il s'agisse de l'audit des systèmes et procédures de finances publiques, de celui des opérations d'investissement ou encore celui des programmes. Les structures auditées englobent l'État, les collectivités territoriales décentralisées, les établissements publics et les entités subventionnées.

602. A côté des structures d'audit à compétence générale que sont le CONSUPE et la DCOB du ministère des finances, d'autres instances assurent également l'audit avec une portée limitée ou spéciale. Il s'agit tout d'abord du Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT), qui comporte en son sein la cellule des audits, des analyses d'impacts et du suivi-évaluation des programmes et des projets⁸⁵⁸. Placée sous l'autorité d'un chef de cellule assistée de cinq chargés d'études assistants, elle est chargée de l'audit des programmes et des projets d'investissement public, de l'organisation et de la conduite des missions d'audit par les consultants des programmes et des projets d'investissement public, de la production des rapports périodiques d'audit de programmes et de projets d'investissement public. Elle a une compétence spécifique en matière d'audit des programmes et projets d'investissement public. Cependant, ces audits prennent la forme d'évaluations prospectives. C'est la brigade de contrôle du budget d'investissement public qui est chargée de l'audit à posteriori du BIP.

603. Ensuite, le ministère des marchés publics assume également des missions spécifiques en matière d'audit public. Sa direction générale des contrôles des marchés publics est, en vertu des dispositions de l'article 34 du décret de 2012 qui l'organise, chargé de l'audit de conformité de l'exécution des marchés publics, à travers ses brigades centrales, régionales et départementales. Elle est compétente à n'auditer que les processus de contractualisation publique, dans toutes les entités publiques.

604. Enfin, le ministère de la décentralisation et du développement local a des compétences d'audit de la gestion publique, uniquement au sein des CTD. En effet, outre ses missions d'évaluation du fonctionnement et du contrôle de gestion administrative, financière et comptable des collectivités territoriales décentralisées, d'élaboration des outils référentiels de

⁸⁵⁸ Article 63 du Décret n°2005/195 du 10 juin 2005 portant organisation du ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (tel que modifié par le Décret n° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement).

contrôle, d'évaluation de leurs services administratifs, de contrôle de l'exécution des projets, des travaux de réalisation des infrastructures et des équipements, sa Brigade nationale de contrôle des collectivités territoriales décentralisées est également chargée de l'audit interne des CTD, du suivi et de l'évaluation des règles de bonne gouvernance au niveau local, de la promotion de la bonne gouvernance et de l'élaboration des outils de bonne gouvernance locale⁸⁵⁹. Elle est composée d'un chef de brigade, de cinq contrôleurs et dix contrôleurs adjoints.

605. La volonté de raffermir la pratique de l'audit comme instrument de gouvernance publique dans le cadre de la gestion axée sur les résultats dans le contexte camerounais se nourrit d'une reconfiguration de son assise juridique organique. La première se matérialise par un renouvellement des instruments juridiques internes et externes de l'audit et leur assouplissement par la mobilisation du droit souple ou des petites sources du droit. Son dispositif organique intègre les organes à compétence générale qu'il s'agisse du CONSUPE ou de la DCOB du MINFI et des instances à compétence spéciale, à l'instar des brigades du MINEPAT, du MINMAP ou du MINDDEVEL. Cet ajustement a entraîné la rénovation de la nomenclature de la conduite de l'audit.

B. La rénovation de la nomenclature et de la conduite de l'audit

606. L'assise juridique et organique de l'audit de la gestion financière publique au Cameroun n'est pas la seule à avoir été renouvelée, sa nomenclature et sa conduite ont également été renouvelées. Relativement à la nomenclature internationalement reconnue de l'audit, on note la consécration de trois formes d'audit. Il s'agit premièrement de l'audit de conformité. Prévu par les normes internationales en la matière⁸⁶⁰, il consiste à procéder de manière indépendante à l'évaluation de l'adéquation des activités, des transactions financières et des informations dans leurs différentes composantes au cadre normative qui les régit. L'objet de l'audit en détermine l'étendue qui peut être générale ou spéciale, quantitatif (paiements effectués en violation des conditions exigées) ou qualitatif (conduite et respect des obligations procédurales). Il mesure les écarts entre les objets audités et les prescriptions des textes réglementaires et législatifs. Il est question de vérifier que les activités des entités publiques sont conformes aux textes juridiques en vigueur⁸⁶¹. Ils servent de base à l'identification des critères d'évaluation qui doivent être pertinents, fiables, exhaustifs, objectifs, compréhensibles, comparables,

⁸⁵⁹ Article 72 du Décret n° 2018/449 du 01 août 2018 portant organisation du ministère de la décentralisation et du développement local.

⁸⁶⁰ INTOSAI, ISSAI 400, *Principes de l'audit de conformité*, 2019.

⁸⁶¹ Les textes législatifs et réglementaires sont de nature très variée : les règles, les lois, les règlements, les résolutions budgétaires, les politiques, les codes existants, les termes convenus, les grands principes qui régissent la bonne gestion financière du secteur public et la conduite des fonctionnaires.

acceptables et disponibles. L'audit peut porter sur le respect de la régularité c'est-à-dire le respect des exigences formelles comme les lois, les règlements, les accords ou de la bonne administration (prise en compte des principes généraux régissant la bonne administration et la conduite des agents publics). L'audit de conformité couvre des objets divers, mobilise des critères variés et des procédures plurielles, débouche sur la production des rapports divers. Il vise à assurer la transparence et la reddition des comptes, la législation étant le principal moyen par lequel les Parlements contrôlent les recettes et les dépenses publiques. Il peut être combiné à un audit financier et/ou un audit de performance. Les structures chargées de l'audit communiquent aux institutions auditées les résultats de l'audit en mettant en lumière les écarts constatés.

607. Deuxièmement, l'audit envisagé est l'audit de performance⁸⁶². Il consiste pour l'essentiel, à examiner de manière indépendante, objective et fiable si les systèmes, les programmes, les institutions et les interventions fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficience, d'efficacité, d'équité et sont respectueux de l'environnement et si des correctifs sont envisageables. Le principe d'économie consiste à réduire au minimum le coût des ressources. Les moyens mis en œuvre doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et les qualités appropriées et au meilleur prix. Le principe d'efficience consiste à obtenir le maximum à partir des ressources disponibles. Il porte sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations sur le plan de la quantité, de la qualité, du respect des échéances. Le principe d'efficacité concerne la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats escomptés. Elle vise à encourager une gouvernance économique efficace, efficiente, à renforcer l'obligation de rendre compte et à consolider la transparence. Il entend accessoirement déterminer si d'éventuelles déficiences au niveau des lois et des règlements ou la façon de les mettre en œuvre ont empêché la réalisation des objectifs fixés.

608. Troisièmement, la dernière forme d'audit est d'ordre financier. L'audit financier⁸⁶³ consiste à déterminer, moyennant l'obtention d'éléments probants, si les informations financières d'une entité sont présentées dans les états financiers, conformément au référentiel d'information financière et au cadre réglementaire en vigueur. Les référentiels d'information financière peuvent avoir un caractère général ou spécifique, selon le type de besoins et d'utilisateurs concernés. Le référentiel envisagé peut porter sur le principe de la présentation fidèle. Dans ce cas, l'auditeur s'assure que les informations donnent une image fidèle de la

⁸⁶² INTOSAI, ISSAI 300, *Principes de l'audit de la performance*, 2019.

⁸⁶³ INTOSAI, ISSAI 200, *Principes de l'audit financier*, 2019.

situation. Il peut aussi s'appuyer sur l'exigence de conformité. Il implique d'évaluer de manière préalable, le référentiel d'information de la structure auditée et la mesure de l'étendue de leurs responsabilités par ses dirigeants⁸⁶⁴.

609. En ce qui concerne la conduite de l'audit, elle met en lumière l'accentuation de la prise en compte d'un certain nombre d'exigences, en vue d'en assurer l'efficacité. Cette dernière est tributaire d'une démarche rationnelle, cohérente et méthodique. Une fois, les entités à auditer identifiées (la sélection des sujets d'audit), l'audit se déroule selon un processus bien structuré suggéré par les normes internationales en la matière. Sa réalisation satisfaisante repose sur l'accomplissement d'opérations indispensables, et le respect d'un certain nombre d'exigences par l'auditeur. *Primo*, envisagée comme une opération sérieuse, le succès de l'audit recommande d'aménager soigneusement sa préparation, sa réalisation et sa finalisation. Tout d'abord, la mise en œuvre de l'audit doit être préparée.

610. La préparation implique une bonne planification. Elle se structure autour du lancement de l'audit; de la prise de connaissance du sujet d'audit et de ses risques, de l'évaluation des risques et de son contrôle interne, de la détermination des objectifs d'audit, des critères et de la portée de l'audit; de l'élaboration de la stratégie de vérification et de la production du plan d'audit. Le lancement renvoie à la préparation du dossier et à l'émission d'une lettre de mission d'audit. La prise de connaissance porte sur l'appropriation de tous les contours institutionnels du sujet d'audit préalablement sélectionné, sur la base de critères de risques de gouvernance ou de gestion. L'identification et l'analyse des risques, la détermination de leur seuil, de leur importance, de leur portée relative. Elle vise aussi la délimitation plus précise des domaines d'audit, de ses objectifs et de ses critères et la délimitation de sa portée. Elle concerne également le choix des méthodes de collecte des informations. Ces différentes étapes sont orientées vers l'élaboration d'une stratégie ou programme de vérification et d'un plan d'audit.

611. Ensuite, l'exécution de l'audit porte sur les opérations suivantes : la collecte et l'évaluation des preuves d'audit ; l'établissement et la validation des constatations. Une esquisse de la consistance et de la manière dont les preuves d'audit seront recueillies, testées et analysées est donnée dans le programme d'audit préalablement établi. La réalisation de l'audit consiste à procéder sur la base des critères déterminés et des objectifs fixés à la collecte des données pertinentes, à leur analyse et à leur appréciation. Les éléments probants sont de nature

⁸⁶⁴ Notamment en ce qui concerne, l'établissement des états financiers conformes au référentiel d'information financière et comptable, le contrôle interne qu'elle estime nécessaire pour l'établissement d'états financiers exempts d'anomalies significatives (fraudes ou erreurs), la fourniture à l'auditeur de toutes les informations et personnes nécessaires à l'accomplissement de la mission d'audit.

diverse. Ils peuvent être physiques (personnes, biens), testimoniaux (déclarations obtenues par le biais de questionnaires ou d'entretiens), documentaires, analytiques (les calculs, comparaisons, analyses de ratios, tendances et pratiques, ainsi que la séparation d'informations en composantes) ou électroniques. Leur analyse consiste à confirmer, infirmer, tester et vérifier les renseignements collectés ; à conforter les éléments probants grâce à la corroboration ; grâce au contradictoire notamment, à chercher et à examiner des éléments probants contraires (montrant que ce que l'auditeur a appris n'est pas exact); à confirmer que les éléments probants sont suffisants et appropriés et que le risque de non détection est faible. Elle repose sur une évaluation quantitative et qualitative. Elle débouche sur l'élaboration d'une matrice des constatations, qui précède la tenue de la réunion de clôture de l'audit au cours de laquelle l'auditeur présente aux responsables de l'entité auditée un relevé des constatations préliminaires.

612. Enfin, la finalisation de l'audit se matérialise par la rédaction du rapport d'audit. L'objet de ce dernier est la communication des résultats de l'audit. Sa forme et son contenu sont assujettis au respect de six exigences essentielles : la régularité, l'objectivité, la complétude, la contradiction, l'exactitude et l'élaboration en temps opportun. La régularité d'un audit réside dans le soin qui a été pris par l'équipe de respecter les principes, les canons, les bonnes pratiques et la démarche prescrite pour la nature de l'audit mis en oeuvre. Elle est évaluée à l'aune du contrôle qualité que les instances habilitées mettent en oeuvre et sanctionnent le cas échéant. L'objectivité exige que l'équipe d'audit fasse preuve de jugement professionnel et d'esprit critique, pour s'assurer que le rapport est correct sur le plan des faits et que les constatations et les conclusions sont présentées de façon pertinente, équitable et équilibrée. La complétude exige que l'équipe d'audit examine toutes les constatations d'audit pertinentes avant de publier le rapport. La relation entre les objectifs de l'audit, les constatations et les conclusions, qui prennent la forme d'observation d'audit, doit être complètement et clairement énoncée. La contradiction exige que l'équipe d'audit intègre de manière exhaustive les réponses des audités, le cas échéant. L'exactitude exige que l'équipe d'audit vérifie l'exactitude des faits et des calculs avec l'entité auditée et s'assure que les constatations présentent une image correcte et logique. L'élaboration en temps opportun exige que l'équipe d'audit établisse le rapport dans les temps utiles prescrits, lorsque les constatations sont applicables et pertinentes, au regard des attentes des utilisateurs. L'élaboration du rapport d'audit se fait selon une procédure contradictoire et peut prendre la forme d'un rapport provisoire lors de la présentation de la matrice des constatations, puis définitif, après la prise en compte, le cas échéant, des réserves ou observations des mis en causes, et l'évaluation positive du contrôle qualité. Des recommandations, qui

prennent la forme de mesures correctives à mettre en oeuvre, doivent être formulées par l'équipe d'audit et acceptées par l'entité auditee. La rédaction du rapport d'audit ne clôt pas le processus, qui s'achève par le suivi par le bureau d'audit, de préférence par l'équipe d'audit, du suivi de la mise en oeuvre des recommandations du rapport d'audit. Ce suivi implique une planification, la réalisation et la finalisation du suivi, par la rédaction d'un rapport de suivi.

613. *Secundo*, la conduite satisfaisante de l'audit implique aussi que l'auditeur, dans le cadre de sa mission se soumette au respect d'un certain nombre d'exigences. Celles - ci concernent la qualité du personnel ou des instances en charge de l'audit. Cette exigence de qualité s'oriente vers deux impératifs primordiaux à savoir : la compétence et l'indépendance⁸⁶⁵. En premier lieu, l'exigence de compétence⁸⁶⁶ est essentielle dans la bonne conduite de sa mission par l'auditeur. La compétence est la connaissance, les qualifications et aptitudes personnelles, essentielles à une performance professionnelle optimale. Les connaissances sont la compréhension théorique ou pratique d'un thème. Elles impliquent que l'auditeur ait la parfaite maîtrise du domaine audité d'une part, et qu'il ait parfaitement assimilé la démarche d'audit d'autre part. Les aptitudes sont les capacités à accomplir des tâches spécifiques (développées par l'apprentissage ou l'expérience). Les compétences personnelles renvoient également à l'état d'esprit, les qualités, les caractéristiques et les traits de caractère d'une personne. On retrouve ici la compilation des exigences de savoir, de savoir-faire et de savoir être. Le cadre de compétence est un modèle conceptuel qui définit les compétences attendues d'un bon auditeur, d'un groupe ou d'une équipe, pour une tâche spécifique et pour un poste spécifique au sein d'une organisation. Les cadres de compétence doivent être stables et au niveau granulaire, elles doivent être essentiellement dynamiques, pour s'adapter à l'évolution des attentes et des besoins.

614. L'exigence de compétence renvoie aussi à la qualité des ressources humaines chargées de l'audit. La détermination des compétences de l'audit est tributaire de son rôle dans le cadre de l'audit spécifique et aux normes d'audit arrêtées, c'est la base stratégique de qualités attendues et des valeurs personnelles, les connaissances et les aptitudes appropriées. Elle est également influencée par l'évolution de la carrière : si au début de celle-ci la compétence technique est primordiale, les compétences en matière de gestion et de leadership deviennent essentielles au fur et à mesure que la carrière progresse. Les instances d'audit doivent proposer des pratiques de ressources humaines appropriées, pour s'assurer que les auditeurs possèdent la

⁸⁶⁵ ISSAI 100 : l'indépendance et la déontologie, compétence, jugement professionnel et esprit critique, contrôle qualité, risque d'audit, caractère significatif, documentation et communication.

⁸⁶⁶ NTOSAI, ISSAI 150, *Compétence de l'auditeur*, 2019.

compétence nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Une telle exigence implique la mise sur pied: d'une stratégie de gestion des ressources humaines, la planification des ressources humaines, la gestion de la performance, l'apprentissage et le développement, la récompense et la reconnaissance. Elles se doivent aussi d'offrir aux auditeurs un parcours de développement professionnel, une évaluation et un suivi des compétences.

615. En second lieu, l'indépendance est une qualité capitale attachée aux organes d'audit⁸⁶⁷. Elle renvoie à la capacité de l'auditeur à pouvoir résister aux pressions pour pouvoir accomplir sa mission en toute impartialité et objectivité. L'indépendance réelle se distingue de l'indépendance formelle. Alors que la première met en avant la situation réelle de l'auditeur, sa capacité à révéler les anomalies en son âme et conscience sans interférence, la seconde vise à renforcer l'image publique de l'auditeur. L'indépendance complète la compétence en assurant la révélation des anomalies, des dysfonctionnements par l'auditeur. Il s'agit d'abord d'un état d'esprit qui est en lien direct avec le degré éthique de l'auditeur, mettant celui-ci en capacité de faire face à toutes sortes de pressions. Il s'agit de son aptitude morale à privilégier l'intérêt général par rapport à son intérêt personnel. L'éthique conditionne alors fortement l'indépendance. L'intégrité, la probité, l'impartialité de l'auditeur contribuent à asseoir son indépendance. Cette relation étroite explique l'émergence et la diffusion des codes déontologiques, dans le cadre de l'audit du secteur public et l'imposition aux auditeurs de l'obligation de déclaration de se conformer à leurs prescriptions.

616. L'auditeur doit donc être indépendant non seulement à l'égard des différentes parties prenantes à l'audit (sujet considéré, potentiels utilisateurs) mais également, par rapport à d'autres entités constituant son environnement. On note la diffusion des déclarations relatives à l'absence de conflit d'intérêts. De nombreux facteurs qui menacent l'indépendance de l'auditeur méritent d'être identifiés et neutralisés. Il s'agit entre autres : de la menace aux intérêts propres (Intérêts financiers ou autres du membre de l'équipe d'audit ou de la famille proche de l'équipe d'audit); la menace de lobbying (L'auditeur est invité à promouvoir la position de l'entité auditée ou à la représenter d'une manière ou d'une autre); la menace liée à la familiarité (L'auditeur fait trop confiance à l'entité auditée en raison d'une relation étroite avec elle); la menace d'intimidation (Les auditeurs sont dissuadés d'agir objectivement par les menaces qui pèsent sur eux, telles que la menace de poursuites judiciaires); la menace de corruption; la menace d'acointances diverses (sociologiques, confessionnelles, partisans etc...).

⁸⁶⁷ INTOSAI, ISSAI 30, ISSAI 1200 et ISSAI 1220.

617. Finalement, la bonne conduite de l’audit en matière de finances publiques au Cameroun suppose l’aménagement logique et méthodique de sa conduite et l’encadrement de l’intervention de l’auditeur par un certain nombre d’exigences visant à s’assurer de son indépendance et de sa compétence. Chaun des bureau d’audit cites ne devrait jamais avoir démaré ses activités sans la mise eoeuvre de ces préalables. La revalorisation de l’audit à l’occasion des contrôles administratifs des finances publiques dans le contexte camerounais s’accompagne de la mise en place des contrôles nouveaux au nom de la nouvelle gouvernance financière publique.

SECTION 2. LA MISE EN PLACE DES CONTRÔLES NOUVEAUX

618. « *A nouvelle gestion, nouveaux contrôles* »⁸⁶⁸. L'affirmation fait sens, elle indique que l'évolution relative à la gestion implique un ajustement des contrôles y relatifs. L'introduction et la diffusion de la gestion publique axée sur les résultats depuis 2007 dans le contexte camerounais⁸⁶⁹ se sont accompagnées d'une rénovation des différents mécanismes de contrôle des finances publiques. Le contrôle administratif a été doublement impacté. Les contrôles administratifs traditionnels ont été rénovés. A côté de ces ajustements utiles, de nouveaux contrôles ont été instaurés, notamment au sein des administrations contrôlées (**Paragraphe 1**) et par des institutions spécialisées (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Le contrôle assuré au sein des administrations concernées

619. Le renforcement du contrôle administratif dans le cadre de la nouvelle gouvernance financière publique au Cameroun se matérialise d'abord par l'instauration au sein des administrations publiques contrôlées des mécanismes de contrôle des finances publiques tirées de la pratique des entreprises privées. On y note ainsi une volonté d'assurer une dissémination du contrôle interne (**A**) et une large diffusion du contrôle de gestion (**B**).

A. La dissémination du contrôle interne au sein des administrations publiques

620. La loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques consacre son titre VI au contrôle. Son article 84 (1) consacré au contrôle administratif indique que « *le contrôle interne regroupe l'ensemble des procédures et méthodes permettant au responsable d'un service de s'assurer du bon fonctionnement de celui-ci et notamment de la bonne maîtrise des risques* ». La dissémination du contrôle interne au sein des entités publiques dans le contexte camerounais⁸⁷⁰ sous l'effet de l'arrimage de la gestion publique à la gouvernance axée sur les résultats et la performance s'est matérialisée par une consolidation des instances chargées du ce contrôle et une densification de leurs prérogatives. Dans un premier temps, la dissémination du contrôle interne au sein des entités publiques emprunte le visage de son institutionnalisation. Elle est marquée par la diffusion des organes de

⁸⁶⁸ J.-R. ALVENTOSA, « L'évolution de la nature des contrôles », in M. BOUVIER (Dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006, pp. 139 et s.

⁸⁶⁹ R. BRAIBANT, « Réforme en cours en vue d'introduire une plus grande exigence de performance dans la gestion des finances publiques au Cameroun », *op. cit.*

⁸⁷⁰ Circulaire 001/CAB/PM du 21/02/1997 portant contrôle interne.

contrôle interne tant au niveau de l'administration centrale que des structures qui participent de la décentralisation territoriale et fonctionnelle.

621. Au niveau de l'administration publique centrale, une lecture attentive des textes organisant les différents ministères permet de constater une systématisation des inspections générales⁸⁷¹ et des services. Elles ont à leur tête un inspecteur général assisté de plusieurs inspecteurs. Il peut s'agir d'un inspecteur général de l'évaluation de la performance des services et un inspecteur général de l'évaluation du fonctionnement des services⁸⁷². Ils disposent dans l'accomplissement de leurs missions de nombreuses prérogatives. Ils ont accès à tous les documents des services contrôlés. Ils peuvent par ailleurs: demander par écrit des informations, explications ou documents aux responsables des services contrôlés qui doivent répondre dans les délais impartis; de disposer à leur demande de manière ponctuelle du personnel relevant d'autres services du ministère; de requérir la force publique en cas de nécessité après avis conforme du ministre et conformément à la législation en vigueur, afin de leur prêter main forte en cas de constatations d'atteintes à la fortune publique. Les différentes missions d'inspection ou de contrôle effectuées donnent lieu à la rédaction d'un rapport adressé au ministre avec une copie adressée au secrétaire général du ministère concerné. Le cas échéant, le ministre concerné adresse une copie au Ministre en charge de la réforme administrative et au Ministre en charge du contrôle supérieur de l'État. Le ministre adresse trimestriellement ou semestriellement un rapport de contrôle et chaque année un rapport annuel d'activités de l'inspection générale qui peut avoir pour destinataires : soit le Président de la République, soit le Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

622. A côté des inspections générales ministérielles ou de services, d'autres structures ont vu le jour dans l'organigramme de certains entités publiques relevant de l'État central. Il s'agit des structures d'audit interne⁸⁷³. L'audit interne a pour objet le contrôle à posteriori de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne. Directement rattachés au ministre, les organes d'audit interne apparaissent comme des instruments de modernisation du fonctionnement des administrations publiques. Ils sont placés sous l'autorité d'un auditeur interne, assisté d'auditeurs. Leurs prérogatives dans l'accomplissement de leurs missions sont identiques à

⁸⁷¹ A titre illustratif, voir Article 5 du décret n° 2018/449 du 01 août 2018 portant organisation du ministère de la décentralisation et du développement local ; article 5 du décret n° du Décret n° 2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics ; articles 2 et 5 du Décret n°2008/220 du 04 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire.

⁸⁷² Article 5 du Décret n°2008/220 du 04 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire.

⁸⁷³ Articles 8 et 14 du décret 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat.

celles des inspecteurs. Ils sont chargés du contrôle, de l'évaluation des activités, du fonctionnement et des performances des services internes ; de l'évaluation et du contrôle des mesures et techniques d'amélioration du rendement et de la qualité du service, en liaison avec les services compétents en charge de la réforme administrative ; de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption au sein de l'institution ; de toute autre mission particulière à lui confiée par le ministre délégué⁸⁷⁴.

623. Au niveau local, nonobstant l'affirmation du principe de l'autonomie administrative et financière⁸⁷⁵, les collectivités territoriales décentralisées n'échappent aux exigences de bonne gouvernance financière publique attachée à la gestion axée sur les résultats. A ce titre, elles doivent se doter d'organes de contrôle interne. Une lecture attentive de l'arrêté n°00136/A/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant exécutoires les tableaux-types des emplois communaux dispose notamment en son annexe 2 dédié à l'organigramme des communautés urbaines qu'elles sont dotées d'une inspection générale. Elle assure les audits internes, le contrôle de gestion et les inspections. Dans le cadre des collectivités territoriales de manière générale, l'article 483 du code général des collectivités territoriales décentralisées indique que « *l'audit interne exercé par l'Exécutif de la collectivité territoriale* ». Cette disposition laisse donc aux exécutifs des collectivités territoriales décentralisées le soin d'organiser les audits internes de celles-ci. La généralité de la formule permet d'y faire entrer non seulement les exécutifs des régions mais également celles des communes peu importe qu'il s'agisse des communes, des communes d'arrondissement ou des communautés urbaines.

624. Le contrôle interne y est aussi assuré par le ministère de la décentralisation et du développement local. On peut lire à l'article 1 du décret d'août 2018 portant organisation de ce ministère, qu'il est chargé « *de la promotion de la bonne gouvernance au sein des collectivités territoriales décentralisées* ». Sa brigade nationale de contrôle des collectivités territoriales décentralisées aux termes de l'article 72 du décret de 2018 précité assure « *l'évaluation du fonctionnement et du contrôle de la gestion administrative, financière et comptable des collectivités territoriales décentralisées ; l'audit interne des collectivités territoriales décentralisées ; l'élaboration des outils et référentiels de contrôle des collectivités territoriales décentralisées ; (...); l'évaluation des services administratifs des collectivités territoriales*

⁸⁷⁴ Article 14 du décret 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat.

⁸⁷⁵ Article 8 de la loi 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

décentralisées ; du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des règles de bonne gouvernance au niveau local ; la promotion de la bonne gouvernance locale (...) ».

625. Dans le même ordre d'idée, le texte portant organisation du ministère chargé du contrôle supérieur de l'État prévoit en son article 16 que l'administration centrale comprend en son sein : une Division des inspections et de contrôle des collectivités territoriales décentralisées, une Division des inspections et de contrôle des établissements publics et des organismes spécifiques, une Division des inspections et de contrôle des entreprises du secteur public et parapublic. Placée sous la direction d'un chef de Division, la Division des inspections et de contrôle des collectivités territoriales décentralisées comporte deux sections dédiées chacune respectivement aux communes et aux communautés urbaines dont l'une des missions essentielles est le suivi et l'évaluation des activités des structures de contrôle interne⁸⁷⁶. La Division des inspections et de contrôle des établissements publics et des organismes spécifiques est chargée à travers ses deux sections : celle des établissements publics et celle des organismes spécifiques du suivi et de l'évaluation des activités des structures de contrôle interne. La dernière comme les deux premières assurent les mêmes missions dans le cadre des entreprises publiques.

626. Tout compte fait, on note des disparités plus ou moins importantes dans la mise en place des dispositifs de contrôle interne au sein de l'administration publique centrale et dans les collectivités territoriales décentralisées. Dans le même ordre d'idées on constate une préférence accordée au contrôle interne, plutôt qu'à l'audit interne, qui apparaît comme le parent pauvre des mécanismes, de vérification, d'évaluation du fonctionnement des entités publiques. Il s'agit de la traduction de l'absence d'une culture administrative de l'audit des organisations et des systèmes. La responsabilisation des ordonnateurs dans le cadre de la réforme des finances publiques implique de renforcer les dispositifs de contrôle interne en tant qu'outils de gouvernance et d'aide à la décision, dans l'optique d'améliorer la performance et les résultats.

627. En somme, la volonté d'instaurer un contrôle interne dans les administrations et les entités publiques portée par une Circulaire primo-ministérielle de 1997 s'est traduite par une mise en place timide et progressive des mécanismes de contrôle interne. Amorcée en 2007, la réforme des finances publiques, qui s'est consolidée avec les lois de 2018, impose au regard de la responsabilisation accrue des ordonnateurs, de renforcer les dispositifs de contrôle interne, afin de garantir l'atteinte de la performance. Il apparaît alors urgent d'adopter un texte de nature

⁸⁷⁶ Article 30 (1) du décret 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'Etat.

réglementaire à forte valeur juridique et didactique, dont l'objet sera de fixer le cadre général de mise en place du contrôle interne dans les administrations publiques et dans les organes décentralisés de l'État. La nécessaire densification du contrôle interne fait écho à la diffusion du contrôle de gestion.

B. La diffusion du contrôle de gestion au sein des administrations publiques

628. L'ancrage des finances publiques camerounaises dans le paradigme de la gestion axée sur les résultats avec pour objectif d'optimiser la performance a entraîné l'hypertrophie de certains contrôles jusque-là demeurés marginaux. C'est le cas du contrôle de gestion. Sa diffusion tire sa genèse de la loi de 2007 et des directives CEMAC de 2011, qui érigent la quête de performance en objectif des finances publiques, avec comme instrument privilégié le budget-programme. Les difficultés rencontrées par les administrations publiques dans la mise en place de la budgétisation par programme, notamment l'imprécision des objectifs et des indicateurs, les imperfections du pilotage, le non-respect de la pluri-annualité ont poussé le Premier Ministre à adopter la Circulaire n° 003/PM du 06 juillet 2015 relative au contrôle de gestion, dans le cadre de l'élaboration et l'exécution du budget de l'État. Elle a pour objet de permettre la mise en place du contrôle de gestion en tant que dispositif de pilotage de la performance dans les administrations publiques. Nonobstant l'évocation du contrôle de gestion à l'article 69 (2) de la loi portant régime financier de l'État et des entités publiques⁸⁷⁷, elle demeure le texte de référence, en attendant la mise en place d'un dispositif juridique spécifique.

629. En premier lieu, le contrôle de gestion appelle une clarification notionnelle. De manière exclusive, le contrôle de gestion n'est pas une vérification ou un audit. Dans une approche inclusive, le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre au sein d'un département ministériel ou d'une administration, en vue d'améliorer le rapport entre les ressources (humaines, matérielles, financières.....) mobilisées et les résultats obtenus, dans le cadre de l'exécution d'un programme donné, sur la base d'objectifs préalablement définis, au terme d'une démarche de planification stratégique⁸⁷⁸. Le pilotage évoqué s'apprécie à la capacité du responsable de programme ou d'action, à prendre des décisions initiales ou correctives, en s'appuyant sur une bonne maîtrise des coûts, des activités et des résultats. Le contrôle de gestion apparaît alors comme un outil d'aide à la décision, dont les activités se déploient tout au long du cycle budgétaire, articulé autour du processus de Planification-

⁸⁷⁷ « Sur la base des objectifs généraux fixés par le Ministre, le responsable de programme détermine les objectifs spécifiques, affecte les moyens et contrôle les résultats des services chargés, sous sa responsabilité, de la mise en œuvre du programme. Il s'assure du respect des dispositifs de contrôle interne et de gestion ».

⁸⁷⁸ Point 13 de la circulaire de 2015 précitée.

Programmation-Budgétisation et de suivi/évaluation (PPBS). Il vise à assurer la performance des programmes qui s'apprécie au regard des critères d'économie⁸⁷⁹, d'efficacité⁸⁸⁰ et d'efficience⁸⁸¹.

630. En deuxième lieu, le contrôle de gestion est encadré par une pluralité de principes⁸⁸². L'objectivité impose au contrôleur de gestion d'exercer sa mission en toute neutralité et impartialité. L'exhaustivité préconise que le contrôle porte sur tous les programmes consignés dans le projet de performance et sur tous les instruments stratégiques et opérationnels d'exécution de la politique ministérielle. La proactivité implique que le contrôle assure une veille permanente et alerte des responsables de programme, d'actions ou d'activités sur l'atteinte ou non des résultats. L'incompatibilité impose le non cumul au sein d'un programme des fonctions de responsable de programme et de Contrôleur de gestion de même que cette qualité est incompatible avec celle de Contrôleur Financier et de Comptable public.

631. En troisième lieu, le contrôle de gestion est assuré par le Contrôleur de gestion qui n'est ni un contrôleur de la gestion, ni un vérificateur. Il n'est pas investi des pouvoirs de sanction et n'audite pas les comptes. Sa désignation peut être le fait de chaque chef de département ministériel et d'institution auprès de chaque responsable de programme, ou alors le fait du responsable de programme. Il travaille en étroite collaboration avec l'unité chargée du suivi au sein du ministère ou de l'institution concernée⁸⁸³. Cette dernière assure et coordonne la fonction de contrôle de gestion au sein du ministère ou de l'institution. Elle est chargée de l'organisation et l'animation du réseau interne des contrôleurs de gestion, de la description des procédures de dialogue de gestion et de pilotage de la performance, de la synthèse de la mise en œuvre de chaque programme⁸⁸⁴. Garant de la performance, il assure le suivi rigoureux des indicateurs, en vue de la réalisation des objectifs fixés⁸⁸⁵. Son rôle est d'appuyer le responsable de programme dans sa mission. A ce titre, il intervient en aval et en amont de l'élaboration de la loi de finances.

632. Dans le cadre de la phase de l'élaboration de la loi des finances, le contrôleur de gestion : veille à la cohérence des objectifs contenus dans les instruments de planification stratégique et de programmation financière, et contribue à leur élaboration ; fournit les éléments objectifs et quantifiés d'analyse des coûts et des résultats des activités ; participe à l'élaboration des

⁸⁷⁹ Elle renvoie à la maîtrise des coûts en rapport avec les objectifs visés (elle est mise à mal par les gaspillages, les sur-paiements, les dépenses somptuaires).

⁸⁸⁰ Elle a trait à l'atteinte des objectifs fixés qu'ils soient opérationnels ou stratégiques.

⁸⁸¹ Elle consiste à utiliser au mieux les ressources disponibles afin d'optimiser la productivité.

⁸⁸² Point 20 de la circulaire de 2015 précité.

⁸⁸³ Point 27 de la circulaire 2015 précité.

⁸⁸⁴ Point 26 de la circulaire 2015 précité.

⁸⁸⁵ Point 15 de la circulaire de 2015 précité.

programmes consignés dans les Projets de Performance des Administrations (PPA) ; contribue à la fixation des objectifs et à la définition des indicateurs ; apprécie le réalisme et l'ambition des cibles de résultat proposés par les responsables d'actions et d'activités et s'assure que leur agrégation permet d'atteindre les cibles du programme⁸⁸⁶.

633. Dans le cadre de la phase d'exécution de la loi de finances, le contrôleur de gestion : collecte et analyse les informations de gestion ; veille à ce que les objectifs et la stratégie du programme sont communiqués aux services centraux et déconcentrés ; coordonne la déclinaison des objectifs et des indicateurs accolés aux actions et aux activités relevant des services centraux et déconcentrés et assure la diffusion et l'appropriation par tous les acteurs de la démarche et des outils du management de la performance. Dans le cadre du suivi/évaluation, le contrôleur de gestion conçoit et renseigne le tableau de bord du responsable de programme, prépare et assure le suivi des actions arrêtées dans le cadre du dialogue de gestion et propose les mesures correctives, recueille et diffuse les bonnes pratiques de pilotage du programme au profit des responsables et élabore le rapport Annuel de Performance (RAP) du programme, sous la supervision du responsable de programme.

634. Le ministre des finances est responsable du déploiement du contrôle de gestion. A ce titre, il doit définir les outils méthodologiques nécessaires à sa diffusion dans les administrations publiques, développer les instruments de collecte, de traitement et d'analyse des données relatives à la performance des programmes et assurer la coordination et le suivi des projets ministériels de développement du contrôle de gestion, de même que la mise en place d'un réseau interministériel de contrôleurs de gestion⁸⁸⁷. C'est dans cette optique, qu'il faut situer le lancement du réseau des coordonnateurs du contrôle de gestion des départements ministériels, au cours d'un atelier organisé le 20 janvier 2020 à l'hôtel Djeuga Palace de Yaoundé. Une illustration de la matérialisation de la mise en place de dispositif de contrôle de gestion au sein des administrations publiques est constituée par l'apparition dans les organigrammes des ministères élaborés après 2015, à côté des inspections générales, des divisions du suivi et du contrôle de gestion. A titre illustratif, on peut ainsi lire à l'article 23 du décret d'août 2018 portant organisation du ministère de la décentralisation et du développement local indique que cette division est placée sous l'autorité d'un chef de division. Elle abrite en son sein une cellule

⁸⁸⁶ Point 23 de la circulaire de 2015 précité.

⁸⁸⁷ Point 28 de la circulaire

du contrôle de gestion. Cette dernière est placée sous l'autorité d'un chef de cellule assisté de deux chargés d'études-assistants⁸⁸⁸.

635. Du point de vue matériel, l'implémentation du contrôle de gestion s'appuie sur la mobilisation des outils tels que les Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT), les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui permettent de définir un cadre triennal de dépenses et partant de préciser les principales activités à réaliser. Elle s'appuie également sur les Projets de Performance des administrations, (PPA) qui décrivent le cadre de mise en œuvre de la performance des programmes et les Rapports Annuels de Performance, (RAP) qui permettent d'évaluer la mise en œuvre des programmes, eu égard aux objectifs et aux indicateurs visés. La portée du contrôle de gestion dans le contexte camerounais mérite d'être restituée.

636. Dans un premier temps, son apport dans le cadre de l'ajustement actuel de la gouvernance publique à la gestion axée sur les résultats apparaît indéniable. Sa mise en œuvre apparaît comme un enjeu essentiel dans la quête de performance dans le cadre du budget-programme. Il garantit aux managers, que les ressources obtenues seront utilisées de manière efficace et efficiente, pour assurer la réalisation optimale des objectifs projetés. L'optimisation de la quête de performance des organisations publiques les rapproche du modèle de gestion privatiste fondée sur la recherche du profit et une grande rentabilité.

637. Dans un second temps, son implémentation dans l'environnement camerounais se heurte à de nombreux obstacles, qui minimisent son efficacité et minorent son effectivité. Tout d'abord, si la désignation des contrôleurs de gestion est formellement assurée⁸⁸⁹, il n'est pas rare que leur implication dans la mise en œuvre des activités soit hypothéquée, ne lui permettant pas de pouvoir déployer ses différentes prérogatives. Dans le même ordre d'idées, les contrôleurs de gestion désignés ne remplissent pas toujours les exigences de profil liées à une telle fonction⁸⁹⁰ ce d'autant plus que leur désignation est discrétionnaire. Cet état de fait nuit gravement à l'efficacité de leur mission essentielle. Les rapports entre le contrôleur de gestion et le responsable de programme sont toujours loin d'être harmonieux, ce qui ne permet pas la franche collaboration qui devrait régir leurs rapports.

638. Ensuite, d'un point de vue technique, il s'observe une présence et une utilisation disparate des outils du contrôle de gestion élaborés. Dans cette optique, on note une forte

⁸⁸⁸ Article 26 du décret de 2018 précité.

⁸⁸⁹ On note une désignation formelle accrue des contrôleurs de gestion dans les administrations publiques (avec ou sans acte).

⁸⁹⁰ Au-delà de la formation de base en gestion, la fonction suppose également une formation technique en contrôle de gestion.

présence des outils de synthèse (Reporting, rapports périodiques d'activités, rapports annuels de performance); moyenne des outils d'exécution (Contrats de performance et lettres de mission annuelle ; Plan de Travail Annuel (PTA) ; Nomenclature des pièces justificatives de l'atteinte des résultats ; la matrice de suivi/fiche de collecte et banque d'activités); mitigée des outils d'analyse de données (tableaux de bord); et faible des outils de planification (Stratégie programme, fiche de documentation de l'indicateur, dictionnaire des indicateurs). On constate également une maîtrise approximative des différents outils du contrôle de gestion par leurs utilisateurs, ce qui impacte la qualité des résultats du contrôle effectué et par conséquent la capacité de ce dernier à influencer positivement sur l'atteinte des objectifs.

639. Ces insuffisances appellent des actions visant d'abord à construire un véritable profil professionnel du contrôleur de gestion de la sphère publique et d'adosser leur désignation sur des critères objectifs articulés autour de la compétence et de l'éthique. Puis, des initiatives visant à assainir les rapports entre les responsables opérationnels et les contrôleurs de gestion dans le cadre d'une approche collaborative et partenariale. Enfin, une mobilisation optimale, judicieuse et harmonieuse des différents outils dédiés au contrôle de gestion s'impose.

640. En guise de résumé, la réforme des finances publiques camerounaises qui marque son passage d'une logique de moyens à une approche fondée sur les résultats, rend incontournable l'instauration d'un contrôle de gestion efficace dans la sphère publique. En tant qu'outil d'aide à la gouvernance, et mécanisme au service de la performance, l'implémentation du contrôle de gestion amorcée dans le contexte camerounais depuis 2007 et qui s'est consolidée avec la circulaire du Premier Ministre de 2015, mérite d'être poursuivie et accentuée au regard de nombreuses défaillances constatées dans sa mise en œuvre. La qualité du contrôle de gestion permettra d'améliorer celle des autres contrôles effectués par des organismes publics spécialisés.

Paragraphe 2. Le contrôle exercé par des institutions spécialisées

641. Le contrôle de la gestion publique dans le contexte camerounais est marqué par l'intervention d'une multitude d'institutions, dont certaines assurent l'arrimage à la nouvelle donne financière de manière indirecte⁸⁹¹. La première, qui s'origine d'un dispositif supranational, participe à la lutte contre le blanchiment de capitaux et la lutte contre le terrorisme (**A**) et l'autre, d'inspiration nationale, est dédiée à la lutte contre la corruption (**B**).

⁸⁹¹ G. ESSONO EDOU, *La lutte contre la criminalité financière au Cameroun*, mémoire de DEA, Université de Yaoundé II, 2012.

A. le contrôle confié à l'Agence Nationale d'Investigation financière

642. L'article 25 du Règlement n° 01/03/CEMAC-CM du 04 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment de capitaux et financement du terrorisme en Afrique centrale institue l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) dans tous les pays membres de la CEMAC pour : prévenir, réprimer le blanchiment de capitaux, et lutter contre le financement du terrorisme. Elle prend place aux côtés du Groupe d'Action contre le blanchiment des Capitaux en Afrique Centrale, (GABAC) qui est l'instance sous régionale responsable de l'animation, de la coordination et de la redynamisation des actions entreprises par les États membres de la CEMAC, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et les produits du crime⁸⁹². Elle a été internalisée dans le contexte camerounais par le Décret du Président de la République n° 2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'ANIF.

643. Il importe, pour rendre compte de l'ANIF, de s'intéresser à son organisation et à son fonctionnement. L'organisation de l'ANIF est réglée à la suite du Décret de 2005 par l'arrêté n° 06/403/CF/MINEFI du 28 décembre 2006 portant organisation des services de l'ANIF. Il ressort de ce texte qu'elle est un service public de renseignement financier dotée de l'autonomie financière et d'un pouvoir de décision. Elle est rattachée au Ministère en charge des finances. Elle est composée de 04 membres dont un directeur⁸⁹³ et trois chargés d'études⁸⁹⁴, des services d'appui comprenant trois cellules opérationnelles et deux services administratifs. A ces instances ; il faut ajouter des correspondants désignés dans certaines administrations⁸⁹⁵. Ils sont nommés par un arrêté du MINFI sur proposition des administrations dont ils relèvent. Les membres, les correspondants et les experts de l'ANIF sont tenus au secret professionnel pendant et après l'exercice de leurs fonctions. Les deux premiers prêtent serment après leur nomination et avant leur entrée en fonction. Chargée de la mise en œuvre des missions de l'ANIF, le directeur général la représente à l'égard des tiers.

644. L'ANIF a pour mission : de recevoir, de traiter et, le cas échéant de transmettre aux autorités judiciaires compétents, tous les renseignements propres à établir l'origine des sommes ou la nature des opérations faisant l'objet de la déclaration de soupçon au titre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ; d'obtenir des informations utiles

⁸⁹² Règlement n° 02/02/CEAMC/UMAC/CM du 14 avril 2002 portant organisation et fonctionnement du Groupe d'Action contre le Blanchiment des Capitaux en Afrique Centrale (GABAC).

⁸⁹³ Il est nommé par décret du Premier Ministre sur proposition du MINFI pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.

⁸⁹⁴ Article 5 du décret précité. Ils comprennent : un fonctionnaire provenant du ministère des finances (expert en questions douanières ou en écriture bancaire), un officier de police judiciaire (spécialisé dans les questions financières), un magistrat (doté d'expérience dans les questions financières).

⁸⁹⁵ Article 9 du Décret précité.

à sa mission des autorités judiciaires et de contrôle des assujettis ; de constituer une banque de données contenant toutes informations utiles concernant les déclarations de soupçon prévues par le Règlement, les opérations effectuées ainsi que les personnes ayant effectué l'opération directement ou par personnes interposées. Dans le cadre des missions de l'ANIF sont assujetties à la déclaration de soupçon toute personne physique ou morale qui dans le cadre de sa profession réalise, contrôle, conseille des opérations entraînant des dépôts, des échanges, des placements, des conversions ou autres mouvements de capitaux notamment : le Trésor public, la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, les organismes financiers, les changes manuels, les gérants, directeurs et propriétaires de casinos, les notaires et autres membres des professions judiciaires indépendantes, les agents immobiliers, les sociétés de transport et de transfert de fonds, les agences de voyage, les commissaires aux comptes, les experts comptables, les auditeurs externes, les conseils fiscaux, les marchands d'article de valeur.

645. La déclaration de soupçon consiste à une déclaration faite à l'ANIF par les personnes qui y sont assujetties des sommes ou autres biens qui sont en leur possession et pourraient être en rapport avec une délit, un crime ou un processus de blanchiment d'argent ou des opérations qui seraient le résultat de la commission d'une infraction, des opérations dont l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire paraît douteuse et les opérations effectuées par les organismes financiers pour leur propre compte ou pour le compte des tiers avec des personnes morales. Elle est écrite ou verbale et doit préciser le délai dans lequel l'opération visée doit être exécutée. Le défaut de déclaration ouvre la voie à l'ouverture d'une procédure par l'autorité disciplinaire habilitée et l'information du procureur de la République. Une fois la déclaration reçue, l'ANIF l'analyse en procédant aux différentes vérifications utiles. Lorsque les vérifications révèlent des faits répréhensibles l'ANIF peut former opposition de l'opération concernée.

646. L'ANIF est financée par les ressources du budget de l'État, des contributions des institutions de la CEMAC et des partenaires au développement⁸⁹⁶. Elle élabore les rapports d'activités trimestriels qui recensent les techniques de blanchiment relevées sur le territoire national et formule des propositions pour renforcer la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Par la suite, elle établit un rapport annuel récapitulatif. Ces rapports sont adressés au MINFI, au ministre en charge de la défense, au délégué général à la sûreté nationale, au ministre de la justice, au secrétaire permanent du GABAC et au gouverneur de la BEAC. A titre illustratif, à l'occasion d'un séminaire national sur le risque de blanchiment

⁸⁹⁶ Article 22 du Décret précité.

de capitaux tenu à Yaoundé en novembre 2018, le directeur de l'ANIF Hubert NDE SAMBONE affirmait que « *si vous jetez un coup d'œil sur notre rapport d'activités, vous allez vous rendre compte qu'il y a des cas de blanchiment qui ont été identifiés et les rapports ont été transmis aux autorités judiciaires compétentes. Nous sommes aujourd'hui pratiquement à 5000 dénonciations reçues et à environ 700 rapports transmis aux autorités judiciaires. Pour ce qui est de l'évaluation financière, c'est en milliers de milliards de francs CFA* »⁸⁹⁷.

647. L'avènement de l'ANIF apparaît comme la traduction de la volonté des pouvoirs publics camerounais de consolider la lutte contre la délinquance financière et le financement du terrorisme. Bien que son action soit de plus en plus significative, comme l'illustre l'augmentation des rapports et des dénonciations, elle gagnerait en efficacité si les rapports adressés aux autorités judiciaires aboutissaient à des instructions et le cas échéant, à des condamnations. L'ANIF n'est pas la seule institution à intervenir dans le cadre de l'assainissement de la vie financière publique, la Commission Nationale Anti-Corruption participe à la lutte contre la corruption au Cameroun.

B. Le contrôle assuré par la Commission Anti-Corruption

648. Face à la corruption endémique qui sévit au Cameroun, les pouvoirs publics camerounais, sous l'impulsion des partenaires financiers extérieurs, ont mis en place des institutions de lutte contre ce fléau, dont la plus emblématique est la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC). Il s'agit de l'aboutissement d'un processus qui a commencé par la création en 1997 d'un comité ad hoc interministériel de lutte contre la corruption et la création de l'Observation National de Lutte contre la Corruption (ONLC) par l'arrêté n° 001/PM du 04 janvier 2000. Face aux insuffisances de l'ONLC dans le cadre de la mise en œuvre de la lutte contre la corruption, le Président de la République en application de l'article 6 de la Convention des Nations Unies et l'article 7 de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption a, par Décret n° 2006/008 du 11 mars 2006 formalisé l'acte portant création, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale Anti-Corruption. Expression de l'institutionnalisation de la lutte contre la corruption et de la criminalité financière au Cameroun.⁸⁹⁸ L'organisation de la CONAC est articulée autour de deux principaux organes : le Comité de coordination et le Secrétariat permanent. Le Comité de coordination composé de onze membres dont le Président et de Vice-Président, apparaît comme l'organe de direction de cette instance. Le secrétariat permanent quant à lui est l'organe exécutif.

⁸⁹⁷ www.investiraucameroun.com, publié le 21 novembre 2018, consulté le 22 janvier 2022.

⁸⁹⁸ A. TCHOUPPE, L'institutionnalisation de la lutte contre la corruption et de la criminalité financière au Cameroun, www.polis-sciencespobordeaux.fr, vol. 13, n° 1, polis/RCSP/CPRS, vol. 13, n° 1-2, 2006, pp. 57 et s.

Il comprend trois services : le service du courrier et des archives, le service des affaires générales, le service de la traduction et trois divisions : la division des investigations, la division de la prévention et de la communication et la division des études et de la coopération.

649. La CONAC est responsable devant le Président de la République. Ce qui assure son indépendance à l'égard des autorités contrôlées. Cette orientation est sensée lui assurer une certaine transparence et une crédibilité certaine. Le comité de coordination se réunit au moins une fois par mois sur convocation de son président. Ses décisions sont prises à la majorité simple des membres présents, la voix du président étant prépondérante en cas d'égalité. La Commission est tenue de mener ses investigations dans des délais raisonnables, à partir du moment où elle reçoit une dénonciation. Le Secrétaire permanent est nommé par décret du Président de la République. Son rapport d'action annuel est approuvé par le Président de la République. Pour remplir les missions qui lui sont assignées la CONAC a établi un programme de politique générale lui permettant de définir les grandes orientations de la lutte contre la corruption. Il s'agit du Document de Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (DSNLC). Elaboré en septembre 2010, ce document fixe les grandes lignes de la lutte contre ce fléau pour les années 2010 à 2015. Il dresse d'abord un diagnostic complet de la lutte contre la corruption, avant de dégager un plan d'action stratégique et d'élaborer des mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation. Il s'appuie sur la Vision 2035. Le Chapitre 1 rappelle le contexte et les fondements, le chapitre 2 s'appesantit sur les stratégies sectorielles, le chapitre 3 définit les stratégies de développement de l'intégrité et le chapitre 4 présente le mécanisme de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la SNLC.

650. Sa mise en œuvre s'est matérialisée par les initiatives à résultats rapides, (IRR) qui ont pour objet d'identifier des secteurs cibles où les actions seraient menées. Les actions à mener sont les suivantes: la prévention des cas de corruption, l'éducation des usagers et des agents, l'élimination des conditions favorables à la corruption, l'incitation des acteurs à s'éloigner de la corruption et la sanction des protagonistes de la corruption. De manière concrète, depuis sa création, la CONAC a mené un certain nombre d'actions. Il s'agit notamment d'un rapport sur l'état de la corruption le 10 novembre 2011. Ce dernier révèle que près de 14 milliards de francs ont été détournés dans les dix régions du pays, du fait de la corruption. Certains départements ministériels sont particulièrement indexés, notamment le Ministère des travaux publics, relativement à la construction de la route Ayos-Bonis, où il est révélé une collusion qui « *a entraîné une prolongation infinie des délais contractuels de construction de la route passés de*

25 à 66 mois pour le lot 1 et de 30 mois à 56 mois pour le lot 2 inachevé »⁸⁹⁹ à laquelle il faut ajouter des pratiques de corruption constituées par des « *libéralités faites par l'entreprise à certains fonctionnaires du Ministère des travaux publics* »⁹⁰⁰ et des fraudes qui se concrétisent par des « *surfacturations, paiements en trop et paiements erronés au détriment de l'Etat* »⁹⁰¹. Ces dénonciations quelque peu tardives ne favorisent pas l'action répressive et sont des facteurs favorables à la consolidation des effets préjudiciables des faits délictueux.

651. Dans le cadre de son fonctionnement, la CONAC tire ses ressources des dotations inscrites au budget de l'État, les fonds des partenaires au développement, les dons et legs de toute nature et toutes les autres ressources éventuelles. Les ressources autres que celles étatiques sont soumises à l'approbation du Président de la République. Le Président est l'ordonnateur de son budget, qui fait l'objet d'un contrôle par les services compétents de l'État. Les résultats des investigations menées par la CONAC donnent lieu à des poursuites disciplinaires et judiciaires. En cas de découverte d'actes susceptibles d'être qualifiés de corruption ou d'infractions connexes, la CONAC monte le dossier et le transmet au Président de la République qui prend les mesures appropriées, sauf dans l'hypothèse de flagrant délit où la Commission saisit elle-même les services compétents de l'État. Dans ce dernier cas, le Président peut saisir directement le Ministre de la justice et informer l'employeur du mis en cause⁹⁰². Le cas échéant, le Président ou les membres du Comité de coordination peuvent suivre les poursuites devant les tribunaux. Le président peut aussi désigner un représentant de la Commission dans le cadre des procédures ainsi engagées⁹⁰³.

652. Dans le même ordre d'idées, chaque mission de la Commission Nationale Anti-Corruption donne lieu à un rapport adressé au Président de la République et aux administrations chargées de la mise en œuvre des recommandations. Elle élabore également, à la haute attention du chef de l'État, un rapport annuel sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun. Ce rapport est rendu public. La CONAC a présenté plus d'une dizaine de rapports annuels de lutte contre la corruption au Cameroun. On peut citer sans souci d'exhaustivité la publication des rapports de 2011, 2013, 2015, 2019, 2020, 2021 et 2022. Il est loisible de se questionner sur la portée réelle de ces rapports, étant entendu que les informations qui y sont contenues n'ont pas toujours donnée lieu à des actions concrètes et pertinentes.

⁸⁹⁹ Rapport de la CONAC sur l'état de la corruption au Cameroun, pour les années 2008, 2009 et 2010.

⁹⁰⁰ *Ibidem*.

⁹⁰¹ *Ibidem*.

⁹⁰² Article 22 du décret 2006 précité.

⁹⁰³ Article 23 du décret 2006 précité.

653. Bien que créditée de bons points⁹⁰⁴, l'action de la CONAC est atténuée par un certain nombre de pesanteurs. Sur le plan intrinsèque, le manque de moyens humains, infrastructurels, techniques, logistiques et financiers constitue un facteur de relativisation de son efficacité. Une optimisation de ses moyens pourrait permettre d'améliorer son action dans de lutte contre la corruption. L'aménagement de son office, essentiellement orientée vers le Président de la République comme destinataire, dénote de sa politisation avérée. Il serait plus opportun de laisser la CONAC saisit elle-même les juridictions compétentes. Dans une approche extrinsèque, l'action de la CONAC est marquée par la méfiance des citoyens, qui semble s'atténuer avec l'augmentation des plaintes et des dénonciations⁹⁰⁵ et la défiance des administrations contrôlées.

654. Pour lever ces facteurs préjudiciables, l'émergence d'une véritable culture éthique publique, institutionnelle et citoyenne est nécessaire. Elle passe par l'éducation, la formation et la conscientisation des masses. De manière structurelle, la CONAC pourrait dans le cadre de l'adoption d'une loi anti-corruption se voir érigée en Haute autorité de lutte contre la corruption, avec des pouvoirs étendus et une couverture spatiale décentralisée⁹⁰⁶.

655. En clair, la lutte contre la criminalité financière dans le contexte camerounais, notamment la corruption et les infractions connexes, a donnée naissance à une multitude d'instances au rang desquelles figure la CONAC. Son bilan mitigé, appelle après plus d'une dizaine d'années d'existence un ajustement de celle-ci, tant sur le plan structurel, fonctionnel qu'opérationnel. La CONAC gagnerait à être constitutionnalisée et être dotée d'un statut protocolaire plus prestigieux et des moyens conséquents pour remplir ses missions de manière adéquate.

Conclusion du chapitre 1

656. L'arrimage des finances publiques camerounaises à la gestion axée sur les résultats depuis 2007 a entraîné un renouvellement de leur contrôle. Consolidée par les directives CEMAC de 2011, les lois 2018, et un impressionnant dispositif réglementaire, cette mutation n'a pas épargnée le contrôle administratif des finances publiques, qui a dû s'adapter à la nouvelle donne financière publique. Cette adaptation, loin d'être uniforme, se résume à une rénovation des contrôles traditionnels et une consécration des contrôles nouveaux. Relativement

⁹⁰⁴ En 2011 et 2017, les gains financiers cumulés grâce aux investigations de la CEMAC sont de 1652,5 milliards de FCFA grâce à la collaboration avec le TCS et la Cour suprême.

⁹⁰⁵ On est passé de 482 dénonciations en 2010 à 23048 dénonciations en 2018.

⁹⁰⁶ « Rapports de la CONAC : le Cameroun a réalisé des gains de plus 1652 milliards de FCFA », www.237online.com, publié le 17 décembre 2017, consulté le 18 janvier 2021.

à la rénovation des contrôles administratifs traditionnels des finances publiques, il convient d'évoquer le contrôle financier et comptable, ainsi que l'audit.

657. Le contrôle financier a été renouvelé, tant du point de vue organique que technique. Organiquement, le Contrôleur Financier a été érigé en acteur à part entière du processus budgétaire. Techniquement, il lui revient d'émettre des avis de sincérité et de soutenabilité des plans d'engagement des dépenses et de moduler les contrôles budgétaires en fonction du risque attaché à la dépense. Le contrôle comptable a été réajusté. Tout d'abord la fonction de comptable a été clarifiée. Puis, ses modalités ont été marquées par l'institution du compte unique du trésor et la consécration de la comptabilité patrimoniale. La pratique de l'audit a quant à elle été renforcée, à travers un renouvellement non seulement de son assise juridique, mais également de ses instances, et un enfin meilleur encadrement de sa conduite.

658. S'agissant de l'institution des contrôles nouveaux, l'on note d'une part, ceux qui devraient être mis en place au sein des entités publiques, avec pour objectif, non seulement la quête de performance et l'accompagnement du responsable de programme dans la réalisation des objectifs qui lui sont assignés, par les soins du Contrôleur de gestion, mais aussi d'évaluer le fonctionnement et les performances des organisations qui les abritent, à travers les inspections générales et les bureaux d'audits internes. D'autre part, les organes de contrôle des institutions spécialisées. Si les premiers contrôles visés sont: le contrôle interne et le contrôle de gestion, Les contrôles effectuées par les institutions spécialisées sont ceux confiés respectivement l'Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF) intervenant spécifiquement dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC) dont le domaine d'intervention privilégié est la lutte contre la corruption.

CHAPITRE 2. L'ARRIMAGE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

659. Le contrôle des finances publiques est devenu, au fil du temps, l'une des pierres angulaires de la démocratie⁹⁰⁷. Il fait d'ailleurs désormais partie de « *l'orthodoxie comptable* »⁹⁰⁸. Tous les États du monde aujourd'hui font des efforts pour assainir leurs finances publiques, en densifiant les contrôles, afin de garantir leur efficacité, mais aussi leur rentabilité. En effet, il va de soi que les finances publiques sont le principal mode de financement du développement économique, surtout dans les pays d'Afrique, où l'État et les autres personnes publiques sont principalement chargés de la réalisation des missions d'intérêt général. C'est ainsi que plusieurs mécanismes de contrôle de l'utilisation des ressources publiques sont mis sur pied. L'objectif étant de renforcer la soutenabilité des finances publiques. Dans ce cas, certains contrôles se font a priori de l'exécution des budgets et d'autres s'effectuent à posteriori. Le contrôle juridictionnel s'inscrit dans la seconde catégorie. Il renvoie à l'ensemble des mécanismes mis en œuvre par les juridictions, pour garantir la régularité des différentes opérations financières effectuées par les autorités habilitées à exécuter les budgets publics. Dans cette perspective d'arrimage du contrôle juridictionnel à la nouvelle gestion publique, on remarque la consolidation du contrôle des juridictions spécialisées (section 1) et l'évolution amorcée du contrôle des juridictions non spécialisées (section 2).

⁹⁰⁷ D. MIGAUD, « La Cour des comptes Un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », *Revue française de finances publiques* - 01/09/2015 - n° 131 – p. 100.

⁹⁰⁸ S. DAMARREY, *Droit de la comptabilité publique*, Gualino, 1^{re} édition 2017, p. 80.

SECTION 1. LA CONSOLIDATION DU CONTROLE DES JURIDICTIONS SPECIALISEES

660. La consolidation du contrôle des juridictions spécialisées est marquée par deux éléments: l'apparition éphémère du contrôle des juridictions spécialisées (paragraphe 1) et leur renaissance (paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'existence éphémère des juridictions spécialisées

661. Bien qu'ayant eu une existence éphémère, les juridictions spécialisées en matière de contrôle juridictionnel des finances publiques ont bel et bien existé au Cameroun. Il en était ainsi, dans la mesure où les juridictions spécialisées « *constituent l'un des dispositifs œuvrant en faveur de la probité et l'intégrité publiques, l'un des instruments de la confiance que les citoyens sont en droit d'exiger des institutions républicaines, l'un des fers de lance de la transparence de la vie publique* »⁹⁰⁹. Qu'il s'agisse de la juridiction des comptes (A) ou du Tribunal criminel spécial (B), cette situation était tributaire de la conjoncture⁹¹⁰.

A. L'existence éphémère de la juridiction des comptes

662. L'histoire de la juridiction des comptes du Cameroun est rythmée par les grandes séquences qui ponctuent l'évolution des institutions nationales⁹¹¹. Le modèle institutionnel de la juridiction des comptes a été mis sur pied, bien qu'il ne répondait pas à l'architecture du modelé français. La chambre des comptes va très tôt être créée (1), mais va disparaître une dizaine d'années plus tard (2), pour laisser la place au contrôle administratif et politique.

1. L'apparition des juridictions des comptes

663. De 1919 à 1960, période pendant laquelle le Cameroun était presque sous tutelle franco-anglais, il revenait à la Cour des comptes française de contrôler et de juger les comptes publics de l'ancien territoire du Cameroun⁹¹². Dès l'indépendance, la constitution du 4 mars 1960 avait

⁹⁰⁹ Didier MIGAUD, « La Cour des comptes : un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », *Revue française de finances publiques*, 2015, n° 131, p. 5.

⁹¹⁰ H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Le Tribunal criminel spécial au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative sur les Lois de 1961 et 2011 », *Juridical Tribune*, Volume 2, Issue 2, 2012, p. 140.

⁹¹¹ EYEBE AYISSI (H.), *La protection de la fortune publique*, Éd. Le Kilimandjaro, 2013, p. 225.

⁹¹² LOGMO MBELEK (A), « Le Contrôle supérieur de l'État au Cameroun : une étude sociojuridique », Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, FSJP, juin 2002, p. 37. Henri Eyebe Ayissi, *La protection de la fortune publique au Cameroun*, EDLK, 2013, p. 225.

institué une cour suprême, sans toutefois créer une cour des comptes, encore moins une chambre des comptes au sein de la Cour suprême. Ce n'est qu'en 1961, que la chambre des comptes sera créée, notamment par la loi n° 61-3 du 4 avril 1961 créant une chambre des comptes au sein de la Cour suprême, en vue du jugement des comptes de la République du Cameroun⁹¹³.

664. Le passage à l'État fédéral va entraîner des mutations institutionnelles. La disparition de la Cour suprême au profit de la Cour fédérale de justice⁹¹⁴ créée par la loi constitutionnelle n° 61/24 du 1^{er} septembre 1961, va également faire évoluer le contrôle juridictionnel des comptes. Une Cour fédérale des comptes sera consacrée par l'article 100 de l'ordonnance n° 62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République fédérale du Cameroun de 1962⁹¹⁵ qui disposait que : « *le jugement des comptes des recettes et des dépenses des comptables publics est effectué par la Cour fédérale des comptes* »⁹¹⁶. Aujourd'hui, c'est la Cour suprême qui est la plus haute juridiction de l'État en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes.

665. La chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun oriental va fonctionner jusqu'en 1969. Cela montre que dans le domaine du contrôle et du jugement des comptes, l'histoire de la chambre des comptes est rythmée par les grandes séquences qui ponctuent l'évolution des juridictions nationales⁹¹⁷. En effet, deux textes de la même année vont consacrer la disparition des juridictions des comptes. D'une part, l'article 21 de la loi de finances du 14 juin 1969 a consacré la disparition de Cour fédérale des comptes et d'autre part, la loi n° 69-LF-17 du 10 novembre 1969 portant a supprimé la chambre des comptes. Par ailleurs, cette

⁹¹³La création de la Cour Suprême du Cameroun oriental résulte de la loi n° 61/12 du 20 juin 1961.

⁹¹⁴L'ordonnance n° 61-OF-6 du 4 octobre 1961 fixant la composition, les conditions de saisine et la procédure de la Cour fédérale de Justice le relève d'ailleurs.

⁹¹⁵La Cour fédérale des comptes était composée de (art 102 de l'Ordonnance de 1962): du président de la Chambre de la Cour suprême du Cameroun oriental, président ; d'un conseiller à la Cour suprême du Cameroun L'article 109 disposait en plus qu'« *en dehors des attributions juridictionnelles..., la Cour fédérale des comptes possède un pouvoir de contrôle de l'emploi des deniers publics* ».

Article 103 (nouveau) : (loi n° 64/LF/11 du 13/11/64). Le Directeur du Trésor fédéral remplit les fonctions du ministère public auprès de la Cour fédérale des Comptes. Il est suppléé, de plein droit, en cas d'absence ou d'empêchement, par un substitut en service extraordinaire désigné dans les mêmes conditions que les conseillers en service extraordinaire.

⁹¹⁶ La cour fédérale des comptes avait ainsi des compétences juridictionnelles : arrêts qui établissent si les comptes jugés sont quittes, en avance ou en débet. Dans le deuxième cas, le comptable qui s'était reconnu débiteur du Trésor alors qu'il ne l'était pas, est déclaré en avance, sans toutefois que cet arrêt forme titre contre le Trésor, et il obtient décharge de sa gestion. Dans le troisième cas, et si le comptable refuse d'opérer le reversement nécessaire immédiat, la Cour fédérale des comptes procède par son arrêt définitif au forcement de recette ou au rejet de dépense et elle déclare le comptable en débet, mettant ainsi à sa charge la somme dont il est redevable. Elle avait également les compétences non juridictionnelles : la Cour fédérale des Comptes possède un pouvoir de contrôle de l'emploi des deniers publics dans tous les cas où elle l'estime nécessaire et particulièrement en ce qui concerne : les organismes dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'État ou qui reçoivent de l'État une subvention annuelle supérieure à 10 millions ; les personnes et services astreints à la tenue d'une comptabilité administrative.

⁹¹⁷ H. EYEBE AYISSI, *La protection de la fortune publique au Cameroun*, EDLK, 2013, p. 225.

disparition sera confirmée par l'ordonnance n° 72/006 du 26 août 1972 portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême, qui ne consacre que la chambre administrative, la chambre civile et commerciale, la chambre criminelle, etc.

666. Bien qu'elle ait été éphémère⁹¹⁸, la chambre des comptes de la Cour fédérale de justice était la traduction de la volonté des pouvoirs publics, d'avoir une gestion saine des finances publiques. Cette disparition va conduire au contrôle des comptes, uniquement par les organes administratifs.

2. Le remplacement de la juridiction des comptes par le contrôle administratif

667. L'histoire judiciaire du Cameroun ne retient pas le contrôle juridictionnel des comptes publics après l'éphémère chambre des comptes de la Cour fédérale de justice, comme un modèle durable du contrôle juridictionnel des finances publiques⁹¹⁹. En effet, après une brève existence, la disparition de la chambre des comptes va, non pas sonner le glas de tout contrôle des finances publiques, mais plutôt conduire à un transfert de compétences aux corps de l'administration. Pourtant, il est généralement admis que les contrôles administratifs ne présentent pas de meilleures garanties qu'un contrôle juridictionnel⁹²⁰. Ils sont toujours considérés comme moins indépendants, que ceux relevant des juridictions.

668. Ainsi, de 1969 à 2003, en passant par la constitution de 1996, le Cameroun s'inscrit dans un système administratif d'apurement des comptes, qui sera d'abord confié à l'inspection générale de l'État⁹²¹, qui deviendra plus tard l'inspection générale de l'État et de la réforme administrative à la faveur du décret n° 86-1213 du 6 octobre 1986 réorganisant les services de l'inspection générale de l'État et de la Réforme administrative (IGERA). Ce texte fait de l'IGERA un ministère délégué à la Présidence. Ce ministère⁹²² était chargé de l'apurement des

⁹¹⁸ C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême) », *Juridis Périodique*, n° 56, octobre, novembre, décembre 2003, p. 73.

⁹¹⁹ C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême) », *Juridis Périodique*, n° 56, octobre novembre décembre 2003, p. 73.

⁹²⁰D. OUÉDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 66. Voir aussi le *Guide didactique de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA* du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

⁹²¹**Article 6**, décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables. « L'inspection générale de l'État apure les comptes des comptables et détermine la responsabilité personnelle et pécuniaire de ces derniers par voie d'arrêté du ministre chargé de l'Inspection générale de l'État ».

⁹²²**Article 11**, décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables Le ministre chargé de l'inspection générale de l'État statue après examen des

comptes publics et concourait à la sanction des Comptables, Ordonnateurs et gestionnaires de crédits, dans les conditions prévues par les lois et règlements⁹²³. L'IGERA va donc intégrer en un seul organe toute « la chaîne logique » du contrôle, depuis la constatation des dysfonctionnements et autres irrégularités de gestion, jusqu'à la sanction des fautes de gestion et la proposition des réformes de structures et des procédures, en passant par l'apurement des comptes des Comptables publics⁹²⁴.

669. En marge du rôle de l'inspection générale de l'État, il était prévu avant sa transformation en IGERA que : *« les ministres et vice-ministres peuvent également mettre en cause la responsabilité des comptables qui relèvent de leur autorité, si ces derniers ont omis de faire une recette, ont exécuté une dépense irrégulière ou si leur caisse fait apparaître un manquant en deniers ou en valeurs »*⁹²⁵. Dans ce cas, les ministres intéressés saisissent immédiatement le ministre des Finances qui, le cas échéant, prend une décision de débet et émet un ordre de versement correspondant⁹²⁶. Aujourd'hui, une partie des compétences de l'IGERA a été dévolue au service du contrôle supérieur de l'État qui existe encore jusqu'aujourd'hui, au regard du décret n° 2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle

conclusions présentées par le rapporteur, par arrêté de compte. (1) L'arrêté des comptes est définitif et certifie la ligne de compte s'il n'y a pas d'observations ; (2) Dans le cas contraire, l'arrêté de compte est provisoire et comprend deux parties : a) La première partie concerne la ligne de compte ; b) La deuxième partie enjoint aux comptables concernés par le compte de réparer les irrégularités constatées, d'apporter les justifications manquantes de procéder aux diligences nécessaires et de fournir toutes explications utiles. Article 37 - chaque année, le ministre chargé de l'Inspection générale de l'état présente au Président de la République : - un rapport sur l'exécution comptable de la loi de finances dont l'exercice s'est achevé l'année précédente ; - rapport exposant le résultat général de ses travaux visant à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables ainsi que les observations qu'il estime devoir et des entreprises d'État.

⁹²³Voir **Article 4**, décret n° 86-1213 du 6 octobre 1986 réorganisant les services de l'inspection générale de l'État et de la Réforme administrative.

⁹²⁴A. LOGMO MBELEK, « Le Contrôle supérieur de l'État au Cameroun : une étude socio-juridique », Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, FSJP, juin 2002, p. 42.

⁹²⁵**Article 38**, décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables. Article 41, Les collectivités locales, les établissements publics et les comptables qui sont lésés par un arrêté de compte peuvent former un recours contre cet arrêté. Les recours sont gracieux ou contentieux.

Article 42 (1) Les recours gracieux peuvent être présentés devant le ministre chargé de l'Inspection générale de l'État dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêté de débet pour tout motif ou pour toute raison tenant : - à la régularité de la procédure ; - à l'exactitude des faits et motifs ; - à la situation personnelle du comptable.

(2) Les recours gracieux sont examinés par le Conseil de Discipline budgétaire et comptable.

(3) Ils ne sont pas suspensifs sauf décision du ministre chargé de l'Inspection générale de l'État.

(4) Sur avis conforme du Conseil de Discipline budgétaire et Comptable, le ministre chargé de l'Inspection générale de l'État peut, par arrêté : - réformer l'arrêté de débet contesté ; - accorder une remise gracieuse.

(5) En cas de remise gracieuse faite à un comptable de tout ou partie de son débet, la contrepartie de la remise est imputée sur le budget de l'État, de la collectivité ou de l'organisme intéressé.

(6) Il ne peut être procédé à aucune révision lorsque les débits résultent des comptes acceptés par la partie ou définitivement réglés par des décisions administratives ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

⁹²⁶**Article 39**, décret n° 78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes et à la sanction des responsabilités des comptables.

supérieur de l'État. Parallèlement à l'existence éphémère de la chambre des comptes, le tribunal criminel spécial créé pendant la même période a connu le même sort.

B. L'existence éphémère du Tribunal Criminel Spécial

670. Un tribunal criminel spécial (TCS) a été créé juste après les indépendances, pour lutter contre les crimes financiers. Il faisait office de juridictions d'exception, en opposition aux juridictions de droit commun. Les juridictions d'exception étant celles qui connaissent des affaires qui leur sont formellement attribuées par la loi⁹²⁷. Son existence sera également éphémère dans la mesure où il est institué en 1961 (1) et va disparaître en 1972 (2).

1. L'apparition du Tribunal criminel spécial en 1961

671. C'est pour combattre les prévarications des groupements pré-coopératifs d'achats du cacao habilités par l'État camerounais à attribuer des primes pour le cacao reconnu « supérieur » et le non-reversement des impôts locaux par les chefs traditionnels que fut promulguée au Cameroun, la loi du 4 avril 1961⁹²⁸. En effet, c'est exactement la loi n° 61/06 du 4 avril 1961 créant un tribunal criminel spécial⁹²⁹ qui a posé les jalons de la lutte contre les infractions touchant à la fortune publique.

672. Le tribunal criminel spécial de 1961 se composait du président de la chambre des comptes de la Cour suprême siégeant comme président⁹³⁰. Il était assisté de deux conseillers à la Cour suprême, l'un en service ordinaire, l'autre en service extraordinaire à la chambre des comptes⁹³¹. Enfin, le siège du tribunal comprenait également des magistrats de la chambre des comptes.

673. Le parquet du tribunal criminel spécial de 1961 se composait uniquement du procureur général près la cour d'appel de Yaoundé, chargé de l'exercice de l'action publique⁹³² et le greffe

⁹²⁷ R. SOCKENG, *Les institutions judiciaires au Cameroun*, 3^e édition, Groupe Saint-François, Douala, 1998, p. 37 ; J. M. TCHAKOUA, *Introduction générale au droit camerounais*, PUCAC, Collection « Apprendre », Yaoundé-Cameroun, 2008, p. 228 ; F. Terre, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 7^e édition, Paris, 2006, pp. 102-103.

⁹²⁸F. D. DJONKO ET B. EMBOLO BINA, « Les tribunaux criminels spéciaux de 1961 et 2011: lectures socio-judiciaires comparées d'une juridiction polémique », in *Miroir du droit*, « Le tribunal criminel spécial : que pensent les dialoguistes », Yaoundé, 2012, p. 50. Me H. Meli, « Sur le Tribunal Criminel Spécial: un monstre judiciaire est n » interviewé par Claude Tadjon, *Le Jour*, publié le lundi 16 janvier 2012 dans le site <http://www.cameroun24.net/?pg=actu&ppg=4&id=3972> p. 1.

⁹²⁹Journal officiel de la République du Cameroun du 26 avril 1961.

⁹³⁰**Article 2 (1)** de la loi n° 61/6 du 4 avril 1961 créant le tribunal criminel spécial au Cameroun.

⁹³¹Article 2 (2), de la loi n° 61/6 du 4 avril 1961 créant le tribunal criminel spécial au Cameroun.

⁹³²Article 2 (3) de la loi de 1961.

comportait un seul greffier, le greffier en chef de la cour d'appel de Yaoundé⁹³³. Relativement à ses attributions, il était compétent pour sanctionner les infractions consistant aux soustractions commises par les dépositaires ou Comptables publics⁹³⁴ ; notamment *des abus de confiance qualifiés d'un montant supérieur à un million de francs CFA commis au préjudice de toute personne*⁹³⁵. Et enfin, il pouvait sanctionner les crimes et délits connexes⁹³⁶. Selon l'article 6 de la loi de 1961 sur le tribunal criminel spécial, toute plainte, toute dénonciation, tout procès-verbal relatif à l'un des crimes visés à l'article premier faisaient l'objet d'une enquête immédiate, ordonnée par le procureur de la République. Cette enquête se terminait dans la huitaine. Cette juridiction d'exception va fonctionner jusqu'en 1972, date de sa disparition de l'architecture juridictionnelle du Cameroun.

2. La disparition du Tribunal Criminel Spécial en 1972

674. Le tribunal criminel spécial a été supprimé par les dispositions abrogatoires de l'ordonnance n° 72/4 du 26 août 1972 portant organisation judiciaire. L'article 35 de cette ordonnance dispose que sont abrogées: la loi n° 61/06 du 4 avril 1961 créant un tribunal criminel spécial, la loi n° 62/10 du 9 novembre 1962, ainsi que toutes dispositions contraires à la présente ordonnance. Cette situation sonnait ainsi le glas du tribunal criminel spécial. L'une des raisons avancées était que : « *les actes de corruption ou ceux susceptibles d'être appréhendés par les dispositions de l'article 184 du Code pénal avaient disparu des comportements sociaux quotidiens des gestionnaires de la chose publique* »⁹³⁷. Cela ne justifiait plus la présence d'une juridiction d'exception à côté des juridictions dites de droit commun. Ainsi, la disparition du tribunal criminel spécial va aboutir à la dévolution de ses compétences au juge pénal ordinaire, à savoir les tribunaux de grande instance et les tribunaux de première instance. La disparition était également inévitable en 1972, dans la mesure où en 1969, la chambre des comptes avait été supprimée, quand on sait que ce sont les magistrats de cette chambre qui statuaient au sein du tribunal criminel spécial. Le poids financier relatif au fonctionnement de ce tribunal devenait également lourd à supporter. Alors, le tribunal criminel spécial a été supprimé, comme la chambre des comptes, même si les deux juridictions vont renaître plus tard de leurs cendres.

⁹³³Article 2 (4) de la loi de 1961.

⁹³⁴Article premier (1).

⁹³⁵Article premier (2).

⁹³⁶Article premier (3). Aux termes de l'article 10 de la loi de 1961, *Op.cit.* : ...les ordonnances du juge d'instruction ne sont susceptibles d'aucun recours à l'exception de l'ordonnance de non-lieu et l'ordonnance d'incompétence qui peuvent dans les vingt-quatre heures être déférées à la Cour suprême par le ministère public.

⁹³⁷H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Le Tribunal Criminel Spécial au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative sur les lois de 1961 et 2011 », *Juridical Tribune*, Volume 2, Issue 2, 2012, p. 140.

Paragraphe 2. La renaissance du contrôle des juridictions spécialisées

675. La qualité de la gouvernance financière publique est devenue le point axial des préoccupations des politiques et des gestionnaires⁹³⁸. C'est ainsi qu'après une longue période d'hibernation, les juridictions spécialisées en matière de contrôle des finances publiques vont refaire surface, pour renforcer le dispositif classique existant, mais surtout, pour arrimer le contrôle à la nouvelle gouvernance financière ; ce d'autant plus que les atteintes à la fortune publique avaient refait surface, comme le révèlent les classements de *Transparency international* de 1998 et 1999, où le Cameroun avait été classé champion du monde de la corruption. Tout laissait à penser que : *si le Cameroun a des problèmes de management de ses finances publiques, c'est en grande partie à cause de la faible implication des institutions juridictionnelles, dans le contrôle effectif de la gestion des deniers publics*⁹³⁹. Il a donc fallu remettre sur pied les juridictions des comptes (A) et le tribunal criminel spécial (B) afin de réduire, voire éliminer les atteintes à la fortune publique.

A. La résurgence du contrôle des juridictions des comptes

676. Après sa disparition en 1969, la juridiction des comptes va réapparaître ; d'abord dans la Constitution du 18 janvier 1996⁹⁴⁰. Les juridictions financières font partie du dispositif œuvrant en faveur de la probité et de l'intégrité dans la gestion des deniers publics, l'un des instruments de la confiance que les citoyens sont en droit d'exiger des institutions républicaines, l'un des fers de lance de la transparence de la vie publique⁹⁴¹. Leur mise en place traduit donc la volonté des pouvoirs publics d'assurer une meilleure utilisation des ressources publiques.

677. En effet, le contrôle juridictionnel exercé par le juge des comptes peut d'abord se définir comme étant un contrôle de régularité effectué sur les actes de gestion du Comptable⁹⁴² public. Ce juge des comptes veille au respect de *légalité budgétaire*⁹⁴³. En principe, le juge des comptes

⁹³⁸ N. MEDE, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA » revue électronique Afrilex, 2^e numéro spécial Finances publiques, juin 2012, p. 3.

⁹³⁹ S. H. NNANGA, « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *RASJ*, vol. 6, 2009, p. 214. Georgette MOYUM KEMGNI, « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *Revue africaine des sciences juridiques*, vol. 8, n° 2, 2011, p. 325.

⁹⁴⁰ Voir **article 41**, la chambre des comptes est compétente pour contrôler les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes. Elle connaît de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

⁹⁴¹ D. MIGAUD, « La Cour des comptes : un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », *Revue française de finances publiques* - 01/09/2015 - n° 131, p. 104.

⁹⁴² S. DAMAREY, « Le juge administratif, juge financier », Thèse de Doctorat de Droit public, Université de Lille, 1999, Dalloz, 2001, p. 3.

⁹⁴³ M. COLLET, *Finances publiques*, LGDJ, 2^e édition, 2017 ; p. 56

se borne à rechercher si le Comptable a bien effectué les vérifications qui lui incombent, en vertu des textes⁹⁴⁴. C'est dire qu'il n'y a pas de litige devant le juge financier⁹⁴⁵. En droit camerounais, deux paliers représentatifs de la juridiction vont être mis en place. Il s'agit de la chambre des comptes et des tribunaux régionaux des comptes au plan national et de la cour communautaire des comptes qui succéda à la chambre des comptes communautaire.

678. Il convient donc d'apprécier le rôle des juridictions nationales des comptes (1) avant de scruter le rôle de la Cour communautaire des comptes (2) en matière de contrôle des finances publiques.

1. La résurgence des juridictions nationales des comptes

679. « *La gestion des finances publiques est l'une des activités les plus délicates en matière économique et financière, et surtout pour toute une économie nationale. Ce qui requiert l'existence des structures efficaces et permanentes dédiées à leur contrôle de gestion* »⁹⁴⁶. C'est ainsi qu'on va, en vue de l'amélioration de la gouvernance, ressusciter la juridiction des comptes, sur le modèle de la chambre des comptes. À l'heure actuelle, la chambre des comptes est la juridiction spécialisée en matière de contrôle des finances publiques au Cameroun⁹⁴⁷. Elle procède donc, non seulement d'un impératif de gouvernance financière et économique, mais au-delà, d'une vision moderne de la gestion de l'État de droit⁹⁴⁸. Elle est prévue dans la Constitution, à l'article 41 qui dispose que: « *la Chambre des comptes contrôle et juge les comptes et les documents en tenant compte des comptables publics patents ou de fait: de l'État et de ses établissements publics; des collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements publics; des entreprises du secteur public et parapublic* ». Elle est sans aucun

⁹⁴⁴ A. SEBAN, « Les pouvoirs de la Cour des comptes à l'égard des comptables en recettes. Conclusions sur le Conseil d'État, Assemblée, 27 octobre 2000, *Mme Desvigne* », *RFDA*, 2001, p. 744. JEAN-CHRISTOPHE. DUCHON-DORIS, « Les pouvoirs de la chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire, Conclusions sur Cour administrative d'appel de Marseille, Assemblée plénière, 1er juillet 1999, *SA Daninvest* », *RFDA*, 2001, p. 155.

⁹⁴⁵ M. LASCOMBE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières », *RFDA*, 2009, p. 814.

⁹⁴⁶ HERTINCE NTOMBA, « Problématique du contrôle juridictionnel de la gestion des finances publiques en RDC », Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2009, p. 4.

⁹⁴⁷ Lire C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême) », *Juridis Périodique*, n° 56, octobre novembre décembre 2003, p. 73. L'histoire judiciaire du Cameroun ne retient pas le contrôle des comptes publics après l'éphémère Chambre des comptes de la cour fédérale de justice comme le modèle durable du contrôle juridictionnel des finances publiques ; articles 100 à 107 de l'ordonnance n° 62 /OF /04 du 7 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République du Cameroun de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant (JORC 1962 p. 145). À noter que la Chambre des comptes de la cour fédérale de justice a été supprimée quelques années plus tard par la loi de finances du 14 juin 1969 (article 21).

⁹⁴⁸ Voir rapport annuel de la Chambre des comptes 2008

doute, la juridiction suprême en matière des comptes de l'État⁹⁴⁹. En tant que telle, elle est la plus haute juridiction spécialisée en matière de comptes publics⁹⁵⁰. Batia Ekassi va penser à cet effet, à tort ou à raison, que « *la Chambre des comptes de la Cour suprême serait l'organe qui fait réellement office d'Institution supérieure de contrôle au Cameroun* »⁹⁵¹. Car, un organe administratif de contrôle ne présente pas de meilleures garanties qu'un contrôle juridictionnel⁹⁵².

680. La chambre des comptes est dotée d'instruments importants pour restaurer l'orthodoxie budgétaire et comptable, afin de promouvoir la bonne gouvernance financière⁹⁵³. Les missions et les compétences qu'elle exerce lui confèrent une légitimité, dans la promotion d'une culture et d'une éthique de la probité, dans la gestion financière publique⁹⁵⁴. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en premier ressort par les tribunaux régionaux des comptes. Chambre des comptes et tribunaux régionaux des comptes constituent donc un ordre de juridictions, contrairement à la France, où les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes sont des juridictions administratives spécialisées. Leurs décisions relèvent du Conseil d'État, par la voie du recours en cassation⁹⁵⁵.

681. Les juridictions nationales des comptes sont impliquées dans le contrôle des finances publiques. À cette occasion, elles exercent des compétences juridictionnelles d'une part (a) et non juridictionnelles d'autre part (b).

a. La diversification des compétences juridictionnelles

682. Le contrôle a posteriori des finances publiques est principalement exercé par le juge des comptes. L'article 2 (1) de la loi de 2003 reprise par celles de l'article 39 de la loi n° 2006/16 du 29 décembre 2006 portant organisation et fonctionnement de la Cour suprême, dispose que : « *la Chambre des comptes contrôle et juge les comptes ou les documents en tenant lieu des*

⁹⁴⁹ L. P. GUESSELE ISSEME, « L'apport de la Cour suprême au droit administratif camerounais », Thèse de Doctorat Ph. D. en Droit public, Université de Yaoundé II, 2010, p. 12.

⁹⁵⁰ Lire C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La Chambre des Comptes de la Cour suprême : nouveau juge administratif au Cameroun », in *Recht in Afrika, Zeitschrift des Gessellschaft für Afrikanische Recht*, 2013, p. 68 ; G. MIGNOT, « Le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », *Petites affiches* - 17/09/1997 - n° 112, p. 19.

⁹⁵¹ S. BATIA EKASSI, *L'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun*, Thèse de Doctorat/PHD en droit public, Université de Yaoundé II, 2019, p. 38.

⁹⁵² DJIBRIHINA OUÉDRAOGO, « L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace uemoa étude sur l'évolution des cours des comptes », Université Montesquieu-Bordeaux IV, 29 novembre 2013, p. 66.

⁹⁵³ J.-C. FOUA, « La Chambre des comptes et la protection de la fortune publique au Cameroun », Mémoire en vue de l'obtention d'un Master en Droit public, Université de Yaoundé II, année académique 2011-2012, p. IV.

⁹⁵⁴ J.-M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p.31.

⁹⁵⁵ J. M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, t.1, 3^e édition, Paris, 1984, pp. 312-314

comptables publics patents ou de fait »⁹⁵⁶. Le juge des comptes contrôle ainsi les comptabilités patentées (1) et les comptabilités de fait (2). À l'issue de ces contrôles, il peut rendre ses décisions (3), avec y compris des compétences non juridictionnelles (4).

i. Le contrôle des comptabilités patentées

683. Le juge en charge des deniers publics juge, au regard des règles de la comptabilité publique, la régularité des comptes qui lui sont produits⁹⁵⁷. Il est à cet égard dit que son office est d'ordre public, dans la mesure où il n'y a pas de litige devant le juge financier⁹⁵⁸. En effet, « *le juge des comptes, il convient de rappeler, exerce d'office sa mission dans un intérêt d'ordre public. Les comptes publics ne sont pas soumis à son jugement à la suite d'une contestation entre le comptable et la personne publique concernée, mais de plein droit. Le juge recherche si les opérations inscrites au compte sont bien toutes celles qui devaient y être portées et si elles ont été effectuées conformément aux lois et aux règlements en vigueur. Il doit se saisir d'office de toutes les omissions et de toutes les irrégularités révélées par la vérification et élever d'office le contentieux. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable étant présumée engagée dès lors qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été payée à tort, etc.* »⁹⁵⁹. Ce condensé fait par Francis Fabre résume la fonction du juge des comptes. La configuration de celle du juge camerounais n'y est pas très éloignée, au regard des dispositions textuelles.

684. La juridiction des comptes connaît donc d'abord des comptabilités patentées ou des comptes des Comptables patents. En effet, lorsque le Comptable est normalement ou régulièrement préposé aux comptes et chargé du maniement des deniers ou valeurs, il est appelé Comptable patent. L'article 5 alinéa 1 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême dispose que : « *Est comptable public patent au sens de la loi, toute personne régulièrement*

⁹⁵⁶ Selon la loi de 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques article 71 (1), les comptables publics sont des agents publics ayant la charge exclusive du recouvrement, de la garde et du maniement des fonds et valeurs, de la tenue des comptes de l'État et des autres entités publiques. Ils sont nommés par le ministre en charge des Finances ou avec son agrément. Ils ont une responsabilité personnelle et pécuniaire.

⁹⁵⁷ A. KUREK. *Le juge financier, juge administratif*. Droit. Université du Droit et de la Santé -Lille II, 2010, p. 5.

⁹⁵⁸ M. LASCOMBE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières », RFDA, 2009, p. 814.

⁹⁵⁹ F. J. FABRE, « Réflexions sur l'institution de chambres régionales des comptes », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet*, Études de finances publiques, Economica, Paris, 1984, p. 535.

préposée aux comptes et chargée du maniement des deniers ou valeurs ou de la comptabilité matières »⁹⁶⁰.

685. La Chambre des comptes contrôle et juge donc d'abord les comptes ou les documents en tenant lieu, qui lui sont transmis par les Comptables publics patents de l'État et des établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements publics, des entreprises des secteurs public et parapublic⁹⁶¹. Ces Comptables doivent produire leurs comptabilités à la chambre des comptes. C'est une conséquence du caractère d'ordre public des règles de compétence de la juridiction des comptes⁹⁶². La juridiction des comptes effectue par ailleurs le contrôle des comptabilités de fait.

ii. Le contrôle des comptabilités de fait

686. Il y a comptabilité de fait lorsqu'*« une personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés »⁹⁶³*. Le juge des comptes sera

⁹⁶⁰L'alinéa 2 d'ajouter que « sont comptables publics : - les comptables du Trésor ; - les comptables des domaines les receveurs municipaux, dans la mesure où les recettes municipales sont gérées par des personnels autres que les comptables du Trésor ; - les comptables-matières, et tous ceux désignés comme tels par les dispositions législatives ou réglementaires particulières. » Ces comptables publics sont des agents publics régulièrement préposés aux comptes et/ou chargés du recouvrement, de la garde et du maniement des fonds et valeurs. Ils sont nommés par le ministre chargé des finances, avec son agrément ou sur sa proposition. Toutefois, les receveurs des Collectivités territoriales décentralisées sont nommés par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des finances, parmi les personnels des collectivités territoriales, ou le cas échéant, parmi les personnels des services civils et financiers de l'État.

⁹⁶¹L'article 2 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême.

Cette dernière effectuera un contrôle qui porte sur : - les comptes et documents annexes des comptables publics patents des personnes morales de droit privé dans lesquelles l'État est actionnaire unique ou majoritaire ; - les comptes des comptables publics patents des personnes morales dans lesquelles l'État et/ou d'autres personnes morales de droit public détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ; - les comptes et documents annexes des comptables publics patents des personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles l'État et d'autres personnes morales de droit public détiennent ensemble le pouvoir de décision ou la minorité de blocage ; - les comptes et documents annexes des comptables publics patents des personnes morales, quel que soit leur statut juridique, bénéficiant ou percevant des prélèvements obligatoires tels que ceux de la prévoyance sociale ou de la formation professionnelle ; les comptes et documents annexes des comptables publics patents des personnes morales, quel que soit leur statut juridique, exploitant un service public ou un monopole d'État ; - les comptes et documents annexes des comptables publics patents de toute personne morale, quel que soit son statut, qui bénéficie d'un concours financier direct ou indirect de l'État ou d'une autre personne morale de droit public ; - les comptes des personnes physiques exerçant les fonctions officielles ou ceux des comptables publics patents des personnes morales investies d'une mission spécifique et recevant à ce titre les fruits de la générosité nationale ou internationale, dans les conditions fixées par l'acte accordant les concours financiers.

⁹⁶²(Observations sous CE, sec 2 mars 1973 Massé, GAJF Dalloz, 5e édition, 2007, p. 83.

⁹⁶³**Article 44 (1)**, décret n° 2013/16 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.

alors compétent pour connaître du maniement des deniers publics, même si celui-ci n'est pas le fait d'un Comptable patent, autrement dit régulièrement investi⁹⁶⁴. La chambre des comptes est en fait chargée de déclarer et d'apurer les comptabilités de fait. Elle statue sur les conclusions du ministère public sur l'acte introductif d'instance. Elle doit, si son examen n'aboutit pas à une déclaration de comptabilité de fait, rendre un arrêt de non-lieu⁹⁶⁵.

687. À plusieurs occasions, le juge des comptes a constaté et sanctionné les comptabilités de fait. Dans l'arrêt n° 10/CSC/CDC/S1 du 14 août 2012 sur la gestion des crédits de la sous-préfecture de Jakiri, exercice 2005 notamment, il déclare que « *Attendu que par arrêt avant dire droit n° 03/ADD/CSC/CDC/S1 du 24 janvier 2012, Monsieur A. F. A. a été déclaré comptable de fait pour la gestion des fonds d'un montant de 1 462 119 francs CFA relatifs aux bons de commande n° 5483462, 5198961, 5483460, 5198963, 5483458, 5198957, 5483464 et 5198965 respectivement de francs CFA 186 032, 182 008, 154 490, 152 828, 209 238, 209238, 184 303 et 183 982 émis par ses soins en 2005 au nom de HONESTY ENTERPRISE et au titre d'achat des matériels d'entretien de voiture, des médicaments, des fournitures de bureau et du carburant et en sa qualité de gestionnaire des crédits de la sous-préfecture de Jakiri ; « Attendu que l'arrêt susvisé ; - a enjoint à Monsieur A.F. A. de produire son compte d'emploi des sommes manipulées ; - lui a imparti un délai de trois mois à compter de la date de sa notification pour produire ses réponses ; - a dit qu'en l'absence de réponse dans un délai imparti, il sera passé outre et il sera statué au fond à titre définitif ; attendu qu'en réaction à cet arrêt dans le délai imparti, Monsieur A.F. A. a affirmé avoir perçu les fonds sur la base d'une procuration qui lui a été délivrée par madame M. née P. T., responsable de HONESTY ENTERPRISE BABESSI pour l'aider à obtenir les paiements de ses titres de règlement ; qu'à l'appui de cette affirmation, il a joint ledit document daté du 10 février 2003 d'où il ressort qu'il a bien été mandaté par madame M. née P. T, responsable de l'Entreprise bénéficiaire ; qu'il produit aussi, datée du 10 décembre 2011, une attestation signée de la même Madame M. née P. T, Directeur général de la société HONESTY ENTERPRISE, pour reconnaître la perception effective des sommes qui lui étaient destinées; que ces éléments sont de nature à conforter la version de sieur A.F. A.; attendue au surplus que l'article 44(2) de la loi du 21 avril 2003 dispose que « hormis les cas de mauvaise foi et de manque de sincérité du comptable de fait, la Chambre des Comptes peut, pour des considérations d'équité, suppléer à l'insuffisance des pièces produites » ;*

⁹⁶⁴A. KUREK. *Le juge financier, juge administratif*. Droit. Université du Droit et de la Santé -Lille II, 2010. p. 5.

⁹⁶⁵L'article 7 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun.

Attendu que les pièces produites sont suffisantes en elles-mêmes pour le mettre hors de cause »⁹⁶⁶.

688. La perception par l'Ordonnateur des fonds destinés au prestataire de l'administration est sanctionnée comme une gestion de fait dans l'arrêt n° 4/CSC/CDC/S1/12 du 24 janvier 2012, déclaration de gestion de fait. Mis en cause Bello Léonard : *« attendu qu'il résulte de l'examen du compte de gestion de la circonscription financière du nord-ouest pour l'exercice 2005 dont le comptable principal est monsieur Dingha Ignatus Bayin, que Monsieur Bello Léonard, préfet de Boyo, a courant 2005, sur trois titres de paiement (bon de commande n)5219491 5219495 et 5219489) engagé des sommes d'argent en faveur de Tumenta David pour un montant total de 1.339.104 FCFA aux fins de réalisation de certains travaux pour le compte de la sous-préfecture » « Qu'il a cependant perçu ladite somme en lieu et place du prestataire des services, véritable bénéficiaire desdits fonds » « Qu'il s'est, ce faisant, sans en avoir qualité parce qu'ordonnateur, immiscé dans le maniement des fonds publics ».* Lorsqu'il effectue son contrôle, le juge des comptes peut prendre diverses décisions.

iii. Les décisions du juge des comptes

689. Avant de prendre les décisions définitives, la chambre des comptes peut enjoindre le Comptable public. En effet, émise dans l'arrêt provisoire, l'injonction est un mécanisme par lequel le juge des comptes demande au Comptable de lui clarifier un certain nombre de préoccupations relatives à la tenue des comptes. Il peut s'agir de l'obligation de présenter les preuves du reversement des sommes ou de toutes les pièces justificatives.

690. Dans l'arrêté n° 72/AD/CSC/CDC/S2/12 du 14 juin 2012, a/s des comptes de la commune rurale de BIWONG BULU, exercice 2007, il est possible d'appréhender la portée de l'injonction quant à l'exécution des finances publiques. Cette situation, au regard des décisions provisoires déjà rendues et des réponses apportées par les Comptables, montre que la chambre des comptes a les capacités de traquer les irrégularités financières et contribuer ainsi à la performance des finances publiques, car permettant de combattre, sinon de réduire les malversations financières. Lorsque la chambre des comptes statue, elle peut être amenée, selon les circonstances, à prendre plusieurs décisions. La loi fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême prévoit à l'article 4 que : *« la*

⁹⁶⁶Cas de gestions de fait découverts au cours de l'instruction à la Chambre des comptes. La Deuxième Section a déclaré deux gestions de fait résultant de l'instruction du compte de la commune de Nanga Eboko. De même, la Troisième Section a déclaré un responsable de la SOWEDA comptable de fait à l'issue de l'instruction du compte de gestion des exercices 2004 et 2005 de cette structure.

*Chambre des comptes rend, sur les comptes qu'elle est appelée à juger, des arrêts qui établissent si les comptes jugés sont quittes, en avance, en débit »*⁹⁶⁷.

691. À l'occasion du contrôle que le juge des comptes effectue, seul le compte est examiné, et dès lors qu'il est irrégulier, quelle qu'en soit la cause, le juge prononce le débit⁹⁶⁸. Cela obligera le Comptable à combler le déficit constaté dans la caisse de la personne publique dont les comptes sont jugés⁹⁶⁹. Le juge des comptes prononce le débit lorsque les comptes sont débiteurs. L'arrêt n° 72/AD/CSC/CDC/S2 du 29 septembre 2011 a/s du compte de gestion de la Commune urbaine de Garoua, exercice 2004, a permis au juge de prononcer le débit pour un montant total de 1 375 444 FCFA. *« Sur le compte de gestion de la Commune urbaine de Garoua, la formation de jugement a, par arrêt définitif n° 72/AD/CDC/CSC/S2 du 29 septembre 2011, constitué le receveur municipal débiteur de la somme de 1 375 444 FCFA pour les motifs ci-après : paiement des indemnités d'entretien de véhicule au délégué du Gouvernement sans base légale et sans autorisation budgétaire pour 750 000 FCFA ; paiement d'une lettre – commande non enregistrée occasionnant une perte pour le Trésor public de 175 444 FCFA ; paiement des frais de mission sans justification probante de l'effectivité de la mission pour 450 000 FCFA »*⁹⁷⁰. Cela a également été le cas dans l'arrêt n° 16/AD/S3/14 du 16 juin 2014, compte de gestion de l'Agence d'Électrification rurale du Cameroun (AER), exercice 2005. *« La Chambre des comptes a relevé dans la gestion susvisée: - un déficit de 4 149 069 FCFA entre l'encaisse du document intitulé « compte de gestion, exercice 2005 » et le*

⁹⁶⁷Un arrêt de décharge de l'arrêt n° 01-CDC/CSC/S1 du 8 juillet 2010 relatif au contrôle du compte de gestion de la circonscription financière de l'Adamaoua pour l'exercice 2004 dans laquelle elle déclare que « aucune autre charge n'ayant été retenue contre, **M. N. J.**, celui-ci a été déchargé de sa gestion, en sa qualité de Trésorier Payeur Général de la Trésorerie générale de N'Gaoundéré pour l'exercice 2004 ». L'arrêt n° 05/CSC/CDC/S1 du 13/9/2011 sur le contrôle du compte de gestion du Trésorier - Payeur général (TPG) de l'Extrême Nord à Maroua, Exercice 2004 où elle décharge le comptable « : Sur la ligne de compte : Donne acte à Monsieur N. I. J. de ce que la ligne de compte, arrêtée à la clôture de l'exercice 2004, équilibrée en crédit et en débit s'établit à la somme de 20 868 372 436 FCFA et que les soldes sont constatés comme au compte ; En conséquence, aucune charge ne subsistant plus contre Monsieur N.I.J. pour sa gestion de la circonscription financière de l'Extrême Nord, exercice 2004, il est déchargé ; » Arrêt n° 06/CSC/CDC/S1 du 20 septembre 2011 Compte de gestion du trésorier-payeur général (TPG) du Nord-Ouest à Bamenda, Exercice 2004 « donne acte à Monsieur H. S. de ce que la ligne de compte arrêtée à la clôture de l'exercice 2004, équilibrée en débit et en crédit, s'établit à 19.650.673.543 FCFA et que les soldes sont arrêtés comme dans la balance générale des comptes ; prononce : - la levée des 04 réserves et des 03 injonctions ; - la transformation d'une injonction en injonction pour l'avenir ; dit qu'aucune charge n'étant retenue sur le compte de Monsieur H.S., il est par conséquent déchargé pour sa gestion de l'exercice 2004 de la circonscription financière du Nord- Ouest ; »

⁹⁶⁸M. LASCOMBE, "Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières", RFDA 2009 p. 816.

⁹⁶⁹M. LASCOMBE, "Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières Op.cit., p. 817.

⁹⁷⁰Arrêt n° 09/AD/CSC/CDC/S3 du 01/07/2011, - Compte de gestion de l'agent comptable de la Caisse de Stabilisation des Prix des Hydrocarbures (CSPH), exercice 2004. Débets (6) pour un montant total de 58 877 000 FCFA. Arrêt n° 04/CSC/CDC/S1 du 2 septembre 2010 Contrôle du compte de gestion de la circonscription financière du Sud pour l'exercice 2005. Monsieur M. J. C. est constitué débiteur envers le Trésor public de la somme de 854.396 FCFA.

solde de clôture de la balance générale des comptes ; le paiement au président du Conseil d'Administration de la somme de 10 000 000 FCFA au titre des honoraires et des frais de réception, sans base légale ; des paiements irréguliers aux personnels de la somme 6 110 000 FCFA au titre des frais de missions; le fractionnement d'une lettre commande en bons de commande pour une valeur de 8 290 292 FCFA ; l'absence des pièces justificatives pour un montant de 21 510 750 FCFA mettant ainsi en cause la validité de la créance ; le paiement d'une dépense sur la base d'une imputation inappropriée. Le comptable n'ayant apporté aucune réponse pour justifier tous ces paiements irréguliers, la Chambre des comptes a confirmé l'injonction pour l'avenir relative au paiement d'une dépense sur la base d'une imputation inappropriée et, pour toutes les autres dépenses, constitué l'agent comptable débiteur vis-à-vis de l'Agence d'Électrification rurale du Cameroun d'un montant total de 49 988 385 FCFA ». Au regard de ce qui précède, la responsabilité personnelle et pécuniaire du Comptable est engagée « dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté qu'une recette n'a pas été recouvrée qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que par le fait du comptable public l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes »⁹⁷¹. La chambre des comptes peut également infliger des amendes, soit pour retard dans la production des comptes, soit pour défaut de production des comptes, comme ce fut le cas d'une part dans l'arrêt n° 02/CSC/CDC /S1 du 8 juillet 2010 sur le contrôle du compte de gestion de la circonscription financière du Centre pour l'exercice 2004. En marge des compétences juridictionnelles, la juridiction des comptes a également des compétences non juridictionnelles.

Tableau récapitulatif du contrôle des comptes par la chambre des comptes⁹⁷²

Années	Rapports d'instruction	Arrêts provisoires	Arrêts définitifs	Arrêts d'amende	Arrêts de débet	Comptabilités de fait	Total
2008	36	23	3	3	1	6	72
2009	35	19	7	2	1	0	64
2010	245	215	13	9	2	7	491
2011	261	101	15	66	4	8	455
2012	216	173	87	41	19	39	575
2013	266	137	41	7	10	1	462

⁹⁷¹R. DEGRON, « Finances publiques à l'heure européenne », Lextenso, 2015, p. 140.

⁹⁷² Les informations chiffrées sont contenues dans les rapports de la chambre des comptes. Elles ont été

2014	230	149	21	20	1	00	421
2015	276	196	61	32	16	6	587
2016	205	101	95	49	28	2	480
2017	245	161	105	62	23	7	603

iv. L'extension des compétences non juridictionnelles

692. « Les contrôles non juridictionnels tiennent une place de plus en plus importante dans les travaux des juridictions financières, d'autant que le droit de suite des deniers publics étend par touches successives leur champ de compétences »⁹⁷³. En effet, les activités non juridictionnelles du juge des comptes, bien qu'elles ne constituent pas des actions incisives sur les comptes publics, n'en demeurent pas moins importantes dans le cadre de son contrôle. Elle a ainsi des fonctions consultatives.

693. En France par exemple, l'article 47 de la Constitution du 4 octobre 1958 est très clair : « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». L'assistance aux pouvoirs publics y est donc une mission plus générale, confiée aux juridictions des comptes⁹⁷⁴. Cela leur permet d'influencer la technocratie qui entoure l'élaboration et l'exécution de la loi de finances⁹⁷⁵. Cette assistance de la chambre des comptes va contribuer à relancer le Parlement, dont le rôle est irremplaçable dans le processus budgétaire⁹⁷⁶. Au Cameroun, l'article 39 de la loi n° 2006/16 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême prévoit que « la Chambre des Comptes est compétente pour : donner son avis sur les projets de loi de règlement présentés au Parlement ; d) élaborer et publier le rapport annuel des comptes de l'État adressé au président de la République ». Les activités consultatives et les rapports qu'ils produisent, sont des instruments qui servent à améliorer la qualité des finances publiques, et même le contrôle effectué par les autres organes.

694. Dans le cadre des compétences non juridictionnelles, la chambre des comptes est donc une véritable « force de proposition »⁹⁷⁷. Au Cameroun, la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003

⁹⁷³ CRUCIS H. R. M., « L'appréciation des compétences non juridictionnelles du juge financier par le Conseil d'État. Le contrôle de la gestion face au juge administratif », R.F.F.P, n° 70, juin 2000, pp. 147.

⁹⁷⁴ L. SAIDJ et J. L. ALBERT, *Finances publiques*, Op.cit., p.144.

⁹⁷⁵ E. C. LEKENE DONFACK, *finances publiques camerounaises*, Paris Berger Levrault, 1987, p. 355.

⁹⁷⁶ C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, *LA chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun*, 1re édition, Les éditions Le Kilimandjaro, 2016, p.91.

⁹⁷⁷ F. GRABIA, « La Cour des comptes, entre assistance et conseil », consulté sur www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6, p.19.

fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême en son article 10 prévoit que : « *lorsqu'elle est saisie, la Chambre des comptes donne son avis sur toute question relative au contrôle et au jugement des comptes* ». Et l'article 39 de la loi n° 2006/16 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême prévoit que : « *la Chambre des comptes est compétente pour : donner son avis sur les projets de loi de règlement présentés au parlement...* ». La chambre des comptes est donc pour le Parlement « *le bras séculier pour récolter, analyser (...) et communiquer l'information nécessaire* »⁹⁷⁸. L'assistance de la chambre des comptes va contribuer à relancer le Parlement⁹⁷⁹ et densifier son rôle budgétaire. Le travail opéré par la chambre des comptes va aider le parlement à mieux voter les fonds nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques qui lui sont présentées⁹⁸⁰, bien qu'elle ne se substitue pas aux différentes commissions du Parlement⁹⁸¹, « *(...) chacune à leur place et dans des rôles différents, (partagent) la même mission hautement démocratique de suivi et de contrôle des finances de l'État* »⁹⁸².

695. Les compétences consultatives de la juridiction des comptes conduisent donc à l'émission des avis, à l'issue son examen des projets de loi de règlement⁹⁸³. Dans le rapport de 2008, elle a posé le principe de cette présentation : « *Cependant, si la Chambre des comptes de la Cour suprême s'est acquittée régulièrement de la deuxième nouvelle mission en produisant en 2007 et en 2008 son rapport sur les comptes de l'État, elle n'a pas encore été saisie du projet de loi de règlement pour son avis à présenter au Parlement* »⁹⁸⁴.

696. La Chambre des comptes n'a pu être en situation d'émettre les avis sur les projets de loi de règlement des exercices 2006, 2007 et 2008⁹⁸⁵. Depuis l'année 2010, c'est désormais chose faite. Elle a déjà émis neuf avis sur le projet de loi de règlement. Son avis n° 001/2010 du 1er novembre 2010 sur le projet de loi de règlement de l'exercice 2009 est illustratif de cette compétence consultative. Il y ressort que : « *Sur la forme, la Chambre des comptes a constaté que le projet de loi de règlement de l'exercice 2009 n'a pas été accompagné de certains documents prévus par la loi, en plus de ceux dont le ministre des Finances a indiqué la*

⁹⁷⁸C. BAZY-MALAUURIE, « Les rapports de la Cour des comptes au Parlement : synthèse », RFFP n° 99, 2007, p. 55.

⁹⁷⁹C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun*, Op.cit., p. 91.

⁹⁸⁰M-P. PRAT (M-P) et C. JANVIER, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », Revue pouvoirs, n° 134, septembre 2010, p. 99.

⁹⁸¹S. BATIA EKASSI, *l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun*, Thèse de Doctorat/PHD en droit public, Université de Yaoundé II, 2019, p.88.

⁹⁸²MIGAUD (D.), « Les commissions des finances et la Cour des comptes », RFFP n° 113, 2011, p. 23.

⁹⁸³B. BECK, « La Cour des comptes et le parlement », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet*, Études de finances publiques, Op.cit., p. 275.

⁹⁸⁴Rapport annuel 2008, p. 55.

⁹⁸⁵Rapport annuel 2009, p. 25.

*transmission ultérieure ou la présentation au Parlement. [...] La Chambre des comptes estime que le projet de loi de règlement de l'exercice 2009 marque une amélioration relative par rapport à ceux de 2007 et 2008, et est d'avis qu'il pourrait être adopté en l'état »*⁹⁸⁶.

697. Pour le parlement, l'avis sur le projet de loi de règlement contient des éléments d'appréciation de la manière dont le budget de l'État, pour l'exercice concerné a été exécuté. Elle ne manque pas d'ailleurs d'interpeller le ministre des Finances pour la circonstance, comme le témoigne la lettre n° 35/008/CAB/PCDC/CSC du 18 octobre 2011 de monsieur le Président de la chambre des comptes, relative au retard dans la communication du projet de loi de règlement de l'exercice 2010, adressée à monsieur le ministre des Finances⁹⁸⁷.

698. L'avis de la Chambre est d'une importance capitale pour l'évaluation du niveau d'exécution du précédent budget. Mais également, il permet d'avoir les données réelles permettant de voter le prochain budget. C'est dans cette mesure qu'il doit être joint audit projet, au moment de son dépôt à Parlement⁹⁸⁸. L'avis de la chambre des comptes a un impact positif sur la performance des finances publiques. C'est la raison pour laquelle il est également nécessaire de respecter le délai de dépôt des projets de loi de règlement sur le bureau du Parlement⁹⁸⁹. Cet avis permet au Parlement d'apprécier la cohérence des données chiffrées qui détaillent les niveaux de réalisation des recettes et des dépenses. Autrement dit, les avis *« concourent à l'information du Parlement et fournissent des éléments qui permettent de vérifier que les comptes de l'État sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière »*⁹⁹⁰. C'est la raison pour laquelle la Chambre n'hésite pas à interpeller le ministre des finances, tant sur les carences des annexes explicatives que sur les données du projet. Ledit permet aussi au Parlement d'avoir les données sur la tenue générale des finances publiques, ce qui lui permettra d'évaluer l'exécution du précédent budget, et de

⁹⁸⁶L'avis n° 001/2011/CSC/CDC du 14 novembre 2011 sur le projet de loi de règlement de l'exercice 2010 ; l'avis n° 001/2014/CSC/CDC du 17 novembre 2014 sur le projet de loi de règlement de l'exercice 2013 et rendu le rapport de certification n° 001/2014/CSC/CDC du 17/11/2014 sur le compte général de l'État pour le même exercice.

⁹⁸⁷Lire rapport n° 102/R/AN/8 sur le projet de loi n° 895/PJL/AN portant loi de règlement de l'exercice budgétaire 2010, novembre 2011, p. 2. Lire Rapport n° 128/R/AN/8 sur le projet de loi n°920/PJL/AN portant loi de règlement de l'exercice budgétaire 2011, novembre 2012, pp. 8 et s.

⁹⁸⁸Rapport annuel 2009, p. 25.

⁹⁸⁹cf. *Avis de la Chambre des comptes sur le projet de loi de règlement de l'exercice 2010*, p. 3 et s. On peut tout de même s'étonner de ce que la réception du projet de l'exercice 2009 par la Chambre le 21 septembre 2010, « ne [lui] pose a priori aucun problème » alors que cela a entraîné une prise de décision tardive de sa part : elle n'a en effet rendu son avis qu'à l'issue de cinquante jours de travail, soit plus d'un mois après le délai légal de dépôt du projet sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Or si elle avait tôt dénoncé un tel retard, le ministre se serait montré plus diligent à l'occasion suivante et son président n'aurait probablement pas eu à lui rappeler par lettre du 21 octobre 2011 qu'il accusait un retard dans la communication à la Chambre du projet relatif à l'exercice 2010.

⁹⁹⁰cf. *Avis de la Chambre des comptes sur le projet de loi de règlement de l'exercice 2009*, p. 19 ; *avis de la Chambre des comptes sur le projet de loi de règlement de l'exercice 2010*, p. 34.

revoir la copie du projet de loi de finances à venir. C'est donc un élément incontournable dans la réalisation des finances publiques performantes. Il permet au Parlement d'apprécier la qualité de l'exécution des lois de finances initiales.

699. Le devoir d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ne constitue que l'une des tâches dévolues à la juridiction des comptes⁹⁹¹. L'émission des avis n'est qu'un volet de l'activité non juridictionnelle des juridictions des comptes. Elles ont également pour attribution, d'être l'auditeur externe de la gestion publique, et d'élaborer des rapports. En effet, la chambre des comptes commet des audits sur gestion budgétaire et financière des entités publiques. A ce titre, elle contrôle la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et de recettes de l'État. Elle constate les irrégularités et fautes de gestion commises par les agents publics, et fixe, le cas échéant, le montant du préjudice qui en résulte pour l'État. Elle peut en outre prononcer des sanctions. Au sujet des rapports sus-évoqués, il est prévu que *« La Chambre des comptes produit annuellement au président de la République, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat un rapport exposant le résultat général de ses travaux et les observations qu'elle estime devoir formuler en vue de la réforme et de l'amélioration de la tenue des comptes et de la discipline des comptables. Ce rapport est publié au journal officiel de la République »*⁹⁹².

700. Depuis sa mise en fonctionnement, la chambre des comptes a produit dix rapports, soit de 2007 à 2016. Dans son rapport annuel de 2009, il est indiqué que : *« La Chambre des comptes de la Cour suprême formule chaque année, dans son rapport public, les recommandations qu'elle juge nécessaires pour améliorer la mise en état d'examen des comptes de gestion des comptables publics ou la qualité et la fiabilité de l'information financière et comptable des entreprises du secteur public et parapublic [...] »*.

701. Dans ses rapports, elle fait des observations concernant l'image fidèle du patrimoine et la situation financière de l'État. Elle émet des recommandations à l'endroit des différents gestionnaires des comptes de l'État, afin qu'ils améliorent, non seulement la tenue des finances publiques, mais également leur rentabilité et donc leur performance. C'est ainsi que la chambre des comptes est considérée *« comme une force de proposition, ou un conseiller financier sur qui le président de la République et le Gouvernement peuvent compter, pour promouvoir*

⁹⁹¹ BERNARD BECK, «La Cour des comptes et le parlement », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, paris, 1984, p.270.

⁹⁹²Article 3 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême

l'orthodoxie budgétaire et comptable »⁹⁹³. En effet, le rapport et les communications adressées par le président d'une juridiction financière au ministre des finances permettent d'attirer son attention sur des erreurs, des irrégularités ou des dysfonctionnements constatés lors de l'examen des comptes et lui suggérer des moyens d'y remédier⁹⁹⁴. La chambre des comptes, en tant que juridiction nationale des comptes est assistée par la juridiction communautaire des comptes.

2. L'adjonction d'une juridiction communautaire des comptes

702. La Cour des comptes de la CEMAC, dont le siège est à N'Djamena, République du Tchad⁹⁹⁵, a pour vocation première de contrôler les comptes des organes et institutions de la CEMAC⁹⁹⁶, afin d'assurer une gestion saine des ressources de la communauté. Elle est une juridiction financière indépendante des États, des institutions, des organes et des institutions spécialisées⁹⁹⁷. Ses décisions sont rendues au nom de la communauté, en audience publique. Elles sont dotées de l'autorité de la chose jugée et de la force exécutoire. Cette cour a été conçue sur le modèle de la Cour des comptes européenne instituée en 1977, en vue d'assurer le contrôle externe des finances publiques communautaires. En sa qualité d'auditeur externe de l'Union européenne, elle contribue à l'amélioration de la gestion financière de l'Union européenne, et joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers des citoyens de l'Union.

703. Elle jouit d'un champ de compétences assez varié, regroupant en même temps les fonctions juridictionnelles et des fonctions extrajuridictionnelles⁹⁹⁸. L'article 32 de la convention énonce les fonctions juridictionnelles qui concernent les Comptables publics et les Ordonnateurs. Ainsi, elle vérifie, sur pièces et au besoin sur place, la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ; juge les comptes des Comptables publics communautaires, etc.

704. Elle exerce également les fonctions consultatives au profit des institutions et organes de la communauté⁹⁹⁹. Dans l'espace communautaire de l'UEMOA à titre comparatif, l'article 68 du traité de l'UEMOA « *afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque État membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard, un an après l'entrée en vigueur du présent traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures*

⁹⁹³J-C. FOU DA, La Chambre des Comptes et la protection de la fortune publique au Cameroun, *Op.cit.*, p. 123.

⁹⁹⁴ Rapport annuel de 2010, *Op.cit.*, p. 29.

⁹⁹⁵ Acte additionnel n°13 CEMAC/CCE-10 fixant le siège de la Cour des comptes de la CEMAC du 17 janvier 2010. Article 1^{er}

⁹⁹⁶ **Article 3** de la convention régissant la Cour des comptes communautaire du 30 janvier 2009.

⁹⁹⁷ **Article 5 (1)** de la convention régissant la Cour des comptes communautaire du 30 janvier 2009.

⁹⁹⁸ S. T. BILOUNGA, *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, thèse de doctorat Ph. D. en droit public, université de Yaoundé II, 2008-2009, p. 288.

⁹⁹⁹ Article 34 de la convention.

offrant les garanties de transparence et d'indépendance requise. [...] » Au regard de ce qui précède, les huit États¹⁰⁰⁰ de l'UEMOA peuvent décider, chacun en ce qui le concerne, de faire contrôler leurs comptes par la cour des comptes de l'Union. Tel n'est hélas pas le cas pour l'espace communautaire CEMAC¹⁰⁰¹. On peut constater que, comme la Cour des comptes européenne, la Cour des comptes de la CEMAC n'a pas une emprise sur les comptes des États membres, mais elle exerce à leur endroit, une fonction consultative et une fonction d'appui en matière de contentieux juridictionnel.

705. Dans le premier cas, l'article 34 de la convention régissant la Cour des comptes communautaire prévoit que « *dans son rôle consultatif, la Cour des comptes de la communauté émet des avis à la demande des États membres, des institutions, des organes et des institutions spécialisées, sur toutes les questions relevant de ses compétences* ». N'ayant pas délimité le champ matériel dans lequel elle peut donner son avis, il convient de dire que la cour peut être sollicitée dans tous les domaines. Dans le second cas, l'article 39 de la convention régissant la Cour des comptes communautaire prévoit que « *les cours des comptes et les institutions de contrôle nationales peuvent solliciter, en cas de besoin, le concours de la Cour des comptes communautaire* ». La Cour peut donc fournir un appui multiforme en matière de contentieux juridictionnel aux juridictions nationales des comptes. Cela dit, la nouvelle gestion publique qui implique la bonne tenue des finances publiques et la sanction des écarts de gestion, a conduit à la renaissance d'un tribunal criminel spécial.

B. La renaissance du contrôle du tribunal criminel spécial

706. C'est au regard de la croissance exponentielle de la criminalité financière¹⁰⁰², que le Cameroun s'est engagé dans la mise sur pied d'un arsenal répressif conséquent, dans l'optique de punir les multiples atteintes à la fortune publique¹⁰⁰³. En effet, les vingt dernières années avant la renaissance du TCS ont été marquées par des forfaitures de tout genre, touchant à l'argent public et au patrimoine de l'État, au point où, le pays a été classé deux fois « champion du monde de la corruption »¹⁰⁰⁴. L'enrichissement des gestionnaires publics et les

¹⁰⁰⁰Union économique et monétaire ouest-africaine créée par le traité de Dakar, signé le 10 janvier 1994 par le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. La Guinée-Bissau rejoint l'Union en 1997. Le traité a été modifié en 2003.

¹⁰⁰¹Communauté économique des États de l'Afrique centrale créée par le traité de Ndjamena du 16 mars 1994 instituant la CEMAC révisé en 2008. Le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad.

¹⁰⁰²M. FEUKOU, *Et voici enfin l'heure des comptes*, Coll. Lamas, éd. Sopécam, Yaoundé, 2006, p. 21.

¹⁰⁰³A. MANGA OMBALA, *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux en droit camerounais*, mémoire de master, Université de Yaoundé II, année académique 2013-2014, p. 104.

¹⁰⁰⁴Classement de *Transparency International* de 1998 et 1999

détournements de fonds ont alimenté l'opinion publique. Ces situations entamaient gravement la tenue des économies, la réalisation des projets et surtout la promotion du développement. L'État a donc marqué sa volonté de franchir un autre cap, dans la mesure où il reste convaincu que « *le développement de l'Afrique passe par un assainissement de finances publiques. Les fléaux en tout genre méritent d'être conjurés afin que les deniers publics servent résolument à financer les charges publiques et à assurer la couverture de l'interventionnisme économique et social des pouvoirs publics* »¹⁰⁰⁵. Au-delà des mécanismes de préventions des atteintes à la fortune publique, l'État du Cameroun va densifier les mécanismes de répression qui sont reconnus comme des moyens de dissuasion. La justice pénale financière procédant de la dynamique de pénalisation de la gestion publique¹⁰⁰⁶. C'est ainsi que sera créé le Tribunal criminel spécial.

707. La réhabilitation du tribunal criminel spécial a nécessité un projet de loi n° 2011/903/PJL/AN portant création d'un tribunal criminel spécial, à la 8^e législature année législative 2011, 3^e session extraordinaire de décembre 2011. Le projet de loi qui a donné naissance à la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial¹⁰⁰⁷ n'est donc pas réellement une innovation même si son objectif actuel est un peu original. Il s'agit de « *donner plus de visibilité à l'action d'assainissement des pouvoirs publics* » dans sa lutte contre la corruption et les détournements de fonds publics¹⁰⁰⁸. Ainsi, sa dimension spéciale tient à ses compétences spéciales d'une part (1) et aux procédures spéciales qui y sont appliquées d'autre part (2).

1. La compétence du Tribunal Criminel Spécial

708. La réhabilitation du tribunal criminel spécial peut être perçue comme une manifestation de la crise de confiance des politiques à l'égard des juridictions de droit commun¹⁰⁰⁹, qui ont été incapables de dissuader les prévaricateurs de la fortune publique. Sa mise en place a été perçue

¹⁰⁰⁵ S. H. NNANGA, « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », RASJ, n° 1, vol. 6, 2009, p. 227.

¹⁰⁰⁶ R. DE CASTELNAU, « Loi du 10 juillet 2000 et pénalisation de la gestion publique, Trompe l'œil ou réelle avancée ? », Revue administrative, octobre 2000, n° 10, p. 15.

¹⁰⁰⁷ Voir la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial.

¹⁰⁰⁸ Cité par A. FOKO, « le tribunal criminel spécial : un dernier-né particulièrement controversé dans la carte judiciaire camerounaise », Cahiers juridiques et politiques, Revue de la Faculté des Sciences juridiques et politiques, Université de Ngaoundéré, 2012, pp. 111-139.

¹⁰⁰⁹ H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Le Tribunal criminel spécial au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative sur les Lois de 1961 et 2011 », Juridical Tribune, Volume 2, Issue 2, 2012, p. 142.

comme un instrument d'intimidation collective, dans le but de dissuader tous ceux qui tenteraient de commettre des infractions¹⁰¹⁰.

709. S'il a fallu recréer le tribunal criminel spécial, c'est simplement parce que le phénomène de la corruption et celui de détournement de la fortune publique a atteint des proportions inquiétantes. Même si la répression de la grande criminalité à col blanc est une vieille habitude du système répressif camerounais¹⁰¹¹, *« la réhabilitation du tribunal criminel spécial est une réaction de l'État et celle de ceux qui l'incarnent face à la dérive managériale des biens publics. Leur souci est de sécuriser les investissements publics »*¹⁰¹². Le président de la République a régulièrement pris des engagements contre les différents fléaux qui touchent à la gestion des finances publiques. Au cours du Conseil ministériel du 12 septembre 2007, il déclarait que *« c'est la corruption qui, pour une large part, compromet la réussite de nos efforts. C'est elle qui pervertit la morale publique. Chacun (...) doit se sentir responsable de ce combat dans son domaine de compétence (...). Le détournement de l'argent public, quelle qu'en soit la forme, est un crime contre le peuple qui se voit privé de ressources qui lui reviennent. Il doit donc être sanctionné avec la plus grande sévérité »*¹⁰¹³. Au regard de ces déclarations, les compétences du tribunal criminel spécial consistent en la sanction des infractions de détournement de plus de 50 millions et des infractions connexes.

710. Le tribunal criminel spécial en tant que juridiction d'exception, connaît des affaires qui lui sont formellement attribuées par la loi¹⁰¹⁴. Ainsi, l'article 2 (nouveau) de loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial dispose que *« le tribunal est compétent pour connaître, lorsque le préjudice est d'un montant minimum de cinquante millions (50 000 000) de francs CFA, des infractions de détournement de biens publics... »*. Cette disposition conduit à l'éviction des juridictions pénales de droit commun des affaires de

¹⁰¹⁰ H. MELI, « Sur le Tribunal criminel spécial : un monstre judiciaire est né », *Op.cit.*, p. 1.

¹⁰¹¹ C. K. TCHOTCHOU PETCHE, « Le sort des juridictions de droit commun face à la loi du 16 juillet 2012 sur le tribunal criminel spécial en matière de détournement des biens publics au Cameroun », *Op.cit.*, p.1.

¹⁰¹² H. M. MONEBOULOU MINKADA, « Le Tribunal criminel spécial au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative sur les Lois de 1961 et 2011 », *Juridical Tribune*, Volume 2, Issue 2, December 2012, p. 142.

¹⁰¹³ Communication spéciale de S.E. Paul BIYA, président de la République du Cameroun, à l'occasion du Conseil Ministériel du 12 septembre 2007.

¹⁰¹⁴ R. SOCKENG, *Les institutions judiciaires au Cameroun*, 3^e édition, Groupe Saint-François, Douala, 1998, p. 37 ; J. M. TCHAKOUA, *Introduction générale au droit camerounais*, PUCAC, Collection « Apprendre », Yaoundé-Cameroun, 2008, p. 228 ; F. Terre, *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 7^e édition, Paris, 2006, pp. 102-103

détournement des biens publics d'un montant minimum de 50 millions par la loi du 16 juillet 2012¹⁰¹⁵.

711. L'article 184 du Code pénal de 2016 appréhende le détournement de biens ou de deniers publics comme, le fait pour quiconque, par quelque moyen que ce soit, d'obtenir ou de retenir frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, destiné ou confié à l'État, à une coopérative, une collectivité ou un établissement, ou soumis à la tutelle administrative de l'État. L'article 114 de la loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques prévoit que : *« constitue le détournement de biens publics prévu et réprimé par l'article 184 du Code pénal, le fait pour les dirigeants sociaux des entreprises publiques : d'opérer sciemment entre les actionnaires la répartition de dividendes fictifs en l'absence d'inventaires ou au moyen d'inventaire frauduleux ; de mauvaise foi, de faire des biens ou du crédit de l'entreprise, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci [...] »*. Le détournement de biens publics procède donc d'une déviation de la destination ultime du bien public¹⁰¹⁶.

712. De ces dispositions indiquent que le TCS n'a pas le monopole de la connaissance des affaires de détournement des biens publics. Sa compétence est limitée par le montant en cause. S'il est inférieur à 50 millions, sa compétence est exclue. Chaque fois que le juge du TCS est confronté à l'infraction de détournement, il précise ses contours comme il l'a fait dans l'affaire ministère public et État du Cameroun (Programme d'Appui à la Jeunesse rurale et urbaine en abrégé PAJER-U) contre Matongo Pierre¹⁰¹⁷. Il précise : *« qu'il se dégage des dispositions légales sus-énoncées que le détournement de deniers publics est une infraction matérielle qui suppose pour sa réalisation un dommage, contrairement à l'infraction formelle qui se caractérise par la répression d'un comportement indépendamment de son résultat ; considérant qu'en l'espèce, l'accusé Matongo Pierre a justifié l'utilisation de la somme de 185000000 francs décaissée du compte du PAJER-U logé à la Paierie Générale du Trésor par les pièces produites et admises comme pièces à conviction ; que la réalisation des activités du PAJER-U et du PIFMAS prévues pour l'année budgétaire 2014 a été confirmée par le témoin Biheng, nouveau coordonnateur national ; que le compte d'emploi de l'année 2014 a été approuvé par*

¹⁰¹⁵C. K. TCHOTCHOU PETCH, « Le sort des juridictions de droit commun face à la loi du 16 juillet 2012 sur le tribunal criminel spécial en matière de détournement des biens publics au Cameroun », p. 4.

¹⁰¹⁶S. AKONO ONGBA, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », RASJ, n° 1, 2014, Édition L'Harmattan, pp. 268-273, Jugement n° 2700/Crim du 11 juillet 2008, ministère public et Crédit foncier C/ Booto A Ngon, Edou Joseph et autres ; jugement n° 371/Crim du 27 juin 2007, ministère public et Feicom C/ ONDO NDONG Emmanuel et 31 coaccusés.

¹⁰¹⁷ Arrêt n° 003/CRIM/TCS du 10 février 2017 affaire MP et État du Cameroun (Programme d'Appui à la jeunesse rurale et urbaine en abrégé PAJER-U contre Matongo pierre

le contrôle financier auprès du MINJEC ; que les débats n'ont pas permis d'établir l'existence d'un quelconque préjudice subi par l'État [...] ».

713. Le TCS n'hésite donc pas à condamner le délinquant quand la véracité du détournement est établie, comme ce fut le cas dans l'affaire ministère public et parc national des Matériels de Génie civil, contre Andosseh Jeremiah Moni Nwafi¹⁰¹⁸. Par contre, dans l'affaire ministère public et État du Cameroun contre Haman Adama et consort, le Tribunal criminel spécial a eu à se dessaisir pour un des co-accusés, parce que le montant à lui reproché n'atteignait pas 50 millions CFA¹⁰¹⁹.

714. Le TCS est également compétent pour sanctionner les infractions connexes au détournement de biens publics. Au terme de l'article 2 (nouveau) de loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial, le tribunal connaît des infractions de détournement de biens publics et des infractions connexes prévues par le Code pénal et les conventions internationales ratifiées par le Cameroun.

715. À cet égard, l'article 6 (3) du code de procédure pénale camerounais qui dispose qu'« *il y a connexité: lorsque les infractions ont été commises au même moment par plusieurs personnes agissant ensemble; lorsque des infractions ont été commises par différentes personnes même en différents temps et divers lieux [...] dans tous les cas, il existe entre les infractions des rapports étroits analogues à ceux énumérés au présent alinéa.* ». C'est au regard de cette définition qu'il est possible de ranger parmi les infractions connexes la corruption¹⁰²⁰, l'escroquerie¹⁰²¹, l'abus de confiance¹⁰²², la concussion¹⁰²³. Pour la convention de Mérida sur la corruption, font partie des infractions connexes le trafic d'influence¹⁰²⁴, l'usage illicite du bien¹⁰²⁵, enrichissement illicite¹⁰²⁶ et l'abus de fonction¹⁰²⁷. Dès que l'infraction est avérée, le TCS suit une procédure précise.

¹⁰¹⁸ Arrêt n° 003/CRIM/TCS du 23 février 2018 affaire MP et parc National des Matériels de Génie civil contre Andosseh Jeremiah Moni Nwafi.

¹⁰¹⁹ Affaire ministère public et État du Cameroun contre Haman Adama et consorts. Dans cette affaire, la juridiction de céans s'est déclarée incompétente pour statuer sur les faits de détournement de la somme de 19 812 500 francs CFA reprochés à sieur Mekougou Ondo Joseph.

¹⁰²⁰ Articles 134 et 134 bis du CP.

¹⁰²¹ Article 318 (c) du CP.

¹⁰²² Article 318 (b) du CP.

¹⁰²³ Article 142 du CP.

¹⁰²⁴ Article 18 de la convention.

¹⁰²⁵ Article 17 de la convention.

¹⁰²⁶ Article 20 de la convention.

¹⁰²⁷ Article 19 de la convention.

2. Les procédures devant le Tribunal criminel spécial

716. La procédure suivie par le Tribunal criminel spécial déroge à la procédure de droit commun. Cela tient à la consécration de la restitution du corps du délit (b), mais surtout du raccourcissement des délais (a).

b. Le raccourcissement des délais de procédure

717. La procédure pénale classique prévue par le code de procédure pénale de 2005 est complexe et longue, dans la mesure où le législateur est véritablement resté muet quant aux délais de procédure. En effet, pour la phase d'instruction, l'article 261 du code de procédure pénale dispose que « *les ordonnances de non-lieu, de non-lieu partiel ou de renvoi sont notifiées au procureur de la République et aux autres parties* », sans que des références soient faites sur les délais de notification. On peut donc subodorer que le juge d'instruction est le maître des délais à cette étape de la procédure. Pour la phase de jugement, le Code de Procédure pénale prévoit que le président du Tribunal, de concert avec le procureur de la République, fixe la date de la première audience¹⁰²⁸. Par ailleurs, il peut modifier ladite date¹⁰²⁹. L'évolution du procès est ainsi laissée à la merci des autorités judiciaires qui peuvent l'allonger indéfiniment ou le raccourcir.

718. Cette démarche a pour principal but d'améliorer l'efficacité et la rapidité dans le traitement des dossiers relatifs à l'« opération épervier »¹⁰³⁰. Le raccourcissement des délais peut être observé, tant à la phase d'enquête préliminaire, la phase d'instruction, que celle de jugement. Dans la première phase qui est effectuée par un corps spécialisé d'officiers de police judiciaire¹⁰³¹, l'enquête préliminaire doit être clôturée dans un délai de trente (30) jours renouvelables deux fois¹⁰³². Dans la deuxième phase, l'article 13, alinéa 4 de la loi prévoit que

¹⁰²⁸ Art. 291, al. 1 du code de Procédure pénale.

¹⁰²⁹ Art. 291, al. 2 du code de Procédure pénale.

¹⁰³⁰ S. YAWAGA, « Avancées et reculs dans la répression des infractions de détournement des deniers publics au Cameroun : Regard critique sur la loi n° 2011/028 du 11 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial », in *Juridis Périodique*, n° 90, avril-mai-juin 2012, pp. 41 et s.

¹⁰³¹ L'article 3 du décret n° 2013/131 du 3 mai 2013 portant création organisation et fonctionnement du corps spécialisé d'officier de police judiciaire du tribunal criminel spécial, mission : « *de diligenter les enquêtes relatives aux infractions de détournement de biens publics et infractions connexes lorsque le préjudice est d'un montant minimum de 50 millions ; d'exécuter les mandats de justices et les commissions rogatoires relevant de la compétence du TCS* ».

¹⁰³² Article 7 de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial modifiée et complétée par la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 ; article 13 (nouveau) : voir décret n°2013/131 du 3 mai 2013 portant création organisation et fonctionnement du corps spécialisé d'officier de police judiciaire du tribunal criminel

l'information judiciaire doit être clôturée par le juge d'instruction dans un délai maximum de cent quatre-vingts (180) jours, soit six (6) mois après le réquisitoire introductif d'instance.

719. Une autre particularité de la procédure, devant le tribunal criminel spécial, est liée à l'absence d'appel. En effet, il statue en premier et dernier ressort¹⁰³³. Ses décisions peuvent exclusivement faire l'objet d'un pourvoi. C'est dans cette mesure qu'une section spécialisée est compétente pour connaître des pourvois formés contre les jugements du tribunal¹⁰³⁴. Cette section spécialisée est composée des magistrats des trois chambres -judiciaires, administratives et des comptes, désignés par le premier président, à raison de deux magistrats par chambre.

720. Outre les éléments ci-dessus énoncés, la procédure peut être raccourcie, voire interrompue par la restitution du corps du délit.

b. La consécration de la restitution du délit

721. L'une des innovations apportées par cette juridiction est la possibilité pour la personne poursuivie de rembourser le corps du délit¹⁰³⁵. En effet, sanctionner les gestionnaires indélicats a semblé aux yeux de l'opinion publique insuffisante pour assainir les finances publiques. Malgré l'arrestation de certains, les populations se sont davantage intéressées au sort des biens. Ce qui a conduit les pouvoirs publics à consacrer la restitution du corps du délit, comme moyen potentiel d'interruption de la procédure. Ainsi, la restitution du délit peut intervenir à toutes les étapes de la procédure. L'article 5 du décret n° 2013/131 du 3 mai 2013 portant création organisation et fonctionnement du corps spécialisé d'officier de police judiciaire du tribunal criminel spécial prévoit que « *les offres de restitution du corps du délit en numéraires ou en nature qui interviennent au cours de l'enquête préliminaire sont consignées sur procès-verbal et transmises au procureur général près le TCS* ». Ensuite, la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial prévoit à l'article 18 qu'« *en cas de restitution du corps du délit, le procureur général près le Tribunal peut, sur autorisation écrite du ministre chargé de la Justice, arrêter les poursuites engagées avant la saisine de la juridiction de jugement.* »¹⁰³⁶.

¹⁰³³ L'article 11 (nouveau) de la loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial modifiée et complétée par la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012,

¹⁰³⁴ Loi n° 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial modifiée et complétée par la loi n° 2012/011 du 16 juillet 2012 Article 13 (nouveau).

¹⁰³⁵ J. M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 44.

¹⁰³⁶ Les mécanismes de récupération des biens détournés ont été prévus par le décret n° 2013 /288 du 4 septembre 2013 fixant les modalités de restitution du corps du délit.

722. Dans tous les cas, la restitution du corps du délit doit émaner du mis en cause ou de son représentant légal¹⁰³⁷. La restitution du corps du délit vient rappeler la dimension humanitaire de la répression devant le tribunal criminel spécial¹⁰³⁸. Elle s'apparente à un repentir actif, qui permet d'atténuer la peine prévue pour l'infraction concernée¹⁰³⁹. Elle peut être faite en nature, quand le délinquant restitue les biens meubles ou immeubles dont l'évaluation correspond au montant de la somme qui lui est imputée¹⁰⁴⁰.

723. La restitution du corps du délit ne donne pas droit absolument à l'arrêt des procédures. Il ne s'agit que d'une éventualité laissée à la discrétion du ministre de la Justice. En effet, l'article 18 de la loi de 2011 dispose en effet qu'« *en cas de restitution du corps du délit, le procureur général près le tribunal peut, sur autorisation du ministre chargé de la justice, arrêter les poursuites* ». Le tribunal criminel spécial a déjà eu à arrêter les poursuites contre certains délinquants financiers. L'exploitation minutieuse des affaires soumises au TCS permet de constater que 86 personnes ont restitué la somme totale 3 255 409 576 FCFA. Par ailleurs, il convient d'ajouter les montants suivants :

724. D'octobre à décembre 2012 : montants recouvrés, 414 512 FCFA et 74 751 568 FCFA, respectivement au titre d'amendes, de dépens et de dommages et intérêts ; du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 montants recouvrés : 395 334 713 FCFA et 7 925 762 153 FCFA respectivement au titre d'amendes, de dépens et de dommages et intérêts ; du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 montants recouvrés : 2 275 961 316,85 FCFA et 9 178 704 889,2 FCFA respectivement au titre d'amendes, de dépens et de dommage et intérêts ; du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015 montant des sommes recouvrees : 2 018 200 876,35 FCFA et 28 088 243 186 FCFA respectivement au titre d'amendes, de dépens et de dommages intérêts ; du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016 montant des sommes recouvrees : 3 974 300 904 FCFA et 69 095 466 093 FCFA respectivement au titre d'amendes, dépens et dommages intérêts ; du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017 montants recouvrés : 419 978 805 FCFA et 8 305 124 702 FCFA respectivement au titre d'amendes, de dépens et de dommages intérêts¹⁰⁴¹.

725. Le rapport de ces montants permet de constater qu'un montant total de 9 498 288 414 FCFA au titre d'amendes et de dépens a été recouvré, et un total de 122 668 052 591 FCFA au titre de dommages et intérêts, soit un total général de 132 166 314 005 FCFA, pour la période

¹⁰³⁷Article 2 du décret N° 2013/288 du 04 septembre 2013 portant modalités de restitution du corps du délit.

¹⁰³⁸ E. NDJERE, *L'autre visage du tribunal criminel spécial ou la vision humanitaire du président de la République son excellence M. Paul Biya*, Op.cit., p. 26.

¹⁰³⁹ Ibid.

¹⁰⁴⁰Article 4, al.1

¹⁰⁴¹E. NDJERE, *L'autre visage du TCS, ou la vision humanitaire du président de la République son excellence M. Paul Biya*, inédit, p. 51. Voir le tableau récapitulatif proposé par le greffier en chef du TCS, Me Joël Tsik.

sous revue. La volonté de réduire les atteintes à la fortune publique a conduit à la mise sur pied d'institutions spécialisées pour le contrôle des finances publiques. L'une est chargée du contrôle des comptes et l'autre de la répression des infractions de plus de 50 millions de fcfa, commises par les gestionnaires publics. Cependant, elles ne sont pas les seules, car plusieurs instances juridictionnelles dont les questions financières ne sont pas à priori l'objet de leurs compétences, sont également impliquées dans le contrôle des finances publiques camerounaises.

SECTION 2. L'ÉVOLUTION AMORCÉE DU CONTRÔLE DES JURIDICTIONS NON SPÉCIALISÉES

726. Le contrôle des finances publiques fait intervenir des juridictions autres que la juridiction des comptes et le tribunal criminel spécial. Il s'agit d'une part, du juge pénal ordinaire, qui a des compétences générales en matière de répression des infractions, et donc certaines infractions financières (paragraphe 1). Il s'agit d'autre part des juridictions non répressives (paragraphe 2) qui n'ont pas les finances publiques pour rôle principal.

Paragraphe 1. La redéfinition du contrôle effectué par le juge pénal ordinaire

727. La criminalité financière est constituée au Cameroun de plusieurs types d'infractions ayant en commun le fait qu'elles portent atteinte à la vie économique du pays¹⁰⁴². Pour les réprimer, les pouvoirs publics ont mis sur pied le Tribunal Criminel Spécial (TCS). Cependant, l'intérêt croissant de la répression des infractions financières parmi les dirigeants¹⁰⁴³ n'a pas détruit l'architecture pénale initiale. Le juge pénal ordinaire est toujours compétent pour connaître des infractions financières. Celui-ci est ici incarné en instance par les Tribunaux de Première Instance¹⁰⁴⁴ et les Tribunaux de Grande Instance¹⁰⁴⁵. En appel, par les Cours d'appel¹⁰⁴⁶ ; et en cassation, par la Cour suprême¹⁰⁴⁷. Leurs compétences en matière de répression des atteintes à la fortune publique ont juste connu un réajustement, avec la résurrection du Tribunal Criminel spécial. Elles sont désormais confinées aux infractions dont

¹⁰⁴² A. G. ESSONO EDOU, « La lutte contre la criminalité financière au Cameroun », DEA, Université de Yaoundé II, 2012, p. 12.

¹⁰⁴³ A. G. ESSONO EDOU, La lutte contre la criminalité financière au Cameroun, DEA, Université de Yaoundé II, 2012. S-P. MFOMO : Lutte contre la corruption au Cameroun (1990-2006) : contribution à l'étude de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique publique ; Thèse de Doctorat en Sciences politiques, Université de Yaoundé II, 2005-2006 ; J. C. NCHIMI MEBU, La problématique répression de la corruption en droit camerounais, RASJ, Vol. 4, n° 1, 2007, pp. 79-93.

¹⁰⁴⁴ Articles 13 et suivants de la loi de 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire fixent l'organisation de du TPI.

¹⁰⁴⁵ L'article 17 de la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 organise le TGI.

¹⁰⁴⁶ L'article 19 de la loi n° 2006/015.

¹⁰⁴⁷ Il ressort de l'article 14 du traité OHADA que la Cour communautaire de Justice et d'Arbitrage est habilitée à connaître des recours en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions nationales, et ce, dans les affaires soulevant des questions relatives à l'application des Actes uniformes. Il n'est pas possible de limiter la description des juridictions camerounaises aux seuls tribunaux internes. Il existe un certain nombre de juridictions à caractère régional ou sous régional destinées à régler les problèmes économiques intéressant notre pays et ses ressortissants. Lire Y. R. KALIEU ELONGO, « ORGANISATION JUDICIAIRE DU CAMEROUN », in Issa-Sayegh Joseph, Répertoire quinquennal OHADA 2006-2010, Tome 1, p. 96; H. TCHANTCHOU, *La supranationalité judiciaire dans le cadre de l'OHADA. Étude à la lumière du système des Communautés européennes*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de POITIERS, 2008, 446 pages. I. NDAM, *Le pourvoi en cassation devant la CCJA*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, 2009, 400 pages ; M. P. KOUAM GUIADEME, *Le système judiciaire camerounais au regard du pourvoi en cassation devant la CCJA*, Mémoire de DEA en Droit communautaire et comparé CEMAC, FSJP de l'université de Dschang, 2006-2007, 96 pages.

le montant est inférieur à 50 millions (A) et des infractions touchant indirectement à la fortune publique (B).

A. La limitation des compétences aux infractions de détournements de moins de cinquante millions

728. Le juge pénal ordinaire a toujours été chargé de la répression des infractions commises à l'occasion de l'exécution des budgets publics. Les infractions les plus visibles sont: le détournement des biens ou des deniers publics¹⁰⁴⁸, et les actes de corruption¹⁰⁴⁹. Avant que le montant des infractions soumises à sa compétence ne soit délimité avec l'avènement du TCS, il a sanctionné plusieurs responsables et gestionnaires indéliçables. Dans son jugement n° 680/CRIM du 27 septembre 2007 présentant le ministère public et SIC, contre Gilles Roger BELINGA et 22 autres accusés, il a sanctionné les dépenses effectuées sans pièces justificatives en ces termes : « (...) *en engageant la dépense sur fonds publics de soixante-dix-sept millions quatre cent quarante-huit mille cinquante francs (77.948.050CFA) sans pièces justificatives, MsrBELINGA Giles Roger les a frauduleusement obtenus (...) il a ainsi commis le crime détournement de deniers publics, à concurrence de ce montant et doit être déclaré coupable* ». Aussi, dans le jugement n° 270/CRIM du 11 juillet 2008, à propos du ministère public et crédit foncier, contre Booto à Ngon, Edou Joseph et autres, il a relevé que l'accusé Edou Joseph était coupable d'un détournement de deniers publics : « *mais attendu qu'il ressort des débats à l'audience et des pièces justificatives que l'accusé Edou Joseph a simulé la vente du véhicule Mercedes S550, à l'un de ses hommes de main, Msr Koh Koh, qu'il a été réticent à le restituer à son employeur ; qu'il l'a fait dédouaner à l'aide de ses fonds personnels et l'a fait immatriculer personnellement à l'insu des services compétents du crédit foncier du Cameroun, pour enfin le dissimuler au domicile de son ami Lenteu Nguemeni; que ce faisant, sa volonté de s'approprier le véhicule est manifeste et avérée.* »

729. Dans son jugement n° 371/Crim du 27 juin 2007 présentant le ministère public et FEICOM contre Ondo Ndong Emmanuel et 31 accusés, il fait de l'utilisation des deniers

¹⁰⁴⁸L'article 4 de la convention des Nations Unies dispose qu'elle s'applique aux actes de corruption et infractions assimilées ci-après (...) « le détournement par un agent public ou pour toute autre personne de biens appartenant à l'état, à ses démembrements qu'il a reçus dans le cadre de ses fonctions à des fins n'ayant aucun rapport avec celle auxquelles ils sont destinés à son propre avantage à celui d'une institution ou encore à celui d'un tiers ».

¹⁰⁴⁹Article 134 (1) du Code pénal : La corruption active consiste pour tout fonctionnaire ou agent public qui, pour lui-même ou pour un tiers, sollicite, agréé ou reçoit des offres, promesses, dons ou présents pour faire, s'abstenir de faire ou ajourner un acte de sa fonction.

Décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant code des marchés publics qui, en son article 197 (1) appréhende la corruption comme le fait d'offrir, donner, solliciter ou accepter un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public au cours de l'attribution ou de l'exécution d'un marché.

publics à des fins personnelles, une infraction constitutive de détournement. Le juge considère encore que : « *l'utilisation des moyens du FEICOM à des fins personnelles est constitutive de détournement de deniers publics* »¹⁰⁵⁰.

730. Avec la création du tribunal criminel spécial, les tribunaux de grande instance et les tribunaux de première instance ont perdu la compétence exclusive en matière de répression des infractions sus évoquées. Dans l'affaire du ministère public et État du Cameroun contre Haman Adama et consorts, le Tribunal criminel spécial s'est dessaisi pour un des co-accusés parce que le montant à lui reproché n'atteignait pas 50 millions CFA¹⁰⁵¹. « *En l'espèce, les faits de détournements de la somme de 19.812.500 FCFA reprochés à Mekougou Ondo Joseph seul, dans le cadre de la gestion du projet de BID dont il était coordonnateur ne sont ni indivisibles, ni connexes avec ceux de détournement reproché à Haman Adama et autres commis à l'exécution du budget et pour lesquels les poursuites sont arrêtées...qu'il y a lieu, faute de plénitude de juridiction, de se déclarer incompétent à statuer...* » Le juge pénal sanctionne également les infractions touchant indirectement les finances publiques.

B. Les infractions touchant indirectement à la fortune publique

731. L'exécution des budgets publics peut être compromise par plusieurs infractions qui sont du ressort du juge pénal ordinaire. Le code des marchés publics, issu du décret n°2018/366 du 20 juin 2018 prévoit à l'article 196, certaines pratiques infractionnelles notamment les manœuvres frauduleuses¹⁰⁵², les pratiques collusoires¹⁰⁵³, coercitives¹⁰⁵⁴ ou obstructives¹⁰⁵⁵, les conflits d'intérêts, les délits d'initiés et les complicités. Le Code pénal contient également des infractions qui peuvent être commises lors de l'exécution des budgets publics. Il s'agit de

¹⁰⁵⁰ Jugement n° 371/Crim du 27 juin 2007 ministère public et FEICOM contre Ondo Ndong Emmanuel et 31 accusés.

¹⁰⁵¹ Affaire ministère public et État du Cameroun contre Haman ADAMA et consorts. Dans cette affaire, la juridiction de céans s'est déclarée incompétente pour statuer sur les faits de détournement de la somme de 19 812 500 francs CFA reprochés à sieur Mekougou Ondo Joseph. Arrêt n° 026/CRIM/TCS du 19 septembre 2013, MP et État du Cameroun (ministère de l'Éducation de base) contre Haman Adama et autres.

¹⁰⁵² Article 197 (1) (2) Se livre à des "manœuvres frauduleuses" quiconque déforme ou dénature des faits afin d'influencer l'attribution ou l'exécution d'un marché

¹⁰⁵³ Article 197 (3) Sont convaincus de « pratiques collusoires » deux ou plusieurs soumissionnaires qui s'entendent dans le but de maintenir artificiellement les prix des offres à des niveaux ne correspondant pas à ceux qui résulteraient du jeu de la concurrence.

¹⁰⁵⁴ Article 197(4) Se livre à des « pratiques coercitives », quiconque porte atteinte aux personnes ou à leurs biens ou profère des menaces à leur encontre de manière directe ou indirecte, afin d'influencer leurs actions au cours de l'attribution ou de l'exécution d'un marché

¹⁰⁵⁵ Article 197 (5) : Se livre aux « pratiques obstructives », quiconque commet des actes visant à la destruction, la falsification, l'altération ou la dissimulation des preuves sur lesquelles se fonde une enquête ou toutes fausses déclarations faites aux enquêteurs ou bien toute menace, tout harcèlement ou toute intimidation à l'encontre d'une personne aux fins de l'empêcher de révéler des informations relatives à une enquête, ou bien de poursuivre celle-ci.

l'intérêt dans un acte, la participation à une affaire, le délit d'initié, la concussion au détriment de l'État ou du déficit non signalé.

732. L'infraction d'intérêt dans un acte¹⁰⁵⁶ concerne tout fonctionnaire ou agent public qui, directement ou indirectement, prend ou reçoit un intérêt dans les actes ou adjudications soumis à son avis, ou dont il avait la surveillance, le contrôle, l'administration ou la passation ; dans les entreprises privées, les coopératives, les sociétés d'économie mixte ou participation financière de l'État, les régies, les concessions soumises à sa surveillance ou à son contrôle ; dans les marchés ou contrats passés au nom de l'État ou d'une collectivité publique, avec une personne physique ou morale ; dans une affaire pour laquelle il est chargé d'ordonner le paiement ou d'opérer la liquidation. Dans ces cas, il est puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans, et d'une amende de 200.000 à 2.000.000 de francs. Cette sanction s'applique également aux anciens fonctionnaires qui, dans les cinq ans à compter de la cessation de leurs fonctions par suite de démission, destitution, congé, mise en disponibilité ou à la retraite, ou pour toute autre cause, prennent un intérêt quelconque dans les actes, opérations ou entreprises susvisés et précédemment soumis à leur surveillance, contrôle, administration ou dont ils assuraient le paiement ou la liquidation¹⁰⁵⁷.

733. L'infraction de participation dans une affaire concerne tout fonctionnaire qui, chargé à raison de ses fonctions de la surveillance de toute entreprise, régie ou de concession, ou de l'expression d'avis sur les activités de celles-ci, collabore ou participe de quelque manière que ce soit à leur financement ou à leur activité. Dans ce cas, il est puni d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 2 millions de francs¹⁰⁵⁸. Dans le cas où cette infraction est commise dans un délai de cinq ans à compter de la cessation desdites fonctions, sauf s'il s'agit de capitaux reçus à titre de dévolution héréditaire, les mêmes peines sont applicables.

734. Le délit d'initié est le fait pour un dirigeant chargé à raison de ses fonctions, de la surveillance de toute entreprise, régie ou concession, ou de l'expression d'avis sur les activités de celles-ci, collabore ou participe de quelque manière que ce soit, à leur financement et à leur mise en oeuvre¹⁰⁵⁹. La peine dans ce cas est d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende d'un million à dix millions de francs.

¹⁰⁵⁶ Article 135 (1) du Code pénal.

¹⁰⁵⁷ Article 135 (2) du Code pénal

¹⁰⁵⁸ Article 136 Code pénal

¹⁰⁵⁹ Article 135-1 du Code pénal

735. La concussion au détriment de l'État est interdite. Il s'agit du fait pour tout fonctionnaire d'accorder des exonérations de droits, taxes, redevances, impôts ou contributions, de délivrer à un prix inférieur à celui qui est prescrit, des produits de l'État, d'une coopérative, d'une collectivité ou établissement publics ou soumis à la tutelle administrative de l'État, ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital. Dans cette hypothèse, il est puni d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende de 20.000 à 2 millions de francs¹⁰⁶⁰.

736. Le déficit non signalé¹⁰⁶¹ renvoie au fait pour un fonctionnaire qui, ayant connaissance d'un déficit de caisse ou d'un déficit comptable dans la gestion d'un agent public placé sous ses ordres ou sous sa surveillance, ne le dénonce pas à l'autorité judiciaire la plus proche ou à son supérieur hiérarchique. Ce fonctionnaire sera puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 100000 à 1 000000 FCFA.

737. Enfin, le fonctionnaire (ou l'agent public) qui contrefait ou altère, soit dans sa substance, soit dans les signatures, dates et attestations, un acte écrit qu'il a le devoir d'établir, de recevoir, de constater ou de notifier (même celui qui fait usage d'un acte ainsi altéré ou contrefait) se rend coupable de faux dans un acte, qui est puni d'un emprisonnement de dix à vingt ans et d'une amende de 300000 à 3000000 FCFA.¹⁰⁶² L'intervention du juge pénal est ainsi bien encadrée en matière de contrôle des finances publiques. Il en est de même de celle des juges non répressifs.

Paragraphe 2. Le renforcement du contrôle exécuté par le juge non répressif

738. Tous les juges au Cameroun ont un mot à dire en matière de contrôle des finances publiques, bien qu'à des degrés différents. Dans cette optique, le rôle du juge administratif a été consolidé (A) tout comme celui du juge constitutionnel (B).

A. La consolidation du contrôle de la légalité financière par le juge administratif

739. Comme pour le cas de la France, « *Le juge administratif est un juge financier* »¹⁰⁶³ C'est également le cas au Cameroun. Si la Constitution du 18 janvier 1996 est imprécise sur les compétences financières des juridictions administratives, la loi n° 2006/016 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême apporte quant à elle plus de précisions.

¹⁰⁶⁰ Article 137 du code pénal

¹⁰⁶¹ Article 138 du Code pénal

¹⁰⁶² Article 144 du Code pénal.

¹⁰⁶³ S. DAMAREY, *Le Juge administratif, juge financier*, Nouvelle Bibliothèque du Droit, Thèse, 2001

740. En effet, même si l'article 40 de la Constitution dispose que « *la chambre administrative connaît de l'ensemble du contentieux administratif de l'État et des autres collectivités publiques* », C'est la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs qui va fixer les contours du contentieux administratif, en précisant que les tribunaux administratifs sont des juridictions inférieures en matière de contentieux administratif. Ils connaissent à cet effet en premier ressort, du contentieux des élections régionales et municipales et en dernier ressort, de l'ensemble du contentieux administratif concernant l'État, les collectivités publiques territoriales décentralisées et les établissements publics.

741. Le contentieux administratif comprend alors : a) les recours en annulation pour excès de pouvoir et, en matière non répressive, les recours incidents en appréciation de légalité. Est constitutif d'excès de pouvoir au sens du présent article : le vice de forme, l'incompétence, la violation d'une disposition légale ou réglementaire, le détournement de pouvoir ; b) les actions en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif ; c) les litiges concernant les contrats (à l'exception de ceux conclus même implicitement sous l'empire du droit privé) ou les concessions de services publics ; d) les litiges intéressant le domaine public ; e) les litiges intéressant les opérations du maintien de l'ordre. Si la lecture de ces dispositions ne laisse pas apparaître directement de compétence en matière financière, il convient de noter que les acteurs de la gestion publique, qu'ils s'agissent des opérations de recettes, que des opérations de dépenses, sont des autorités administratives et agissent par voie de conséquence, par le biais des actes administratifs unilatéraux, dont la légalité peut être contestée par le moyen du recours pour excès de pouvoir prévue à l'article 2, alinéa 3 de la loi de 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

742. Au-delà de ces précisions, la loi n° 2006/016 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême va consacrer les compétences des juridictions administratives en matière de finances publiques. L'article 38 de cette loi dispose en effet que « *la chambre administrative est compétente pour connaître (...) des pourvois formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures en matière de contentieux administratif* ». Elle est de ce fait constituée de plusieurs sections correspondant chacune à un contentieux déterminé. Ainsi, conformément à l'article 9, « *la Chambre administrative comprend : une section du contentieux de la fonction publique ; une section du contentieux des affaires foncières et domaniales ; une section du contentieux fiscal et financier ; une section du contentieux des contrats administratifs ; une section du contentieux de l'annulation et des*

questions diverses. (2) Chaque section connaît des appels et des pourvois en cassation relatifs aux matières qui relèvent de sa compétence¹⁰⁶⁴». C'est donc en vertu de l'existence de la section du contentieux fiscal et financier, mais également de la section du contentieux de l'annulation et des questions diverses, que peut être trouvé l'un des fondements de la compétence du juge administratif en matière financière. Ainsi, ce juge connaît du contentieux des actes ayant une incidence financière (1), mais également du contentieux des actes pris par le Conseil de discipline budgétaire et financière (2).

1. Le contrôle de la légalité des actes administratifs à incidence financière

743. L'action administrative se caractérise essentiellement par son unilatéralisme¹⁰⁶⁵. Celui-ci se traduisant par l'élaboration des actes juridiques unilatéraux, qui sont des actes pris par une autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir administratif et créant des droits ou des obligations pour les particuliers¹⁰⁶⁶. C'est au regard de cet unilatéralisme, qu'un contrôle de la légalité desdits actes a été mis sur pied, pour éviter de faire des administrés, d'éternelles victimes de l'arbitraire dont pourrait être coupable l'administration.

744. Par ailleurs, la réalisation des missions d'intérêt général implique que l'administration fasse usage des ressources qu'elle aura pris le soin de collecter. C'est dire que les considérations à caractère financier imprègnent la fonction administrative¹⁰⁶⁷. Alors, les actes pris à cette occasion feront l'objet d'un contrôle de légalité du juge administratif. En effet, l'exécution des

¹⁰⁶⁴ Les articles 5 et 1 de la loi n° 2004/17 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation le confirment. Le premier article précise que « les recours dirigés contre les collectivités territoriales obéissent aux règles du contentieux administratif, ou du contentieux de droit commun, suivant le cas ». Voir également l'article 71 de la loi n° 2004/17 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation qui stipule que « le représentant de l'État défère à la juridiction administrative compétente les actes prévus aux articles 68 et 69 qu'il estime entachés d'illégalité, dans un délai maximal d'un mois à compter de la date de leur réception. (3) La juridiction administrative saisie est tenue de rendre sa décision dans un délai maximal d'un mois. »

¹⁰⁶⁵ G. HOUILLON, « J. Rivero, Démocratie et administration », RFDA 2009 p. 1057

¹⁰⁶⁶ CFJ/AP, Arrêt N°20 du 20 mars 1968, NGONGANG NDJANKE Martin c/ État du Cameroun ; CCA, Arrêt N°320/A du 3 septembre 1954, ADA NDZIE c/ Administration du Territoire : « Considérant que (...) les actes administratifs sont des décisions émanées des représentants légaux de l'Administration et ayant trait à l'organisation ou au fonctionnement d'un service public (...). Considérant en outre que le fait que la décision attaquée aurait été prise dans la forme habituelle des actes administratifs ne saurait avoir pour effet de lui donner le caractère d'un acte administratif ; qu'en effet d'une part la forme habituelle dans laquelle il se présente ne saurait en rien influencer sur le caractère réel d'un acte, d'autre part les actes administratifs ne sont soumis à aucune forme spéciale et, enfin il a été jugé que lorsqu'un acte ne constituant pas un acte de l'Administration a été passé en la forme administrative, ce fait ne pouvait **pas avoir pour conséquence de changer son véritable caractère** ; ». ; lire Jugement n° 89/2008/CA/CS du 13 août 2008, affaire KAMDEM Prosper c/ État du Cameroun (ministère des Domaines et des Affaires foncières-MINDAF-).

« Mais attendu que contrairement à ces assertions, il est de doctrine et de jurisprudence constantes que parmi les prérogatives de puissance publique dont dispose l'administration, la plus caractéristique est celle de pouvoir prendre des décisions exécutoires qui sont des actes juridiques émis unilatéralement en vue de modifier l'ordonnancement juridique par les obligations qu'il impose ou par les droits qu'il confère ».

¹⁰⁶⁷ J. L. DE CORAIL, « Intérêt financier et service public dans la jurisprudence administrative », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet*, Études de finances publiques, Economica, Paris, 1984, p. 335.

budgets publics implique bon nombre d'actes d'exécution, dont le juge administratif pourra apprécier le bien-fondé, dès lors que leur est reconnu le caractère d'actes administratifs¹⁰⁶⁸. Le juge administratif entend demeurer seul juge de la légalité des actes administratifs pris en vue de l'exécution des opérations budgétaires projetées¹⁰⁶⁹. Il pourra ainsi contrôler la légalité formelle et la légalité substantielle des actes à incidence financière, ce qui peut aboutir à l'annulation desdits actes. On voit donc que même en matière financière, l'administration est soumise au principe de légalité, ce qui signifie qu'elle ne peut agir, que conformément à la loi et plus généralement au droit, et le juge administratif veille au respect du principe de légalité par l'administration¹⁰⁷⁰. *« Le juge administratif serait alors un juge financier dès lors que par sa jurisprudence, il participe d'une correcte élaboration et exécution du budget public, dès lors qu'il entend assurer l'application des règles du droit budgétaire et du droit de la comptabilité publique »*¹⁰⁷¹.

745. L'obligation de respecter la légalité financière s'impose à l'administration. La loi n° 2018/011 du juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun en son article 3 (1) établit la soumission à la légalité en précisant qu'*« aucune dépense ne peut être engagée et payée si d'une part, si elle n'est préalablement définie dans un texte, législatif ou réglementaire régulièrement publié et, d'autre part, autorisée par une loi de finances »*. De plus, *« l'administration fixe de façon explicite les règles et critères qu'elle suit dans l'attribution des aides, subventions et transferts au bénéfice de toute personne privée. Ces règles sont rendues publiques »*.

746. Le contrôle de la légalité financière par le juge administratif obéit au même principe que la légalité administrative en général. Ainsi, *« (...) Il a été jugé que même dans l'hypothèse où une loi dispose qu'un acte donné ne peut faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire, cette disposition ne saurait être interprétée comme excluant le recours pour excès de pouvoir qui est ouvert, même sans texte, contre tout acte administratif faisant grief et qui a pour effet d'assurer conformément aux principes généraux le respect de la légalité »*¹⁰⁷². Le juge reste fidèle à ce principe général de droit dans l'affaire Nlend Nlend Ebebe Jean c/ État du Cameroun lorsqu'il déclare que : *« Attendu que le juge de l'excès de pouvoir ne peut se contenter de tels*

¹⁰⁶⁸ S. DAMAREY, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse de doctorat de droit public université de Lille, 1999, Dalloz, 2001, p. 289.

¹⁰⁶⁹ S. DAMAREY, *Le juge administratif, juge financier*, Thèse de Doctorat de Droit public université de Lille, 1999, Dalloz, 2001, p. 289.

¹⁰⁷⁰ D. CHAGNOLLAUD, *Dictionnaire droit*, Dalloz, 2014, p. 350.

¹⁰⁷¹ S. DAMAREY, *« Le juge administratif, juge financier »*, Thèse de Doctorat de Droit public, université de Lille, 1999, Dalloz, 2001, p. 4.

¹⁰⁷² Jugement MONKAM TIENTCHEU du 29 mai 1980

éléments alors et surtout que comme l'a d'ailleurs rappelé le représentant de l'État, l'excès de pouvoir ne désigne rien d'autre que la conformité d'un acte administratif au droit (...) qu'il importe d'ajouter que le recours pour excès de pouvoir ouvert contre tout acte administratif faisant grief, a pour effet d'assurer conformément aux principes généraux le respect de la légalité »¹⁰⁷³.

747. Le juge administratif effectue un contrôle de la légalité de tous les actes à incidence financière, que ce soit à la phase administrative ou à la phase comptable. Cette compétence est fondée sur la nature administrative de ces actes. À la phase administrative, il contrôle les actes d'engagement de liquidation et d'ordonnancement. Le premier est considéré comme *« l'acte par lequel l'ordonnateur, de façon exclusive, crée ou constate, à l'encontre de l'État ou d'un organisme public, une obligation de laquelle résultera une charge »¹⁰⁷⁴*. Le deuxième comme l'acte *« qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers »¹⁰⁷⁵*. C'est dire que la liquidation n'intervient qu'après service fait, car *« c'est avec le service fait que la dette de l'État ou de la collectivité prend véritablement naissance »¹⁰⁷⁶*. Alors, les Ordonnateurs ne peuvent arrêter les droits des créanciers, y compris pour ce qui concerne les acomptes sur les marchés de travaux, fournitures et services, qu'après constatation du service fait, sauf en cas d'avances ou de paiements préalables autorisés par les lois et règlements¹⁰⁷⁷. Le troisième *« est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'Ordonnateur donne l'ordre au comptable de payer la dette. Cet acte administratif peut prendre la forme d'une ordonnance ou d'un mandat de paiement dont les caractéristiques sont définies par acte du ministre chargé des finances »¹⁰⁷⁸*.

748. À la phase comptable, le juge administratif contrôle la légalité de l'acte de paiement qui est *« l'acte par lequel l'État ou tout autre organisme public se libère de sa dette. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir avant l'échéance de la dette, l'exécution du service ou la décision individuelle d'attribution d'une subvention, d'une allocation ou d'une avance »¹⁰⁷⁹*. L'implication du juge administratif ne se

¹⁰⁷³ Jugement n° 47/CS/CA/81-82 du 27 mai 1982, Nlend Nlend Ebebe Jean c/ État du Cameroun

¹⁰⁷⁴ Décret n° 2013/16 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique, article 66, alinéa 1.

¹⁰⁷⁵ Article 67 (1)

¹⁰⁷⁶ L. DI QUAL, *Droit de la comptabilité publique*, Paris, A. Colin, 1971, p. 18.

¹⁰⁷⁷ Article 68, décret n° 2013/16 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique,

¹⁰⁷⁸ L'article 31 du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 définit l'ordonnancement comme l'acte administratif donnant conformément aux résultats de liquidation l'ordre de payer la dette de l'organisme public.

¹⁰⁷⁹ L'article 74 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.

limite pas à la connaissance de la légalité des actes administratifs à incidence financière. Il connaît également du contentieux des actes pris par le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) sanctionnant un agent public pour malversation financière.

2. Le contrôle de la légalité des actes du Conseil de discipline budgétaire et financière

749. Contrairement à la France où il existe une cour de discipline budgétaire et financière qui est une juridiction qui relève du Conseil d'État, au Cameroun, c'est plutôt le conseil de discipline budgétaire et financière, qui lui, est manifestement une structure administrative. La compétence du juge administratif camerounais s'appuie donc sur la nature administrative des sanctions qu'il prend à l'encontre des gestionnaires publics (a). Mais ici, la procédure de saisine du juge est spéciale, car il n'est point besoin d'adresser un recours gracieux préalable (b).

a) Le contrôle fondé sur la nature administrative des sanctions du Conseil de discipline budgétaire et financière

750. En France, il s'agit de la Cour de discipline budgétaire et financière qui, pour certains auteurs, est une curieuse juridiction,¹⁰⁸⁰ car ses compétences auraient pu être exercées par la Cour des comptes. La Cour de discipline budgétaire et financière incarne donc parfaitement l'exigence tirée de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »¹⁰⁸¹. Au Cameroun, les modalités de fonctionnement et les suites des décisions du CDBF interdisent d'en faire un organe juridictionnel¹⁰⁸².

751. Le conseil de discipline budgétaire et financière est chargé de prendre des sanctions à l'encontre d'agents publics, patents ou de fait, présumés coupables d'irrégularités et de fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions¹⁰⁸³. Il « *sanctionne les irrégularités et les fautes de gestion commises par les ordonnateurs et gestionnaires de crédits de l'État, les CTD, les entreprises publiques, les organismes publics et parapublics et toute autre personne agissant en cette qualité; les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal, mais*

¹⁰⁸⁰ M. LASCOMBE Xavier VANDENDRIESSCHE, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *La Revue Trésor*, 84^e année - n° 1 - janvier 2004, p. 37.

¹⁰⁸¹ M. LASCOMBE X VANDENDRIESSCHE, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *La Revue Trésor*, 84^e année - n° 1 - janvier 2004, p. 37.

¹⁰⁸² B. C. ALOGO NDI, La nature du contrôle du Conseil de Discipline et budgétaire au Cameroun, mémoire de DEA en Droit public, Université de Yaoundé II- Soa, année académique 2006-2007, p. 12. A. LOGMO MBELEK, Le Contrôle supérieur de l'État au Cameroun : une étude sociojuridique, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, FSJP, juin 2002, p. 42.

¹⁰⁸³ Article 2 (1) du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière

agissant occasionnellement ou subsidiairement comme ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'État; les commissaires aux comptes auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité »¹⁰⁸⁴. Il statue à cet effet par décision¹⁰⁸⁵. Et cette décision est manifestement une décision administrative et plus précisément une sanction administrative.

752. La sanction administrative est une décision administrative¹⁰⁸⁶. Il en est de même des sanctions disciplinaires que peut prendre le CDBF¹⁰⁸⁷. Elles sont généralement prises par le biais d'actes administratifs unilatéraux. C'est en vertu de cette nature qu'elles sont portées devant le juge administratif¹⁰⁸⁸. La sanction apparaît à cet égard, comme le symbole des prérogatives de puissance publique,¹⁰⁸⁹ car elle dépend de la seule et unique manifestation de la volonté de l'Administration de modifier l'ordonnancement juridique¹⁰⁹⁰. C'est cette nature administrative qui conduit le juge à statuer sur lesdites questions. Dans l'affaire Professeur Henri Désiré MODI KOKO BEBEY c. l'État du Cameroun (PR/ CONSUPE), le tribunal administratif a annulé la décision n° 00026/D/PR/CONSUPE/SP-CDBF/SGSAS/BS du 22 janvier 2014 du ministre délégué à la présidence de la République chargé du Conseil supérieur de l'État, ainsi que l'arrêt n° 00027/A/PR/CONSUPE/SP-CDBF/SGSAS/BS du 22 janvier 2014 infligeant des sanctions disciplinaires au requérant. Dans cette affaire, le recourant sollicitait l'annulation de la décision ci-dessus querellée lui infligeant des sanctions disciplinaires et financières pour les fautes de gestion ci-après : « *Violation des codes des marchés publics et des impôts caractérisée par la liquidation, l'ordonnancement et le paiement de dépenses sans pièces justificatives et sans prélèvement des taxes et impôts dus, dans le cadre de la gestion de la caisse d'avances et du rectorat et de la faculté des Sciences juridiques et politiques, au cours de l'exercice 2008, ayant entraîné un préjudice financier évalué à 1.893.893 FCFA, imputé au mis en cause ; immixtion dans les fonctions de comptable public, à*

¹⁰⁸⁴ Article 2 (2) décret n° 2008/028 u 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière.

¹⁰⁸⁵ Article 2 alinéa 3 du décret de 2008

¹⁰⁸⁶ J. QUASTANA, "La sanction administrative est-elle encore une décision de l'administration ?", AJDA 2001 p. 141.

¹⁰⁸⁷ Lire l'article 74 de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires de crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n° 76/04 du 08 juillet 1976. Les sanctions disciplinaires sont constitutives de déchéances de fonctions des personnes mises en cause devant cette instance.

¹⁰⁸⁸ L'ordonnance n° 12/OSE/PCA/78-79 du 07 août 1979, Deudie Joseph c/État du Cameroun le juge administratif affirme que « *Attendu qu'il a été jugé qu'une mesure administrative unilatérale dès lors qu'elle fait grief, est un acte administratif, par conséquent est susceptible d'être mis en cause devant le juge administratif* »

¹⁰⁸⁹ J. QUASTANA, "La sanction administrative est-elle encore une décision de l'administration ?", AJDA 2001 p. 141.

¹⁰⁹⁰ C. ERKU, « L'identification de l'acte administratif selon la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir », p. 106, in *Lejugement*, n°40/CS/CA du 22 février 1979, Ndjofang Frédéric c/État du Cameroun il affirme : « Considérant qu'il y a lieu de faire remarquer à Ndjofang qu'un recours pour excès de pouvoir est toujours dirigé contre un acte émanant d'une autorité administrative.

travers la co-signature de chèques bancaires, en violation du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ».

753. Les décisions du CDBF sanctionnant les gestionnaires doivent être motivées. Dans l'affaire MABOULE Lydie née Atangana contre l'État du Cameroun (CONSUPE), le juge administratif a annulé une décision du CDBF pour défaut de motivation¹⁰⁹¹. Le contrôle de la légalité des décisions du CDBF par le juge administratif est exempté du recours gracieux préalable.

b) Un contrôle exempté du recours gracieux préalable

754. Le contentieux administratif fait du recours gracieux préalable, une condition incontournable d'accès à la juridiction administrative, plus encore en matière de contentieux pour excès de pouvoir. Cette exigence est posée par l'article 17 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs. Il y est précisé que « [...] constitue un rejet du recours gracieux, le silence gardé par l'autorité pendant un délai de trois mois sur une demande ou réclamation qui lui est adressée. Ce délai court à compter de la notification du recours gracieux. Le recours gracieux doit, sous peine de forclusion, être formé: a) dans les trois mois de publication ou de notification de la décision attaquée b) en cas de demande - d'indemnisation, dans les six mois suivant la réalisation du dommage ou sa connaissance [...] ».

755. Le juge administratif s'est toujours attaché à cette règle. Dans l'affaire AKA'A Jules contre l'État du Cameroun, il affirme notamment que : « *Considérant que l'article 12 de l'ordonnance n° 72/6 du 26 août 1972 fixant l'organisation de la Cour suprême dispose que "le recours devant la Cour suprême n'est recevable qu'après rejet d'un recours gracieux adressé au ministre compétent ou à l'autorité statutairement habilitée à représenter la collectivité publique ou l'établissement public en cause"* ; "constitue un rejet du recours

¹⁰⁹¹ Recours n° 199 :2013 du 16 mai 2013, Affaire MABOULE Lydie née Atangana C/ État du Cameroun (CONSUPE), Jugement n° 88 :2016/TA-Yaoundé du 15 mars 2016 arrêt n° 208 du 22 juin 1962, Ngongang Alexandre c/ État du Cameroun : « *Considérant d'une part qu'il est de règle que, sauf dispositions légales ou réglementaires expresses, les actes administratifs ... n'ont pas besoin d'être motivés* », le jugement n° 75/CS/CA/90-91 du 31 janvier 1991, Mbarga Émile c/Communauté urbaine de Yaoundé, le jugement n° 12/CS/CA/93-94, du 24 février 1994, Edzoa Georges Maurice c/ État du Cameroun et le jugement n° 15/CS/CA/97-98 du 26 mars 1998, Noucti Tchokwago c/État du Cameroun. Pourtant, le juge administratif camerounais a, dans une espèce, en date du 26 février 1998, déclaré que les actes administratifs doivent être motivés, alors même que dans le cas d'espèce aucun texte ne l'exigeait. Il y déclare en substance : « *Attendu en effet que sans aucun souci de motivation, alors que toute décision administrative doit être motivée, ce qui signifie contenir les éléments de fait et de droit qui justifient la mesure ordonnée, la décision attaquée se contente de la formule (...)* ; qu'il s'en suit que le recours est justifié et qu'il y a lieu de prononcer l'annulation de la décision litigieuse » (CS/CA, jugement n° 7/97-98 du 26 février 1998, affaire Dame Takote Megne Madeleine épouse Tignokpa c/ État du Cameroun).

gracieux le silence gardé par l'autorité pendant un délai de trois mois sur une demande ou réclamation qui lui est adressée [...] »¹⁰⁹². Le contentieux des décisions du CDBF constitue donc une exception à la règle du recours gracieux préalable. L'article 16, alinéas 1 et 2 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière indique que « les décisions du Conseil ne sont pas susceptibles de recours gracieux préalable ; elles peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative compétente, sans que ce recours soit suspensif ».

756. Avant cette précision textuelle, le juge avait une position ambivalente. Dans un premier temps, il exigeait le recours gracieux préalable. Il l'a fait dans l'affaire ITEM Dieudonné contre État du Cameroun, en affirmant que « *Que dans l'espèce, il ressort du dossier de la procédure que ITEM Dieudonné n'a pas rempli cette formalité ; pourtant, qu'il a porté directement son recours devant la Chambre administrative sans avoir, au préalable, saisi le ministre délégué à l'Inspection générale de l'État et à la Réforme administrative d'un recours gracieux ; Que le fait que ITEM ait eu à se défendre devant le Conseil de discipline budgétaire et comptable présidé par le même ministre ne le dispensait nullement de le saisir d'un recours gracieux à l'encontre de la décision attaquée [...] »¹⁰⁹³. Dans un second temps, il a ignoré cette exigence dans l'affaire NOUCTI TCHOKWAGO du 26 mars 1998 en ces termes : « *Attendu que l'article 12 de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'État dispose : "les décisions du Conseil de discipline budgétaire et comptable ne sont pas susceptibles de recours gracieux. Elles peuvent faire l'objet de recours en annulation devant la juridiction administrative sans que ce recours soit suspensif ..." Qu'il en résulte qu'en la matière, contrairement aux affirmations de la partie intervenante, la saisine du juge administratif n'est nullement subordonnée au recours gracieux**

¹⁰⁹² CS/CA, jugement n° 30/77-78 du 13 juillet 1978, AKA'A Jules c/ État du Cameroun. L'affaire État du Cameroun c/ EKINDI Joël en ces termes : « *le recours gracieux préalable est obligatoire, à peine de forclusion, et doit être formé dans les deux mois suivant la notification de la décision attaquée (...). Attendu en conséquence qu'il y a lieu de réformer le jugement du 15 novembre 1966 de la section de Yaoundé et de déclarer irrecevable le recours du sieur EKINDI ... faute par lui d'avoir au préalable intenté un recours gracieux* » CFJ/AP, Arrêt n° 15 du 20 mars 1968, État du Cameroun c/ EKINDI Joël ; CFJ/AP, Arrêt n° 13 du 20 mars 1968, OYONO Daniel c/ État du Cameroun : « *Attendu (...) qu'il résulte de ce texte que ce recours gracieux prévu par une disposition législative spéciale revêt un caractère obligatoire ; qu'il s'en suit que l'inobservation des dispositions susvisées peut être soulevée d'office par le juge* ». CS/CA, jugement n° 70 du 13 mai 1976, MPOLEMANA André Jean Claude c/ État du Cameroun : « *Considérant toutefois que la règle de la décision préalable consiste à obliger les justiciables à soumettre d'abord leur réclamation à l'autorité administrative au lieu de saisir de plano la juridiction administrative, qu'il est de jurisprudence constante que cette procédure est censée avoir été suivie lorsque comme en l'espèce, l'Administration a d'une part conclu à tort à l'irrecevabilité de la requête ; d'autre part pris des conclusions sur le fond du litige* ».

¹⁰⁹³ CS/CA, jugement n° 12/77-78 du 27 avril 1978, item Dieudonné c/ état du Cameroun, op.cit.

(...) »¹⁰⁹⁴. En plus de l'action de la juridiction administrative, il faut aujourd'hui compter un acteur important : le Conseil constitutionnel.

B. La consolidation du contrôle de constitutionnalité des lois de finances

757. Le contrôle juridictionnel des finances publiques s'est enrichi d'un nouvel acteur à savoir le Conseil constitutionnel. Prévu au titre VII de la constitution du 18 janvier 1996, il est l'instance compétente en matière constitutionnelle. Il n'avait cependant pas fonctionné jusqu'en 2018, date de sa mise en place. Ses fonctions étaient exercées par la Cour suprême¹⁰⁹⁵. Et pendant cette période, aucune juridiction ne s'est jamais prononcée sur une question relative aux lois des finances. Elle était pourtant chargée d'assurer les fonctions dévolues au Conseil constitutionnel notamment, de statuer sur la constitutionnalité des lois et des traités¹⁰⁹⁶.

758. L'opérationnalisation du Conseil constitutionnel depuis 2018¹⁰⁹⁷, même si aucune loi de finances n'a encore été soumise à un contrôle de constitutionnalité¹⁰⁹⁸, suscite de l'espoir, quant au rôle que cet organe sera appelé à jouer, relativement à la conformité des lois de finances à la Constitution, mais également aux prescriptions communautaires et internationales. Il peut en effet contrôler la constitutionnalité des lois de finances avant leur promulgation¹⁰⁹⁹. Il peut s'assurer que les règles formelles d'adoption de ladite loi ont été respectées. Il peut également contrôler la compatibilité des engagements financiers contenus dans la loi de finances à la Constitution et aux normes communautaires. C'est ainsi que le prévoit l'article 19, alinéa 5 de la loi n° 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel : *« il peut, en vertu de l'article 46 de la Constitution, se prononcer sur l'ensemble de la loi déferée, tant sur son contenu, que sur la procédure d'élaboration »*. Malheureusement, tout se passe jusqu'ici comme s'il existe un contrôle de constitutionnalité théorique, tant il n'est

¹⁰⁹⁴ CS/CA, jugement N°/15/97-98 du 26 mars 1998, NOUCTI TCHOKWAGO c/ État du Cameroun (MFPRA) et (CCIM). J-C. ABA'A OYONO, la compétence de la juridiction administrative en droit camerounais, thèse de doctorat, université de Nantes, 1994, p. 6.

¹⁰⁹⁵ **Article 67 (4)** : la Cour suprême exerce les attributions du Conseil constitutionnel jusqu'à sa mise en place.

¹⁰⁹⁶ Article 3 : (1) : loi n° 2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel statue sur : - la constitutionnalité de lois, des traités et accords internationaux ; - les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution ; - les conflits d'attribution entre les institutions de l'État, entre l'État et les régions, entre les régions ».

¹⁰⁹⁷ Le décret n°2018/104 du 07/02/2018 et le décret n°2018/105 du 07/02/2018.

¹⁰⁹⁸ Il est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions. Ainsi, il statue souverainement sur : la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux ; les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution, les conflits d'attribution : entre les institutions de l'État ; entre l'État et les régions et entre les régions. Par ailleurs, il donne des avis sur des matières relevant de sa compétence.

¹⁰⁹⁹ Art. 31.- (1) de la constitution « Le président de la République promulgue les lois adoptées par le Parlement dans un délai de quinze (15) jours à compter de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture ou s'il n'en saisit le Conseil constitutionnel. »

pas encore mis en pratique¹¹⁰⁰. La faible effectivité du contrôle de constitutionnalité en matière financière ne permet pas d'améliorer la transparence, puisque les lois de finances, une fois votées par le Parlement, ne font pas l'objet d'un contrôle constitutionnel¹¹⁰¹. Un contrôle de constitutionnalité plus développé contribuerait à combler l'écart qui existe entre les textes juridiques très élaborés et la pratique qui s'en écarte fortement. Il serait par conséquent souhaitable, que les lois de finances puissent systématiquement être soumises au contrôle de constitutionnalité.¹¹⁰²

759. Le contrôle de la loi des finances par le Conseil constitutionnel aurait pu être rendu automatique, comme c'est le cas en France où la loi de finances est quasi systématiquement soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel¹¹⁰³. La jeunesse de cet organe justifie probablement son retrait par rapport aux questions financières, mais ne l'en dédouane pas. Il n'a jusqu'à présent été sollicité que pour les contentieux électoraux sénatorial et présidentiel de 2018. On ne peut qu'espérer qu'au fur et à mesure de son fonctionnement, il ait à se prononcer sur ces questions.

Conclusion du chapitre 2

760. La nouvelle gouvernance financière exige d'avoir des finances publiques saines. Si cet objectif passe en amont par l'élaboration des règles budgétaires claires et adaptées à l'environnement financier et socioéconomique, en aval, elle se concrétise par la densité et la qualité des contrôles mis en œuvre pour réduire les écarts dans la mise en œuvre des exigences préalablement posées. Les contrôles sont nécessaires, car ils ont non seulement une fonction dissuasive, préventive, mais également répressive. Les contrôles juridictionnels qui se caractérisent par leur diversité, s'inscrivent dans cette trilogie. En effet, divers acteurs sont ici impliqués, notamment le juge des comptes, le juge pénal spécial qu'est le Tribunal criminel spécial, le juge pénal ordinaire, le juge administratif et même le juge constitutionnel. Si leur existence et leur compétences traduisent la volonté d'assainir les finances publiques, force est de relever que leur contrôle n'est hélas pas encore de nature à l'atteindre. Cela traduit certe une

¹¹⁰⁰M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 106.

¹¹⁰¹*Ibid.*

¹¹⁰²*Ibid.*

¹¹⁰³F. ADAM, O. FERRAND et R. RIOUX, *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2003, p. 61.

conciliation **perfectible** du contrôle juridictionnel avec la nouvelle gestion publique, mais également une cohérente interaction avec les autres formes de contrôle, notamment le contrôle politique.

CHAPITRE 3. L'ADÉQUATION DU CONTRÔLE POLITIQUE À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

761. Au lendemain des indépendances, les nouvelles autorités publiques nationales de l'État du Cameroun devaient se donner des moyens de réaliser leurs objectifs de développement sur l'ensemble du territoire. C'est ainsi que les finances publiques vont y jouer un rôle déterminant. Elles vont ainsi connaître, au fil du temps, des mutations profondes, qui ne vont pas manquer de conduire à l'évolution du contrôle politique. L'objectif étant certes d'aboutir à une gestion saine des finances publiques, mais surtout, à l'atteinte des objectifs de performance des finances publiques. Cette forte exigence a amené les décideurs à faire évoluer les mécanismes de contrôle de la gestion des finances publiques. Car, « *les finances publiques sont souvent à l'origine de transformations essentielles des institutions administratives et politiques* »¹¹⁰⁴. Après les évolutions relevées dans le domaine du contrôle juridictionnel, c'est le contrôle politique qui va subir une véritable mue. C'est ainsi qu'on va assister à la mutation de la logique du contrôle d'une part (section 1), ainsi qu'à la démocratisation de son dispositif d'autre part (section 2).

SECTION 1. LA MUTATION DE LA LOGIQUE DU CONTRÔLE POLITIQUE

762. Au lendemain des indépendances, le contrôle politique des finances publiques a été longtemps négligé. Ce contrôle était presque inexistant. Quand bien même des mécanismes lui étaient consacrés, ils étaient réduits à leur plus simple expression, de telle sorte qu'on se retrouvait dans le cadre de la gestion financière de l'État, à un véritable État de police et non un État de droit, dans la mesure où le pouvoir exécutif détenait des pouvoirs énormes, qu'il devait mettre en œuvre, sans avoir à s'en justifier. En effet, pendant une très longue période, les finances publiques ont bénéficié d'une immunité de fait. Cette situation traduisait une marginalisation du contrôle politique (paragraphe 1). Ce n'est qu'à partir de la crise économique des années 1980, que des actions vont être mobilisées en vue de la consolidation du contrôle politique (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La marginalisation initiale du contrôle politique

¹¹⁰⁴M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques du "macro" au "micro" ? », éditorial, Revue française de finances publiques, n° 79, septembre 2002, p. 3.

763. Au lendemain des indépendances, la situation sociopolitique n'a pas été propice à la mise en place d'un véritable contrôle politique des finances publiques au Cameroun. Le contexte de construction de l'État et de la nation, la posture du président de la République et de son gouvernement dans le processus budgétaire n'étaient pas de nature à favoriser l'éclosion d'un véritable contrôle de cette nature. Il y aura donc une marginalisation du contrôle parlementaire (A) et une fermeture de ce contrôle aux autres acteurs politiques (B).

A. La marginalisation du contrôle parlementaire

764. Les institutions politiques du Cameroun ont été, pendant longtemps, essentiellement coordonnées par le pouvoir exécutif, surtout à travers son chef. De 1960 jusqu'en 1982, date du départ du premier président de la République, Ahmadou Ahidjo, le contrôle parlementaire des finances publiques était presque inexistant, bien que quelques mécanismes lui fussent consacrés. Cet état de choses découlait non seulement de l'hégémonie incontestable de l'exécutif dans l'appareil étatique (1). Mais, cette situation était également accentuée par la coloration politique du Parlement (2).

2. L'hégémonie de l'exécutif

765. Dès l'accession à l'indépendance, les pays africains étaient surtout dominés par des régimes autocratiques¹¹⁰⁵. Au cours des années 1960, les leaders nationaux autocratiques se sont vite substitués aux dirigeants coloniaux¹¹⁰⁶. En effet, *« l'accession à la souveraineté internationale a été concomitante à la mise en place d'institutions politiques et économiques basées sur la création d'un État fort et autoritaire, construit sous haute domination du pouvoir exécutif »*¹¹⁰⁷. Les chefs d'État étaient, de 1960 à 1990, des hommes forts¹¹⁰⁸. Cette situation faisait que le contrôle des finances publiques soit difficile, voire impossible, pendant la direction du pays, par le premier président de la République. Car, ce dernier était omnipotent et omniprésent. Sa position faisait ombrage à toutes les autres institutions. C'est dire que pendant cette période, le système camerounais a réservé à la notion de séparation des pouvoirs, un intérêt

¹¹⁰⁵ A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement », in *Études et recherches économiques*, n° 67, 2001, p. 7.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

¹¹⁰⁷ J., M. MEKONGO, « Les retenues à la source dans le système fiscal du Cameroun » Thèse de doctorat, Paris 1 Panthéon Sorbonne, Presses universitaires libres, septembre 2009, P.16

¹¹⁰⁸ F. J. AÏVO, « Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo », Thèse de Doctorat en Droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et Université d'Abomey-Calavi (Bénin 26 mai 2006 à Lyon, p. 39.

très limité, sinon aucun intérêt du tout¹¹⁰⁹. Cette situation découlait du fait que la personne du chef de l'État supplantait toutes les institutions étatiques¹¹¹⁰, à cause de la sacralisation de la fonction présidentielle¹¹¹¹.

766. Du fait des multiples dimensions de la fonction¹¹¹², le chef de l'État devient ainsi la nervure centrale du système¹¹¹³. L'institution présidentielle sert de thermomètre à la vie et au fonctionnement des régimes politiques de tous les pays francophones au sud du Sahara¹¹¹⁴. Si le Président était déjà envahissant dans tous les domaines de la vie sociale, aurait-il pu en être autrement en matière de financière et budgétaire, quand on sait que les rapports entre le pouvoir politique et le pouvoir financier ont toujours été étroitement imbriqués¹¹¹⁵. Cela a abouti à « *l'absolutisme du pouvoir qui entraîne l'intolérance politique, par l'artifice de l'équilibre, et suprême fléau, par l'ethnisme* »¹¹¹⁶. Pour le professeur Maurice KAMTO, « *M. Ahmadou Ahidjo apparaissait en effet comme le chantre de l'unité nationale au Cameroun* »¹¹¹⁷.

767. Le chef de l'État va du coup devenir un « *président – législateur* »¹¹¹⁸, même en matière financière, ce qui va compromettre toute tentative de contrôle de son action et de celle de son gouvernement. En effet, l'article 32, alinéa 1 de la Constitution du 4 mars 1960, précisait en substance que le budget de l'État est voté chaque année sous forme de loi de finances... si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans un délai de quarante-cinq jours en adoptant le budget, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être adoptées par ordonnance¹¹¹⁹.

¹¹⁰⁹ M. NGUELE ADADA, État de droit et démocratisation Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun, Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, 1995, p. 420.

¹¹¹⁰ M. NGUELE ADADA, « État de droit et démocratisation. Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun », Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, 1995, p. 16.

¹¹¹¹ F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir » « Afrique contemporaine » 2012/2 n° 242 | pages 80.

¹¹¹² F. J. AÏVO, « Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo », Thèse de Doctorat en Droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et Université d'Abomey-Calavi (Bénin 26 mai 2006 à Lyon, p. 90.

¹¹¹³ M. NGUELE ADADA, État de droit et démocratisation Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun, Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, 1995, p. 16.

F. J. AÏVO, « Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo », Thèse de Doctorat en Droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et Université d'Abomey-Calavi (Bénin 26 mai 2006 à Lyon, p. 21.

¹¹¹⁵ J. BIAKAN, « la constitution et les finances publiques au Cameroun », RAFIP, n° 2, 2017, p. 25.

¹¹¹⁶ M. KAMTO, *La problématique de l'unité nationale au Cameroun*, Kegne Pokam, 1986, L'Harmattan, p. 8.

¹¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹¹⁸ M. NGUELE ADADA, « État de droit et démocratisation Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun », Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, 1995, p. 431, Article 21, constitution 91 déclare que « *toutefois dans les matières énumérées à l'article 20, l'Assemblée nationale peut autoriser le président de la République, pendant un délai limité et sur des objets déterminés à prendre des ordonnances ayant force de loi...* »

¹¹¹⁹ Le paragraphe 3 de l'article 27 de la Constitution du 2 juin 1972 porte interdiction des amendements et propositions de lois parlementaires ayant pour effet la diminution des ressources ou une aggravation des dépenses de l'État. Ceci oblige le parlement à voter le budget en équilibre et dans les délais, sinon le Gouvernement a la possibilité d'établir le budget par ordonnance.

768. Outre le fait qu'il avait la possibilité de surveiller le travail des parlementaires au moment de la délibération¹¹²⁰, par l'intermédiaire de ses ministres, qui disposaient du droit d'accès et de parole au Parlement, le Président avait la possibilité de contrecarrer toute tentative de mise en difficulté de ses politiques et de ses projections financières par le refus de voter le budget ou par le contrôle de ce qui était fait. Cette situation d'étouffement du Parlement était anormale, ce d'autant plus que des possibilités de contrôle étaient envisagées. Il était prévu à l'article 30 de la Constitution fédérale de 1961 que « *le Gouvernement est tenu de fournir toutes explications et tous renseignements sur son action à l'Assemblée nationale fédérale, qui peut lui poser des questions orales et écrites et qui peut enquêter sur l'activité gouvernementale en constituant des commissions d'enquêtes. Une loi fédérale fixe les procédures selon lesquelles ces moyens d'information et de contrôle sont exercés* »¹¹²¹. Ensuite, la Constitution de 1972 disposait que « *l'Assemblée nationale peut s'informer de l'activité gouvernementale par voie de questions écrites et orales et en constituant des commissions d'enquêtes sur les objets déterminés. Le gouvernement, sous réserve des impératifs de la défense nationale et de la sécurité de l'État, fournit explications et renseignements à l'Assemblée* ». Enfin, le contrôle à posteriori de l'exécution était possible. La loi de règlement devait être présentée à l'Assemblée nationale, en même temps que le projet de loi des finances de l'année¹¹²².

769. Le contrôle des finances publiques initiées par le Parlement avait également été rendu difficile, dans la mesure où depuis 1960, le président de la République disposait du droit de dissolution¹¹²³. En conséquence, l'Assemblée nationale ne disposait d'aucun moyen pour contrôler l'action de l'exécutif, pour les douze mois de l'exécution du budget¹¹²⁴, d'autant que le Parlement avait la coloration politique de l'exécutif.

2. La coloration politique du Parlement

770. La coloration politique du Parlement n'a pas été favorable à l'éclosion du contrôle politique au Cameroun. En effet, après une brève période de multipartisme, débutée avant l'indépendance, la volonté hégémoniste du Président de la République va aboutir à l'épuration de l'opposition politique. Il fallait éliminer toute chance d'opposition au niveau parlementaire,

¹¹²⁰ Constitution de 1972.

¹¹²¹ Constitution fédérale du 1er septembre 1961 modifiée et complétée par les lois n° 69/LF/14 du 10 novembre 1969 et 70/LF/1 du 4 mai 1970.

¹¹²² **Article 55**, ordonnance n° 62-OF-4 du 7 février 1962 sur le régime financier de l'État.

¹¹²³ **Article 35**, Constitution de 1960.

¹¹²⁴ J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « L'état et les libertés publiques au Cameroun, essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais », Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de Droit, 1999, p. 150.

et assurer le monopole de la représentation au seul « parti dominant »¹¹²⁵. C'est ainsi qu'à partir des élections législatives qui ont eu lieu le 26 avril 1964, on verra une liste unique qui sera présentée aux électeurs sur l'ensemble du territoire. Ainsi s'amorçait l'avènement du parti unique. On aura l'Union camerounaise comme parti unique, dès le 22 mai 1966, et près de quatre mois plus tard, l'Union nationale camerounaise, notamment le 1er septembre 1966. Dès cet instant, il y aura une confusion organique du parti avec l'État¹¹²⁶. L'allégeance au parti correspondait à l'allégeance à l'État et vice versa.

771. On aura donc avec le parti unique, exclusivement des parlementaires qui auront justifié intellectuellement, politiquement et même socialement de leur attachement au modèle social imposé par le Président¹¹²⁷. Tout devait être conçu par ce dernier, et il ne fallait pas que le Parlement soit une source d'hostilité. La conséquence inévitable était que les mains des parlementaires étaient presque ligotées¹¹²⁸. Pour le professeur GONIDEC, « *l'idéologie officielle tend à présenter les opposants comme des ennemis, en réalité étrangers à la nation, d'autant plus qu'on les présente comme les alliés de l'étranger* »¹¹²⁹. Par ailleurs, puisqu'ils avaient été minutieusement sélectionnés, ils ne devaient pas être un obstacle au pouvoir exécutif.

772. Relativement aux finances publiques, le vote du budget apparaissait comme l'occasion de manifester symboliquement la cohésion nationale, la loyauté au régime et la fidélité à l'idéologie du chef de l'État¹¹³⁰. Le contexte de monolithisme politique faisait que la fonction des commissions d'enquête, en matière de contrôle budgétaire, était plutôt une denrée absente

¹¹²⁵ J-L. ATANGANA AMOUGOU, « L'État et les libertés publiques, au Cameroun, essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais », Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de Droit, 1999, p. 131.

¹¹²⁶ F. J. AÏVO, « Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo », Thèse de Doctorat en Droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et Université d'Abomey-Calavi (Bénin 26 mai 2006 à Lyon, p. 235.

¹¹²⁷ « *Correspondance plus que parfaite entre le président et la majorité parlementaire" le parlement constitué par une assemblée unique est élu au suffrage universel direct sur une liste nationale complète. Pourtant, l'article 3 de la Constitution de 1972 énonce : "les partis et formations politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leurs activités conformément à la loi. Ils doivent respecter les principes de la démocratie, de la souveraineté et de l'unité nationale. La présence de plusieurs partis politiques au parlement aurait permis de donner effets à l'article 28 de 1 et 2 de la constitution du 2 juin 1972 et qui dispose que « l'Assemblée nationale peut s'informer sur l'activité gouvernementale par la voie des questions orales ou écrites et en constituant des commissions d'enquête sur des objets déterminés. Le gouvernement, sous réserve des impératifs de la défense nationale et de la sécurité de l'État, fournit explications et renseignements à l'Assemblée* ».

¹¹²⁸ S. É. KOUA, *Le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de l'État du Cameroun*, RAFIP, p. 129.

¹¹²⁹ P-F. GONIDEC, *Les systèmes politiques africains*, Première partie, LGD], Paris, 1971, p. 308.

¹¹³⁰ C. MONEMBOU, « La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle », Thèse de Doctorat Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p. 188.

au Cameroun¹¹³¹. La possibilité de contrôle a tout simplement été écartée, y compris aux autres acteurs politiques.

B. La fermeture du contrôle aux autres acteurs politiques

773. De 1960 à 1990, la contestation politique et la démocratie n'étaient pas à l'ordre du jour. Car, l'un et l'autre impliquait des disputes interminables et des conflits inutiles constituant ainsi une perte de temps¹¹³² aux yeux du pouvoir exécutif. Il fallait donc tout mettre en œuvre pour ne pas laisser place à la contestation politique, qui réduirait les chances de manœuvres sur les institutions de l'État. Cette situation permet de constater que, comme tout autre secteur de la vie de l'État, *« les finances publiques constituent un lieu de cristallisation et d'expression des luttes politiques et sociales, dont elles sont le produit, autant que l'enjeu : le choix d'un impôt, la fixation d'un taux d'imposition, l'allocation de ressources à certaines catégories sociales, les distributions forcément inégales de financement reflètent des choix politiques, eux-mêmes résultats de mobilisations, de conflits, de luttes de pouvoir et d'arbitrages entre groupes sociaux, acteurs économiques et entre gouvernants »*¹¹³³. Alors, les autres institutions et acteurs politiques vont être muselés sur tous les plans, et notamment dans le domaine budgétaire. Ne pouvant véritablement impacter sur le vote de la loi, le Parlement était également incapable d'effectuer des contrôles. Cette volonté d'éviter tout contrôle va même conduire au musèlement des acteurs politiques (1) ce qui va aboutir à l'inaccessibilité de l'information financière (2).

1. Le musèlement des acteurs politiques

774. Les acteurs politiques dès 1960 ont été muselés. Il n'y avait pas place à la contestation. Quand elle avait lieu, elle était sévèrement réprimée par le pouvoir. Dans presque tous les États africains, le peuple était pratiquement toujours absent¹¹³⁴. Premièrement, l'incompatibilité entre l'objectif d'unité nationale et le multipartisme va être constamment brandie, pour justifier l'interdiction de toute opposition structurée. En effet, pour contester l'opposition, les leaders africains ne manquaient pas d'arguments. Ils lui reprochent d'incarner les divisions, de prendre

¹¹³¹C. MONEMBOU, « La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle », Thèse de doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p. 188.

¹¹³²A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement », in *Études et recherches économiques*, n° 67, 2001, p. 7.

¹¹³³P. BEZES et A. SINE, « Gouverner (par) les finances publiques », Presses de Sciences Po, Paris, 2011, 523 p, p. 21.

¹¹³⁴J. CHEVRIER, L'échec des systèmes politiques africains, le monde diplomatique, p.2.

appui uniquement sur la démagogie, et de recourir à des moyens illégaux¹¹³⁵. L'opposition était considérée, tantôt comme un frein à l'œuvre d'édification nationale, tantôt comme un luxe¹¹³⁶.

775. Deuxièmement, les espoirs d'intervention d'une société civile étaient maigres. Car, le pouvoir ne laissait la place à aucune possibilité d'émancipation des acteurs sociaux privés. Les associations et les particuliers étaient étouffés, parceque les dirigeants pensaient que la liberté de discussion et celle de l'opposition aboutissent nécessairement à limiter les sacrifices qu'on pouvait demander à la population¹¹³⁷.

776. Troisièmement, tous les services de communication et d'informations étaient contrôlés par le pouvoir exécutif, dans le but d'éviter la propagation de tout discours contestataire. Ainsi, les organes de presse et la radio nationale, qui étaient déjà gérés dans un contexte de monopole, participaient à la limitation de toute propagande contre le système en place.

777. Dans sa volonté de maintenir un certain ordre social, le pouvoir en place considèrera comme délit politique, tout acte de contestation, et sera jugé conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 62-OF- 18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion. C'était un moyen pour le pouvoir, de montrer sa détermination à sauvegarder l'ordre établi¹¹³⁸. Dans un tel contexte de musèlement de toute opinion, on peut constater l'inaccessibilité à l'information financière.

2. L'inaccessibilité de l'information financière

778. Les mécanismes d'accès à l'information administrative en général et à l'information financière en particulier, lorsqu'ils existaient étaient inutilisés, ou tout simplement exclus. Le président de la République, maître du bateau Cameroun qu'il conduisait, s'affichait en capitaine du jeu politique¹¹³⁹. Il était l'Ordonnateur suprême¹¹⁴⁰. Dans ce système d'opacité managériale, il devenait difficile, voire impossible, de solliciter des informations relatives aux finances publiques. Lesdites informations étaient connues et ne pouvaient l'être que par les acteurs politiques, plus précisément ceux du pouvoir exécutif. Dans cette situation, la transparence qui est le crédo de la gestion publique avec son corollaire qui est le contrôle, gage de la performance

¹¹³⁵J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « L'état et les libertés publiques au Cameroun, essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais », Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de Droit, 1999, p. 128.

¹¹³⁶*Ibidem.*, p. 129.

¹¹³⁷J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « L'état et les libertés publiques au Cameroun, essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais », Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de Droit, 1999, p. 128.

¹¹³⁸*Ibidem.*

¹¹³⁹M. NGUELE ABADA, « État de droit et démocratisation Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun », Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, 1995, p. 427.

¹¹⁴⁰*Ibidem.*

des finances publiques était absolument remise en cause. Comment des finances publiques, dont le processus n'est pas maîtrisé par le Parlement et encore moins le public, pouvaient-elles être performantes ? Il s'agissait pendant cette période, d'une sorte de « dictature financière »¹¹⁴¹. L'échec dans la conception et la conduite avenante des politiques publiques de cette période va conduire à une grande crise économique, qui va exiger la rationalisation de la gestion des finances publiques et par voie de conséquence, la rationalisation du contrôle politique.

Paragraphe 2. La consolidation du contrôle politique

779. Suite à la crise déclenchée dans les années 1980, l'État va être considéré à la fois comme le problème et la solution¹¹⁴². En effet, *« l'État a crû trop vite (...), il a prétendu s'occuper de tout et faire la société en se faisant lui-même. Il s'est endetté au-delà du raisonnable, a gaspillé ses ressources, a été pillé par ses dirigeants (...). Ce fut l'âge d'or du processus d'étatisation. Mais l'État vivait au-dessus de ses moyens. Il étendait son activité au-delà de ses ressources économiques réelles. »*¹¹⁴³. Il s'en est suivi une crise économique profonde, due aux effets combinés de l'environnement international. Alors, il a fallu redéfinir le rôle de l'État en général. L'absence d'ouverture du système politique et de rationalité dans la gestion publique, ont été considérées par les acteurs politiques internes et la communauté internationale, comme les véritables problèmes des États africains postcoloniaux. Ainsi, *« face à la détérioration inexorable des conditions économiques, politiques et sociales des populations et aux risques de plus en plus grands de la désintégration de l'État, les mouvements pour une libéralisation de la vie politique économique et sociale se sont accélérés et sont devenus plus contraignants pour les régimes en place »*¹¹⁴⁴.

780. L'État va alors être interpellé, pour effectuer une mutation du paradigme de gouvernance publique en général, et de celui des finances publiques en particulier. En effet, la rationalisation du contrôle des finances publiques s'imposait avec acuité. Car, sérieusement endetté, le Cameroun devait changer son modèle de gouvernance financière, pour éviter l'augmentation de sa dette, et trouver les ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs de développement. Pour cela, l'effectivité du contrôle politique devenait incontournable et devait

¹¹⁴¹ C. MONEMBOU, « La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle », Thèse de Doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p. 99.

¹¹⁴² P-F. GONIDEC, « Démocratie et développement en Afrique. Perspectives internationales et nationales », in *Afrique 2000, Revue africaine de politique internationale*, n° 14, juillet-août-septembre 1993, p. 53.

¹¹⁴³ J-F. MÉDARD, *Étatisation et désétatisation en Afrique noire*, cité par KEUTCHA TCHAPNGA Célestin, in « Désétatisation et nouvelle configuration du pouvoir en Afrique subsaharienne », *La Revue du CERDIP*, Vol. 3, n° 5, janvier-juin 2007, p. 38.

¹¹⁴⁴ A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement », in *Études et recherches économiques*, n° 67, 2001, p. 12.

permettre d'évaluer les politiques publiques. Pour atteindre cet objectif de rationalisation, le contrôle politique va d'abord être libéralisé (A). Ensuite, on va assister à la mutation de son objet (B).

A. La libéralisation du contrôle politique

781. À partir de 1990, le contrôle de l'action publique va connaître une transformation essentielle, faisant suite au sursaut des populations à plus de liberté et à plus de démocratie¹¹⁴⁵. L'État du Cameroun va donc connaître de profondes mutations institutionnelles, y compris dans ses procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle de l'exécution des budgets publics¹¹⁴⁶, à la suite des mouvements de démocratisation qui se sont généralisés, en marquant une renaissance des pays africains¹¹⁴⁷. On va assister à un mouvement de rationalisation du contrôle politique des finances publiques, sous l'influence des instances internationales (1). Elle va aboutir à l'ouverture du contrôle politique à une diversité d'acteurs (2).

1. L'influence des instances internationales

782. La libéralisation de tous les secteurs de la vie publique au Cameroun a aussi été le fruit de l'implication de plusieurs acteurs internationaux. Si individuellement des États ont influencé ce processus¹¹⁴⁸, c'est davantage les instances internationales qui ont été à l'origine de cette libéralisation de la vie publique, ayant par ricochet entraîné la libéralisation des contrôles des finances publiques. En effet, pour sauver les États africains de la banqueroute, le Fonds monétaire international, plus connu sous le sigle de FMI, et la Banque mondiale (BM), ont dû déclencher des mécanismes économiques et financiers liés aux plans de restructuration¹¹⁴⁹. Ils ont été qualifiés de « *plan[s] d'ajustement[s] structurel[s]* » qui devaient permettre de stabiliser les économies en crise¹¹⁵⁰. Ils devaient permettre aux États « *qui traversent une crise*

¹¹⁴⁵A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement », in *Études et recherches économiques*, n° 67, 2001, p. 5.

¹¹⁴⁶S. B. BATONON, « Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », Thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2016, p. 2.

¹¹⁴⁷A. G. TCHABOURE, *Op.cit.*, p. 5.

¹¹⁴⁸ Il s'agit par exemple du discours de François Mitterrand dans son discours à la Baule qui exhortait les États d'Afrique noire francophone de libéraliser leurs modes de fonctionnement sinon ils ne recevraient plus d'aide de la France.

¹¹⁴⁹J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « L'état et les libertés publiques au Cameroun, essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais », Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de Droit, 1999, p. 158.

¹¹⁵⁰Notamment la crise pétrolière, la crise généralisée de la dette et les mouvements de crise économique. Car, au lendemain de l'accès à la souveraineté internationale ; les économies des pays nouvellement indépendants à l'instar de celle du Cameroun se comportent bien, l'on observe au niveau interne une balance de paiement équilibré, l'inflation et le chômage maîtrisés. Au surplus, le taux de croissance est de 3,6%. Mais dès 1973, il en ira autrement, en effet, les années 1973 marquent une période décisive dans l'économie mondiale en raison des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 qui ont secoué le monde notamment une crise d'endettement et une crise économique. En parlant de la crise d'endettement, elle trouve ses véritables causes dans la décision unilatérale des pays producteurs de pétrole (membres de l'OPEP) d'augmenter le prix de celui-là. Si cette situation leur a

économique et financière grave (cessation de paiement, banqueroute, faillite, etc.) de retrouver leur équilibre macroéconomique, c'est-à-dire le chemin de la croissance »¹¹⁵¹. Ces plans d'ajustement structurels avaient une finalité réparatrice¹¹⁵², avec pour objet essentiel de soumettre les règles de gestion financière de l'État à la nouvelle gouvernance financière publique¹¹⁵³. « *La mise en œuvre effective de ce programme ou plan de redressement économique requerrait l'utilisation d'un instrument efficace qui prit la dénomination de 'conditionnalité'. [...] Du fait de l'évolution de la nature des interventions du FMI et de l'élargissement de son champ d'activités, la conditionnalité devint un instrument de création d'un environnement juridique, économique et social, propice à la croissance des États sous ajustement structurel.* »¹¹⁵⁴.

783. Dans ce cadre, le consensus de Washington fixait dix principes de réforme, en vue de la stabilisation de l'économie et des finances publiques en crise, à savoir : discipline budgétaire ; redéfinition des priorités en matière de finances publiques ; réforme fiscale ; libéralisation des taux d'intérêt ; taux de changes compétitifs ; libéralisation du commerce, rationalisation des contrôles, etc.¹¹⁵⁵ Il s'agissait d'un « *ensemble d'exigences posées par les bailleurs de fonds internationaux et acceptées par l'État demandeur, en échange d'avantage, s ou d'une prestation financière* »¹¹⁵⁶, c'est-à-dire « *d'un ensemble de mesures économiques correctives qu'un État s'engage explicitement à prendre en contrepartie du soutien financier qui lui est apporté* »¹¹⁵⁷.

permis d'engendrer des bénéfices substantiels, elle a à contrario plongé les économies des pays en voie de développement dans le déluge. Comme l'économie camerounaise, l'on va désormais observer dans ces économies, des déséquilibres macro-économiques, des forts taux d'inflation, la chute des cours des matières premières, des balances de paiement déficitaires. Plus grave encore est l'accumulation de la dette extérieure. Fort de tout ceci, il était évident que l'on aboutisse à la crise généralisée de la dette en 1982 lorsque le Mexique, porte-parole des pays endettés va officiellement déclarer qu'il ne paiera pas de dettes. Dans ce contexte et pour éviter la transformation de la crise de la dette en crise financière généralisée, plusieurs solutions ont été envisagées entre autres les plans BERKER, le plan BRADY, les plans de TORONTO, les termes de NAPLES. Mais au regard de leur insuffisance à traiter le problème de la dette, la communauté internationale va imposer le FMI et la Banque Mondiale comme interlocuteurs uniques dans la gestion de la crise. À ce titre, ces deux institutions vont élaborer des politiques de développement fondées sur un ensemble de mesures institutionnelles, structurelles, destinées à rétablir les équilibres économiques fondamentaux de façon à assurer la relance économique et le retour à la croissance. C'est cet ensemble de mesures qu'on a baptisé ; PAS.

¹¹⁵¹M. YESSOUFOU SALIOU, « Faut-il brûler l'ajustement structurel ? », Jeune Afrique économique, du 13 avril au 3 mai 1998, p. 30.

¹¹⁵²J.-M. SOREL, « Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International », Université Paris XIII, Faculté de Droit, de Sciences politiques et sociales, 1990, pp. 1278 et s.

¹¹⁵³M. BOUVIER, « La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde », Actes de la Ve université de printemps de Finances publiques, LGDJ, 2009, pp. 3 et s.

¹¹⁵⁴M. ONDOA, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l'exemple camerounais », *Revue africaine des Sciences juridiques*, Vol. 2, n° 1, 2001, p. 79.

¹¹⁵⁵B. DIOUBATE, *La Banque mondiale et les pays en développement : de l'ajustement structurel à la bonne gouvernance*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 89 et s.

¹¹⁵⁶M. ONDOA, « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux », RASJ, Yaoundé, vol 2 N° 1, 2001, p. 79.

¹¹⁵⁷M. KAMTO, « Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales, in la conditionnalité dans la coopération internationale » Actes du colloque de Yaoundé 20-22 juillet 2004. p.

Il fallait donc accomplir préalablement ou simultanément ces engagements destinés à l'obtention d'une prestation¹¹⁵⁸. Avec ces principes, le droit budgétaire de l'État devait devenir un instrument de rationalisation des structures étatiques¹¹⁵⁹. L'État devait œuvrer pour la réalisation satisfaisante et de bonne foi des objectifs qu'imposaient les plans d'ajustement structurel¹¹⁶⁰. La stabilité et la qualité des politiques économiques dépendront donc du comportement des gouvernants¹¹⁶¹. Le contrôle politique a donc bénéficié de ces mécanismes issus de contraintes venues d'ailleurs.

784. Au regard de ces principes, l'on peut constater que, non seulement l'État était appelé à libéraliser certains secteurs de la vie publique, mais il devait, lorsqu'il intervenait, prévoir des contrôles nouveaux. Cette situation marquait « *un revirement idéologique de ces organismes mondiaux de financement. Ils se mettent aussitôt à vanter les mérites de la démocratie et du libéralisme, tablant sur leurs incidences probables sur le développement économique et social* »¹¹⁶². On voit donc que le processus de démocratisation a commencé en Afrique, alors que les pays africains traversaient une crise économique profonde dans un environnement économique instable.¹¹⁶³ Aussi, sous la contrainte des bailleurs de fonds internationaux, les populations et les institutions qui les représentent ont-elles vu leurs droits politiques s'émanciper du joug des gouvernants autarciques. Suite à l'influence de la communauté internationale, mais également de la pression des revendications internes, les pouvoirs publics vont être contraints de libéraliser la quasi-totalité des secteurs de la vie publique. Il s'agissait d'une première étape vers la démocratisation du processus budgétaire¹¹⁶⁴. On va donc assister dès la fin des années 1990, à une forte contestation politique, et à la montée en puissance les acteurs de la liberté¹¹⁶⁵. L'ouverture va d'abord se concrétiser sur le plan normatif par la loi n°

12. Lire ALAIN BESSALA, « Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits budgétaires des États africains sous ajustement structurel », thèse université de Yaoundé II, 2014, p. 449.

¹¹⁵⁸A. PIQUEMAL, « La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières », in ISOART Paul (Mèl à), PEDOUÉ, Paris, 1996, p. 307.

¹¹⁵⁹D. BOULET, « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon le FMI », in La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, actes de la IV^e Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de Recherches en Finances publiques (GERFIP), M. BOUVIER (sous la dir.) LGDJ, 2009, pp. 16 et s.

¹¹⁶⁰Lire A. G. BESSALA, « Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits budgétaires des États africains sous ajustement structurel », thèse université de Yaoundé II, 2014, p. 43.

¹¹⁶¹A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement, Études et Recherches économiques », n° 67, 2001, p. 12.

¹¹⁶²J.-L. ATANGANA AMOUGOU, « L'état et les libertés publiques au Cameroun, essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais », Université Jean Moulin Lyon 3, Faculté de Droit, 1999, p. 158.

¹¹⁶³A. G. TCHABOURE *Op.cit.*, p. 12.

¹¹⁶⁴BEGNI BAGAGNA, « le principe de transparence dans les finances publiques des États membres de la CEMAC », RAFIP, n° 2, 2017, p. 188.

¹¹⁶⁵F. J. AÏVO, « Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo », Thèse de Doctorat en Droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et Université d'Abomey-Calavi (Bénin 26 mai 2006 à Lyon, p. 333.

091/001 du 23 avril 1991, modifiant les articles 7, 8, 26, 27 et 34 de la Constitution, qui opérait une transformation profonde des institutions de la République, avec la réapparition du poste de Premier ministre, chef du gouvernement¹¹⁶⁶.

785. Le président de la République sera amené à arrimer le Cameroun à la tendance mondiale d'ouverture. Ainsi, dans un discours en 1990, le président Paul BIYA déclarait qu'« *il faut bien considérer aussi que d'autres valeurs de référence peuvent exister. Il faut bien considérer aussi que d'autres courants de pensée existent qu'il faudra prendre en compte, combattre ou intégrer. Notre parti est fort, certes, mais il doit dès aujourd'hui se préparer à la concurrence ...* »¹¹⁶⁷. Ce discours sonnait le glas du monopartisme, au profit du multipartisme. Les compétences attribuées au Parlement dans le domaine des finances publiques, et surtout le droit de délibérer sur le budget, devraient permettre à l'opposition d'exercer un contrôle plus efficace, suivant sa propre force¹¹⁶⁸. « *La nervure centrale du pouvoir cesse d'être le parti comme dans les pays de tendance marxiste-léniniste, l'exercice du pouvoir cesse d'être affaire d'un homme, d'un groupe ou d'une communauté ethnique ou tribale comme c'était jusque-là le cas dans la majorité des États d'Afrique* »¹¹⁶⁹.

786. Finalement, la discipline budgétaire, la redéfinition des priorités en matière de gouvernance financière publique, la privatisation, la déréglementation imposaient que des acteurs nouveaux accompagnent ou contrôlent ce qui était fait, dans le simple but de respecter les engagements pris devant les instances internationales.

2. L'ouverture du contrôle politique à d'autres acteurs

787. Dans la même mouvance de libéralisation, d'autres acteurs privés vont être amenés à participer à la gestion de la vie publique en dehors de l'institution parlementaire. L'État va ainsi aménager les règles régissant les activités des nouveaux acteurs de la vie publique. Il s'agit des associations, prévues par la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 relative à la liberté d'association. Ensuite, la reconnaissance de la possibilité de manifester et de se réunir a été

¹¹⁶⁶ La création du poste Premier ministre n'était une obligation pour l'exécutif au Cameroun qui le plus souvent été acéphale. Voir article 5 de la constitution de 1972.

¹¹⁶⁷P. BIYA, Rapport de politique générale au Congrès du R.D.P.C (Rassemblement Démocratique du Peuple camerounais. Parti au pouvoir, du 28/06/1990, voir : Cameroun : Droits et libertés, Recueil des textes, éd. SOPECAM déc. 1990, p. 14.

¹¹⁶⁸ YOICHI HIGUCHI, « Le rôle de la démocratisation des finances publiques dans la vie constitutionnelle du Japon de l'après-guerre », in *Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, pp. 66-67.

¹¹⁶⁹M. NGUELE ADADA, « État de droit et démocratisation Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun », Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Panthéon Sorbonne, 1995, p. 2.

encadrée par la loi n° 90-055 du 19 décembre 1990 portant régime des réunions et des manifestations publiques.

788. Enfin, les ONG vont pouvoir mener leurs activités sur le territoire camerounais, au regard de la loi n° 99/014 du 22 décembre 1999 régissant les Organisations non gouvernementales. Au total, il y aura « *une reconnaissance formelle, au moins des principes de base de la démocratie* »¹¹⁷⁰. Car ces différentes lois consacraient ainsi, de façon implicite, la possibilité à de nouveaux acteurs d’avoir un droit de regard sur la gestion publique et donc, sur la gestion des finances publiques.

B. La mutation de l’objet du contrôle

789. Le contrôle des finances publiques est défini par l’INTOSAI comme « *un élément indispensable d’un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l’efficience, de l’efficacité et de l’économie de la gestion financière de manière à ce que l’on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d’actes de cette nature* »¹¹⁷¹. Au regard de ce qui précède, les problèmes du contrôle des finances publiques sont donc au centre des préoccupations des dirigeants des États en voie de développement¹¹⁷².

790. Parce que le développement est indissociable au contrôle des finances publiques, la nouvelle donne va entraîner la mutation de l’objet du contrôle politique. Autrement dit, la transformation des contrôles suit le mouvement général d’évolution des principes d’élaboration et d’exécution des finances publiques¹¹⁷³. En vue d’améliorer la qualité et surtout l’efficacité et l’efficience de la gestion publique, il a fallu adapter son contrôle, pour qu’il puisse mieux s’effectuer, et réduire les dysfonctionnements. Ainsi, si le contrôle de régularité n’a pas disparu (1), il convient de constater que le contrôle de performance a été consacré (2).

¹¹⁷⁰A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement, Études et Recherches économiques », n° 67, 2001, p. 12.

¹¹⁷¹ Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques, section 1.

¹¹⁷² J-M. BRETON, *Le contrôle d’État sur le continent africain*, Paris, LGDJ et Abidjan, NEA, 1978, p.21.

¹¹⁷³ J. M. ONDOUA EKOBENA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d’administration, 21 mai 2013, p. 20.

1. Le maintien du contrôle de régularité

791. Pendant longtemps, les contrôles qui ont été effectués, qu'ils soient administratifs, juridictionnels ou politiques, ont toujours été des contrôles de régularité ou de conformité des finances publiques. En effet, *« l'ordonnance n° 62/OF/4 du 4 février 1962 est apparue comme la première démarche de formalisation d'un corpus de règles destinées à assurer une gestion saine des finances publiques. Le système de contrôle mis en place était calqué sur le modèle français. Il portait traditionnellement et prioritairement sur la régularité des opérations financières »*¹¹⁷⁴. Il s'agissait d'un contrôle uniquement basé sur le degré de respect des règles financières ; qu'elles soient de forme ou de fond.

792. Le contrôle de régularité est ce qui est dans sa teneur et sa présentation, la reproduction exacte d'un acte de référence¹¹⁷⁵. C'est ainsi que les contrôles sur les finances publiques avaient pour ambition de vérifier, au regard des règles de la comptabilité publique, la régularité des actes de gestion et des comptes¹¹⁷⁶. Le Contrôleur, qu'il soit de l'administration, du Parlement ou des juridictions, s'assurait de la régularité des procédures et de la production des pièces justificatives réglementaires¹¹⁷⁷. La régularité renvoyant à la *« conformité à la règle ; qualité de ce qui est conforme au droit, spécialement aux exigences de forme »*¹¹⁷⁸.

793. Le contrôle politique a, dans le contexte du monolithisme, été presque inexistant, eu égard à l'hégémonie du président de la République, il faut encore indiquer qu'il était essentiellement un contrôle basé sur la régularité des finances publiques, par rapport aux prévisions de la loi de finances de l'année concernée, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 62-OF-4 du 7 février 1962 sur le régime financier de l'État.

794. Ce contrôle de régularité a été maintenu. Il ne pouvait en être autrement, dans la mesure où l'État de droit impose d'abord cet aspect formaliste. En d'autres termes, un État de droit est d'abord un État qui est respectueux des règles qui existent. Le Parlement va donc d'abord continuer, par le contrôle qui est consacré dans la Constitution, dans sa lecture du 18 janvier 1996, à vérifier que les opérations financières réellement effectuées sont en droite ligne avec les exigences légales et réglementaires. Cependant, ce contrôle longtemps exclusif, s'il demeure

¹¹⁷⁴ J. M. ONDOUA EKOBEA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 12.

¹¹⁷⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Op.cit., p.234.

¹¹⁷⁶ A. KUREK, *Le juge financier, juge administratif*, thèse de doctorat, Université du Droit et de la Santé Lille II, 2010. P.5.

¹¹⁷⁷ G. MIGNOT, « Le contrôle externe des finances publiques en France : à propos de quelques défis actuels », Op.cit., p. 9.

¹¹⁷⁸ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Op.cit., p. 884.

nécessaire, va s'avérer insuffisant, pour rendre les finances publiques conformes aux nouvelles règles de la gestion des finances publiques. C'est donc dire que la nécessité de moderniser le système camerounais de contrôle politique des finances publiques passait par un changement d'approche¹¹⁷⁹. La nouvelle logique des finances publiques imposait donc l'adjonction d'un contrôle de performance des finances publiques

2. L'adjonction du contrôle de performance des finances publiques

795. Dans le but de juguler les différentes crises que traversait le pays, et pour promouvoir le développement économique, social et culturel, « *le changement de la nature des contrôles est apparu nécessaire du fait du basculement des dispositifs sur lesquels repose désormais la nouvelle gestion publique* »¹¹⁸⁰. Cette nouvelle gestion publique ayant pour but d'amener l'État à dépenser certes, mais à dépenser moins, mais mieux¹¹⁸¹.

796. Enfermé initialement dans un contrôle de régularité inefficace aux regard de la forte demande sociale, le contrôle politique des finances publiques va connaître une mutation profonde, en vue de permettre une meilleure gestion des finances publiques. On va assister au passage d'une logique de contrôle devenue obsolète, à une logique nouvelle dans laquelle l'objectif du contrôle est celui de l'amélioration de la performance de la gestion¹¹⁸², celle-ci étant devenue le critère qui est censé guider la gestion publique et conditionner sa légitimité¹¹⁸³. La prise en compte de la performance en droit budgétaire constitue alors un axe majeur des politiques menées par plusieurs nations développées, en vue de mettre en œuvre une allocation plus rationnelle des ressources publiques¹¹⁸⁴. En effet, « *l'avènement de la crise économique vers la fin de l'année 1980 a aussi entraîné la mise en place des stratégies qui ne cadraient plus avec l'ordonnance de 1962. Parallèlement, la réforme des finances publiques semblait devenir un impératif de développement et de modernisation de la gouvernance des États en Afrique et en Europe* »¹¹⁸⁵. La performance sera ainsi érigée en critère déterminant d'une bonne

¹¹⁷⁹ J. M. ONDOUA EKOBEA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 19.

¹¹⁸⁰ *Ibid.*

¹¹⁸¹ A-G. COHEN, « Une nouvelle façon de gérer l'État et l'Administration : contrôle interne et audit publics », Politiques et management public [En ligne], Vol 27/2 | 2010, document 27, mis en ligne le 15 mars 2012, consulté le 30 septembre 2016. URL: <http://pmp.revues.org/2271>; DOI: 10.4000/pmp.2271, p.103.

¹¹⁸² J. M. ONDOUA EKOBEA, *Op.cit.*, p. 20.

¹¹⁸³ J. CHEVALLIER, « Performance et Gestion publique », in réformes des finances publiques et modernisation de l'administration, R. HERTZOG (Mél.), Economica, Paris, 2011, p.81.

¹¹⁸⁴ R. EVINA OBAM, l'intégration du pilotage des performances en finances publiques CAMEROUNAISES, mémoire de master en administration publique, ENA, 2005, p.5.

¹¹⁸⁵ J. BIAKAN : « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », *Op.cit.*, p. 9.

gestion publique¹¹⁸⁶. C'est la raison pour laquelle on va assister dans de nombreux pays, à la mise en place de réformes budgétaires et comptables, orientées vers davantage de transparence, de lisibilité et d'efficacité de l'action publique¹¹⁸⁷.

797. À la conformité ou la régularité juridique antérieurement recherchée, la finalité du contrôle, y compris du contrôle politique, tout au moins sur le plan formel, va désormais être basée sur la satisfaction des objectifs d'efficience et d'efficacité¹¹⁸⁸. L'appréciation des résultats des politiques publiques sera désormais au centre de tous les contrôles. Les budgets sont désormais votés en deux temps : les politiques publiques d'abord, les ressources ensuite. Il ne pouvait en être autrement dans la mesure où « *la sphère financière publique étant désormais marquée par une nouvelle culture managériale, la nature des contrôles devait normalement s'adapter à ce nouveau contexte* »¹¹⁸⁹.

798. Le plan de modernisation des finances publiques du Cameroun indique d'ailleurs les leviers de la modernisation des finances publiques. On peut en effet noter que parmi les objectifs globaux de la modernisation des finances publiques, il faut « *améliorer la performance de la gestion des finances publiques en consolidant la discipline budgétaire, en recentrant les ressources publiques vers les priorités de la croissance et de la réduction de la pauvreté, en renforçant l'efficacité du rôle de l'État et des services publics* ». Ensuite, il faut « *opérer une mutation des modes de gestion et des comportements de l'administration conformément aux principes définis dans le cadre du nouveau régime financier pour établir un mode de gestion des finances publiques axé sur les résultats* »¹¹⁹⁰.

799. Il est donc question d'améliorer la gouvernance financière, qui passe essentiellement par une transparence et la performance dans la gestion des finances publiques.¹¹⁹¹ En effet, l'importance de la performance et de la transparence dans la gestion des finances publiques, en tant que pierre angulaire de la bonne gouvernance publique, est reconnue depuis longtemps¹¹⁹².

¹¹⁸⁶S. FLIZOT, « Le contrôle des gestionnaires publics par les Cours des comptes », in *Politiques et management public*, vol. 25, n° 4, 2007, p. 142.

¹¹⁸⁷*Ibid.*

¹¹⁸⁸J. M. ONDOUA EKOBENA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 21.

¹¹⁸⁹*Ibid.*

¹¹⁹⁰Parachever la réforme des finances publiques pour une meilleure performance de l'action de l'état, plan de modernisation des finances publiques du Cameroun, de mise en œuvre 2009-2012. Actualisation 2013-2015 décembre 2012, p. 3.

¹¹⁹¹F. M. NGOUNMEDJE, « loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », RAFIP n° double 3 & 4, 2018, p. 110.

¹¹⁹²A. FÖLSCHER et E. GAY, Transparence des finances publiques et participation en Afrique, un rapport d'activité, octobre 2012, p. 7.

Compte tenu de cette importance, le contrôle politique des finances publiques va être démocratisé, grâce à l'ouverture de ce contrôle à plusieurs acteurs jadis ignorés.

SECTION 2. LA DEMOCRATISATION DU DISPOSITIF DU CONTROLE POLITIQUE

800. La démocratie n'est autre chose pour le peuple, que la possibilité de décider de son propre destin¹¹⁹³. Longtemps mis à l'écart ou étouffé, le peuple va progressivement reprendre la main sur le destin financier de la nation. Car, la démocratisation des finances publiques propose le moyen de décider des problèmes d'argent, et à travers lui, de la chose publique en générale¹¹⁹⁴. D'ailleurs, le Président François Mitterrand ne disait-il pas que : « *le développement économique est l'inséparable compagnon de la démocratie* »¹¹⁹⁵. C'est dire que la gouvernance financière publique associe à la fois « *la culture de performance, l'efficacité de la gestion, une dimension politique, une culture démocratique* »¹¹⁹⁶. L'argent public est donc indubitablement au cœur de l'État de droit et de la démocratie¹¹⁹⁷.

801. Afin de permettre une meilleure implication du peuple, on va assister à la dé-présidentialisation du régime politique camerounais¹¹⁹⁸, à travers les révisions constitutionnelles de 1991 et de 1996, qui constituent l'aboutissement d'un processus de mutation politique¹¹⁹⁹. Ces révisions constitutionnelles vont impulser une nouvelle dynamique des contrôles de l'exécution des budgets publics¹²⁰⁰. C'est ainsi que les dispositifs de contrôle vont être démocratisés. On aura d'une part la densification des moyens d'action des acteurs traditionnels (paragraphe 1) et d'autre part, l'admission des acteurs nouveaux dans le contrôle politique (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La densification des moyens d'action des acteurs traditionnels

802. Les acteurs traditionnels, jadis étouffés et muselés vont, dans le vent de démocratisation des institutions amorcée dans les années 1990, avoir une mainmise plus importante sur la vie

¹¹⁹³ YOICHI HIGUCHI, « Le rôle de la démocratisation des finances publiques dans la vie constitutionnelle du Japon de l'après-guerre », in *Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur Paul Marie Gaudemet*, Economica, 1984, p. 71.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*

¹¹⁹⁵ Le Monde, 11 février 1993.

¹¹⁹⁶ M. BOUVIER, M-Ch. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, Finances publiques, Paris LGDJ, 13^e édition, 2013, p. 46

¹¹⁹⁷ Préambule, directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

¹¹⁹⁸ M. ONDOA, « la dé-présidentialisation du régime politique camerounais », RADP, n° 1, vol. 2012, pp. 121-149.

¹¹⁹⁹ C. MONEMBOU, « La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle », Thèse de doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p. 251.

¹²⁰⁰ P. S. ANDZOKA ATSIMOU, « Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », RAFIP, n°2, 2017, p. 271.

législative et financière de la nation. Les supports juridiques vont densifier les moyens de contrôle des organes délibérants (A) et accentuer le contrôle du président de la République (B).

A. La densification du contrôle des organes délibérants

803. Le contrôle politique des finances publiques va connaître une avancée non négligeable au regard des différents moyens de contrôle qui vont être mis à la disposition des organes délibérants. Qu'il s'agisse de l'organe délibérant au plan national qu'est le Parlement (1) ou des organes délibérants au plan local (2), les moyens de contrôle ont été renforcés.

1. Le renforcement des moyens du Parlement

804. À partir des années 1990, *« la démocratie prend la forme d'une démocratie représentative fondée sur le principe selon lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce à travers ses représentants »*¹²⁰¹. Alors, *« les pays en voie de développement vont engager des réformes courageuses pour permettre aux parlements nationaux de jouer le rôle éminent que les constitutions leur accordent dans la gestion des affaires publiques. Ce mouvement se place dans le cadre d'une tendance générale à la démocratisation et à la bonne gouvernance »*¹²⁰². D'ailleurs, *« les normes internationales en matière de gouvernance des finances publiques consacrent une part importante à la mise en place d'un système efficace de gestion des finances publiques et plus particulièrement, à l'implication des parlementaires dans le processus d'élaboration et de contrôle de l'exécution du budget »*¹²⁰³. C'est sur cette base que le contrôle parlementaire du budget va connaître un regain d'intérêt au Cameroun, tant il sera orienté vers une nouvelle dynamique¹²⁰⁴. Avec la fonction législative, la fonction de contrôle de l'action gouvernementale sera une des fonctions essentielles du Parlement¹²⁰⁵. L'activité de contrôle fait désormais partie des activités traditionnelles du Parlement. Il s'agit de l'activité publique des assemblées, par opposition à leur activité législative¹²⁰⁶. Dans sa conception traditionnelle, le Parlement est *« même le seul organe qui, institutionnellement,*

¹²⁰¹A. MOCTAR DIALLO, « Penser la démocratie au-delà des élections », Éthique publique, vol, 13, n°2 2011, p.2.

¹²⁰²MOHAMED MOINDZE, LE PARLEMENT ET LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
Juillet 2011, p.2.

¹²⁰³N. BENSOUA RABAT, « Pouvoirs politiques et finances publiques : Quels enjeux au Maroc et en France ? », Rapport introductif du colloque international sur les Finances publiques le 16 septembre 2016 P.2.

¹²⁰⁴A. BESSALA, « Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits budgétaires des États africains sous ajustement structurel », Thèse, Université de Yaoundé II, 2014, p. 449.

¹²⁰⁵G. LELIEVRE, Le contrôle parlementaire en Francophonie, Document n°15, Commission des affaires parlementaires, synthèse du 2e rapport d'étape, 2005, p. 4.

¹²⁰⁶P. AVRIL, J. GICQUEL et J. É. GICQUEL, *Droit parlementaire*. 5^e éd. Paris, Montchrestien, 2016, p. 325.

organise la confrontation politique »¹²⁰⁷. La Constitution camerounaise, dans sa lecture du 18 janvier 1996, dispose à l'article 14 que : « *Le Parlement légifère et contrôle l'action gouvernementale* ». C'est dire que le rôle du Parlement camerounais en matière budgétaire demeure essentiel¹²⁰⁸. Le Parlement est donc plus que jamais appelé à jouer son rôle de contrôle de l'action de l'exécutif¹²⁰⁹.

805. La tendance contemporaine est donc, de donner sens et portée au contrôle parlementaire des finances publiques¹²¹⁰. On a assisté par conséquent, à un accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement¹²¹¹. Les modalités de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement reflètent les traditions et le fruit de l'histoire politique et institutionnelle de chaque pays¹²¹². C'est alors que les compétences parlementaires, dans la procédure budgétaire en Afrique francophone, en particulier dans l'espace CEMAC, sont inspirées du droit budgétaire français¹²¹³. Ainsi, l'on peut constater que l'institution parlementaire exerce le contrôle par des moyens variés : tantôt le Parlement s'informe sur l'action gouvernementale, tantôt il l'oriente et lui donne des autorisations d'agir, tantôt il tient entre ses mains la survie même du Gouvernement.¹²¹⁴

806. Au regard de ce qui précède, le Parlement a la possibilité d'effectuer un contrôle avec mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement (b) et un contrôle sans mise en jeu de la responsabilité du gouvernement (a).

a. Le contrôle sans mise en jeu de la responsabilité

807. Au regard du principe de la séparation des pouvoirs dans toutes les démocraties modernes, les Constitutions des pays offrent aux Parlements nationaux des pouvoirs importants,

¹²⁰⁷D. MAUS, « Rapport introductif », in la réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, Paris Economica, cité par J. KANKEU, article précité J. KANKEU, « Les missions du parlement camerounais : regard sur une illusion », *juridis périodique*, n°73, 2008, p. 42

¹²⁰⁸J. BIAKAN, « la constitution et les finances publiques au Cameroun », *RAFIP*, n°2, 2017, p.25.

¹²⁰⁹F. M. NGOUNMEDJE, « Loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », *RAFIP* n° double 3 & 4, 2018, p. 110.

¹²¹⁰G. PROTIERE, *Parlement et dépenses publiques*, Communication orale, prononcée lors des *Xe Rencontres juridiques*, organisées par la Faculté de Droit et Sciences politiques (Université Lyon II), le 1er décembre 2006, à l'hôtel du Département du Rhône, p.1

¹²¹¹J. M. ONDOUA EKOBEA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 19.

¹²¹²MOHAMED MOINDZE, *Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*, juillet 2011, p. 3.

¹²¹³S. ANDZOKA ATSIMOU, *Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC*, *RAFIP*, p. 253.

¹²¹⁴G. LELIEVRE, *Le contrôle parlementaire en Francophonie*, document, n° 15, Commission des affaires parlementaires, synthèse du 2e rapport d'étape, 2005, p. 4.

en matière budgétaire¹²¹⁵ notamment. C'est ainsi qu'il revient naturellement au Parlement, de par ses fonctions de représentant du peuple et de contrôleur politique de l'action publique, de demander des comptes au gouvernement, au nom du peuple¹²¹⁶. Le renouveau des fonctions budgétaires du Parlement, à partir du milieu des années 1990, a contribué à renforcer ses pouvoirs de contrôle¹²¹⁷. On a pratiquement assisté à la reconfiguration des moyens de contrôle du Parlement¹²¹⁸. Il intervient désormais avant, pendant et après l'exécution du budget.

i. Les contrôles avant l'exécution

808. Avant l'exécution du budget, le Parlement intervient par le biais des commissions parlementaires. La commission parlementaire est une « *formation restreinte et interne de l'Assemblée [...] chargée de préparer la délibération en séance publique de cette assemblée, que ce soit en matière législative [...] ou en matière de contrôle du gouvernement* »¹²¹⁹. Elles informent, contrôlent, rapportent et proposent, pour aider ou préparer la décision prise en Assemblée plénière¹²²⁰. Les projets de loi passent systématiquement par elles.

809. Chacune des chambres du Parlement en dispose. S'agissant du Sénat, l'article 25, alinéa 1 de la loi n° 2013/006 du 10 juin 2013 portant règlement intérieur du Sénat dispose que « *Chaque année, après l'élection du bureau, le sénat constitue neuf (9) commissions générales pour l'étude des affaires qui lui sont soumises* ». L'alinéa 2 de cet article indique l'identité de chacune des commissions. On a ainsi : la commission des lois constitutionnelles, la commission des finances et du budget, la commission de la défense nationale et de la sécurité, la commission des affaires économiques, de la programmation et de l'aménagement du territoire, etc. S'agissant de l'Assemblée nationale, l'article 16 de la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale fixe le même nombre de commissions à neuf, à l'identique de celles du Sénat.

810. Le rôle des commissions des finances des assemblées est considérablement renforcé¹²²¹. Elles « *occupent une place déterminante dans l'organisation institutionnelle parce qu'elles sont*

¹²¹⁵ MOHAMED MOINDZE, *Op.cit.*, p. 4.

¹²¹⁶ MOHAMED MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p. 10.

¹²¹⁷ É. DEVAUX, *Finances publiques*, édition Bréal, 2002, p.297.

¹²¹⁸ S. É. KOUA, « Le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de L'État du Cameroun », *RAFIP*, n° 2, 2017, p. 125. p. Séverin Andzoka Atsimou, « Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », *RAFIP*, n° 2, 2017, p. 271.

¹²¹⁹ M. DEVILLIERS et A. LE DIVELECC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*. op. cit., p. 55.

¹²²⁰ *Idem*.

¹²²¹ S. ANDZOKA ATSIMOU, *Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC*, *rafip*, p. 273.

*le lieu où s'expriment pleinement les rapports de force entre le législatif et l'exécutif*¹²²². Elles ont un objet essentiellement technique¹²²³. En effet, « *chacune des grandes commissions permanentes à l'Assemblée nationale est spécialisée dans un ordre de matière donné* »¹²²⁴. Chacune étant compétente pour un domaine¹²²⁵.

811. Les commissions parlementaires ont, en marge de la préparation du travail législatif, des pouvoirs de contrôle¹²²⁶. En matière de finances publiques, les commissions des finances et du budget des Assemblées jouent un rôle particulièrement actif¹²²⁷. Concrètement, elles examinent les projets du budget de l'Etat, en recevant individuellement chaque ministre et ses responsables de programmes, pour la présentation des enveloppes qu'ils sollicitent. C'est ainsi que l'article 85, alinéa 2 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques dispose que : « *chaque année, les commissions chargées des finances désignent à l'ouverture de la première session ordinaire de l'année législative, un rapporteur général pour les recettes et des rapporteurs spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics, y compris des fonds des bailleurs* ». L'alinéa 3 du même article dispose que « *les rapporteurs spéciaux disposent du pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Aucun document ne peut leur être refusé, réserve faite des sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, au secret de l'instruction et au secret médical* ». Exerçant les fonctions de contrôle avant l'exécution du budget, les assemblées parlementaires interviennent également en cours d'exécution.

ii. Les contrôles en cours d'exécution

812. L'action gouvernementale étant largement secrète, l'information parlementaire est d'une grande nécessité, pour permettre aux représentants du peuple d'apprécier à leur juste valeur, les actions du Gouvernement, ainsi que leur cohérence. Le Parlement doit donc connaître le détail du contenu et des motifs des mesures prises par le Gouvernement¹²²⁸. L'information

¹²²² J. BOUHADANA et W. GILLES, « La présidence de la Commission des finances par un membre de l'opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFFP*, n° 100, Nov. 2007, P. 206.

¹²²³ T. ONDO, op. cit., p. 146.

¹²²⁴ J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 58.

¹²²⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e éd., 2010.

¹²²⁶ U. BOGNE NGOUGNO, *Les fonctions extra législatives du Sénat en Droit camerounais*, Mémoire de DEA en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p.35.

¹²²⁷ J. BIAKAN, « La constitution et les finances publiques au Cameroun », *RAFIP*, n° 2, 2017, p. 29.

¹²²⁸ G. LELIEVRE ; *Le contrôle parlementaire en Francophonie*, document, n°15, Commission des affaires parlementaires synthèse du 2e rapport d'étape, 2005, p. 6.

peut provenir de différentes sources, dont les discours du chef de l'État ou alors d'un membre du Gouvernement tel que le ministre des Finances, lors de la présentation du budget¹²²⁹.

813. En cours d'exécution du budget, les parlementaires disposent de deux moyens essentiels dans le contrôle des finances publiques. Il s'agit d'une part des questions écrites et orales et d'autre part des commissions d'enquêtes. En ce qui concerne les questions écrites et orales, il s'agit d'un pouvoir de contrôle des finances de l'État, que les parlementaires exercent à titre individuel¹²³⁰. Il s'agit d'une prérogative individuelle des membres du Parlement¹²³¹. C'est la manifestation du droit à l'information du Parlement. Ainsi, « l'obligation *d'informer est la norme directrice ici, à l'effet de crédibiliser la fonction de contrôle* »¹²³². C'est l'un des meilleurs moyens dont disposent les parlementaires, pour obtenir des renseignements du gouvernement¹²³³, sur son action. Ce droit à l'information est même constitutionnalisé, car l'article 35 de la Constitution dispose que « *le Gouvernement fournit au Parlement, chaque année, au moment de la session budgétaire en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, des informations sur l'évolution de l'économie nationale, les orientations des finances publiques et le développement des grands projets d'investissement* ». Conformément à l'alinéa 1 de cette disposition constitutionnelle : « *Le parlement contrôle l'action gouvernementale par voie de questions orales ou écrites* ». Ensuite, l'alinéa 2 dispose que « *le Gouvernement, sous réserve des impératifs de la défense nationale, de la sécurité de l'État ou du secret de l'information judiciaire, fournit des renseignements au parlement* ». Enfin, l'alinéa 3 indique qu'« *au cours de chaque session ordinaire, une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et aux réponses du Gouvernement* ».

814. Les questions écrites et orales ont été posées par le législateur, notamment par la loi n° 2013/006 du 10 juin 2013 portant règlement intérieur du Sénat, qui dispose que « *les sénateurs peuvent, en application de l'article 35 de la Constitution, poser aux membres du Gouvernement des questions (...) écrites relatives aux affaires relevant de leurs attributions* »¹²³⁴ et par la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui dispose que « : *Les députés à*

¹²²⁹G. LELIEVRE, Le contrôle parlementaire en Francophonie, document, n° 15, Commission des affaires parlementaires synthèse du 2e rapport d'étape, 2005, p. 6.

¹²³⁰J. MEKHANTAR, Finances publiques de l'État et nouveau droit budgétaire de la France, Hachette, 2010, p. 179.

¹²³¹R. DOSIERE, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 40.

¹²³²A. D. OLINGA, *La Constitution de la République du Cameroun*. PUCAC, 2013, 2^e éd., p. 108.

¹²³³Ph. ARDANT, *Les Institutions de la V^e République*, Hachette, 1995, p. 114.

¹²³⁴L'alinéa 1 de l'article 81.

l'Assemblée nationale peuvent, en application de l'article 35 de la Constitution, poser aux ministres des questions orales ou écrites relatives aux affaires de leur ressort »¹²³⁵.

815. Au regard de ce qui précède, les parlementaires peuvent poser des questions qui sont des « *demandes d'information adressées à un ministre sur un sujet précis* »¹²³⁶. Qu'il s'agisse des questions écrites ou orales, elles sont relatives à tous les domaines de la gestion publique. Elles ont pour but « *d'obtenir du gouvernement, c'est-à-dire en l'occurrence des administrations intéressées, des réponses les plus détaillées possibles à des questions souvent elles-mêmes précises* »¹²³⁷. Cependant, la portée de ces questions est limitée. Les questions ne sont pas absolues, dans la mesure où l'article 60 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose que « *les questions écrites ou orales ne peuvent être posées que par un seul député* » et que « *les questions écrites ou orales ne peuvent être posées en session extraordinaire comportant un ordre du jour limité que si elles ont trait à une affaire inscrite à l'ordre du jour* ».

816. En cours d'exécution du budget, le Parlement peut aussi constituer des commissions d'enquêtes. En ce qui concerne les commissions d'enquêtes parlementaires, il s'agit des « *commissions parlementaires temporaires créées par une assemblée aux fins de participer aux missions de contrôle et d'évaluation du pouvoir exécutif et de son administration* »¹²³⁸. En effet, « *pour ne pas être tributaires des informations que le gouvernement veut bien leur communiquer, les assemblées peuvent créer des commissions qui, par leur investigation, leur apportent les éléments indispensables à l'exercice de leur contrôle* »¹²³⁹. Le Parlement dispose, grâce à ces commissions, du pouvoir de « *contrôle et d'investigation* »¹²⁴⁰.

817. L'alinéa 1 de l'article 35 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose que : « *le Parlement contrôle l'action gouvernementale par voie de questions orales ou écrites et par la constitution des commissions sur des objets déterminés* ». Ainsi, la loi portant règlement intérieur du Sénat dispose que « *En application de l'article 35(1) de la Constitution, le Sénat peut, par le vote d'une proposition de résolution déposée sur son bureau conformément aux dispositions de l'article 38 du présent règlement intérieur, constituer une commission*

¹²³⁵ Article 60 de la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹²³⁶ Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 2007, p. 548.

¹²³⁷ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs* n° 44, 1988, p. 26.

¹²³⁸ M. DEVILLER et A. LE DIVELLEC, *Op.cit.*, p. 52.

¹²³⁹ Ph. ARDANT, *Op.cit.*, p. 116.

¹²⁴⁰ C. MONEMBOU, « La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle », Thèse de Doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p. 286.

d'enquête »¹²⁴¹. Enfin, l'article 85 de la loi n° 2018/ 012 du 11 juillet 2008 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques prévoit également la constitution des commissions d'enquêtes sur un sujet intéressant les finances publiques, pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée est renouvelable. À l'état actuel de l'exercice de ce moyen de contrôle de l'action gouvernementale en matière de finances publiques, il faut dire que c'est une arme qui n'est pas suffisamment utilisée par les parlementaires camerounais. Soit, parce qu'ils sont de connivence, à cause du fait majoritaire, soit parce que toute initiative de leur part est étouffée, toujours à cause du fait majoritaire. En effet, le tableau des commissions d'enquêtes au Cameroun est le suivant :

818. Devant l'Assemblée nationale, une seule commission d'enquête a abouti, mais a été classée sans suite. En 1993 : commission d'enquête de cellulose du Cameroun (Cellucam), entreprise de production du papier ; montant : 1200 milliards de FCFA ; rapport déposé au bout de 4 mois et classé sans suite. En 1999 : commission d'enquête du ministère des Postes et Télécommunications (MINPOSTEL) pour enquêter sur le fractionnement des marchés publics. La commission a été fragilisée par l'ouverture simultanée de l'information judiciaire. Le ministre et 21 personnes ont été interpellés et incarcérés.

819. Plusieurs tentatives de constitution des commissions d'enquêtes n'ont jamais abouti. Il s'agit de :

- 2012 : ministère des Transports (MINTRANS) à propos des rétro-commissions pour l'entretien de l'avion de la CAMAIR ayant crashé en 1995. La résolution pour la constitution d'une commission d'enquête a été déposée, mais est restée sans suite.

- 2015 : demande d'enquête sur l'achat de deux avions MA 60 chinois à 34 milliards : sans suite.

- 2019 : à propos du retrait de la CAN/total 2019, une proposition de résolution portant constitution d'une commission d'enquête a été déposée, mais est restée sans suite.

820. Devant le Sénat, aucune résolution de constitution des commissions d'enquête n'a été initiée depuis sa mise en place en 2013. Il est donc plausible de conclure que les assemblées parlementaires ont suffisamment de moyens juridiques et même techniques pour mettre en

¹²⁴¹ Lire dans ce sens, l'alinéa 1 de l'article 90 de la loi n° 2013/006 du 10 juin 2013 portant règlement intérieur du Sénat.

échec le gouvernement. Leur pouvoir de contrôle est également visible après l'exécution du budget.

A. Les contrôles en fin d'exécution

821. Après l'exécution du budget, *« le Parlement doit être en mesure de vérifier si le budget initial - éventuellement amendé par des lois rectificatives - a été exécuté selon ses décisions, dans le cadre des marges de manœuvre que la loi budgétaire laisse à l'exécutif »*¹²⁴². Malheureusement, pendant longtemps, partout en Afrique, l'on observait un certain désintérêt des parlementaires à l'égard de cette loi dénommée alors « règlement de l'exercice »¹²⁴³. En effet, bien que les Constitutions des différents pays concernés prévoyaient le principe d'un contrôle parlementaire a posteriori, dans le cadre d'une loi de règlement (soumise la plupart du temps à une seule Assemblée nationale compte tenu de la monocaméralité en vigueur), ce contrôle n'avait pas fonctionné dans la pratique, ou n'avait qu'un caractère formel¹²⁴⁴.

822. Dans la nouvelle donne du contrôle parlementaire des finances publiques, il faut souligner que la loi de règlement a acquis, avec le nouveau régime financier, un véritable statut de loi de finances, au même titre que la loi de finances de l'année et la loi de finances rectificative¹²⁴⁵. Il ne pouvait en être autrement, parce que le législateur communautaire a pris soin d'aménager le statut de la loi de règlement.

823. À travers cette loi, il s'agit pour le Parlement de *« s'assurer que l'exécution de la loi de finances a été conforme aux dispositions législatives et réglementaires, que les comptes et les états financiers sont sincères et reflètent l'image fidèle de la situation financière de l'État et que les dépenses ont servi à satisfaire les besoins des citoyens de manière efficace et efficiente, à savoir l'utilisation rationnelle des ressources mobilisées selon les priorités de la nation et la réalisation optimisée des objectifs escomptés »*¹²⁴⁶.

¹²⁴² MOHAMED MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p. 10.

¹²⁴³ O. TOGOLO, « À propos de la loi de règlement du budget », Miroir du Droit, No1/2011, janvier-février-mars 2011, p. 101.

¹²⁴⁴ M. BOUVIER (Dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 230.

¹²⁴⁵ J. M. ONDOUA EKOBEA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 29.

¹²⁴⁶ N. BENSOUA RABAT, « Pouvoirs politiques et finances publiques : Quels enjeux au Maroc et en France ? », Rapport introductif. Colloque international sur les finances publiques le 16 septembre 2016 P.4.

824. On va donc assister à la valorisation de la loi de règlement, notamment par l'extension de son objet¹²⁴⁷. En effet, « *dans la nouvelle donne, l'objet de la loi de règlement est assez étendu. Ainsi, outre les missions précitées, cette loi ratifie les modifications apportées par décrets d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi des finances, arrête le montant définitif des ressources et charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année concernée, affecte le résultat comptable de l'exercice, arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés à l'exercice suivant* »¹²⁴⁸.

825. Pour contrôler l'exécution du budget de l'État, le Parlement dispose à la fois d'un droit d'information et du droit de statuer sur les comptes, en votant la loi de règlement. Elle est « *le mode normal de contrôle parlementaire sur l'exécution de la loi de finances. Les assemblées ayant en effet, donné l'autorisation budgétaire, il est logique qu'elles puissent a posteriori, vérifier dans quelles conditions cette autorisation a bien été respectée* »¹²⁴⁹. Cette loi donne en principe, la photographie exacte des finances de l'État¹²⁵⁰, telles qu'elles ont été exécutées.

826. Elle est consacrée par l'article 61, alinéa 2 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques qui dispose que : « *le projet de loi de règlement et ses annexes sont déposés et distribués au Parlement au plus tard le 30 septembre de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte* »¹²⁵¹. L'alinéa 3 du même article dispose que « *le Parlement engage l'examen du projet de loi de règlement dès la première session qui suit son dépôt* ». Cependant, il faut noter que la loi de règlement, instrument essentiel de l'information et de contrôle du Parlement, qui figure la plupart du temps parmi les dispositifs institués par le droit budgétaire, est toujours déposée avec un retard considérable¹²⁵². Pourtant, grâce à lui, le Parlement a la possibilité de constater si le programme a été ou non réalisés.¹²⁵³ Ce contrôle n'est conçu en effet, qu'en termes de régularité par rapport à la norme de référence que constitue la loi de finances de l'année¹²⁵⁴. C'est pourquoi elle rectifie les évaluations qui avaient été faites et les remplace par la constatation des sommes réellement perçues. C'est dire que la loi de finances initiale votée avant le début de l'année financière contient des prévisions des recettes

¹²⁴⁷ S. E. KOUA, Le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de L'État du Cameroun, RAFIP, p. 126.

¹²⁴⁸ *Ibid.*

¹²⁴⁹ J. MEKHANTAR, Finances publiques de l'État et nouveau droit budgétaire de la France, Hachette supérieur, 2010, p. 180.

¹²⁵⁰ R. MUZELLE, *Finances publiques*, Sirey, édition Dalloz, 2009, p. 475.

¹²⁵¹ La loi de règlement doit intervenir avant l'adoption du budget de l'année n+1.

¹²⁵² M. BOUVIER (Dir.), La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 232.

¹²⁵³ S. ANDZOKA ATSIMOU, Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC, rafip, p. 274.

¹²⁵⁴ J-C. MARTNEZ et P. DI MALTA, Droit budgétaire, 2e édition, Litec, 1988, p. 868.

et de dépenses, tandis que la loi de règlement fait apparaître les résultats réels de l'exécution enregistrés selon la nomenclature des comptes de l'État¹²⁵⁵.

827. La loi des finances est devenue un véritable baromètre de l'activité financière de l'État¹²⁵⁶. Son vote est l'expression du pouvoir que détient le Parlement, de vérifier la régularité de l'exécution du budget par l'exécutif¹²⁵⁷. Il est attendu du Parlement qu'il « *se livre à un véritable contrôle de la légalité budgétaire en examinant la régularité des dépenses. En d'autres termes, il envisage dans quelle mesure le budget a été correctement exécuté compte tenu de la conjoncture politique, économique et sociale* »¹²⁵⁸.

828. Depuis l'avènement du régime financier de 2007 et son entrée en vigueur dans son intégralité le 1^{er} janvier 2013, ainsi que celui de 2018, le Parlement a toujours reçu le projet de loi de règlement, en dépit des retards. À titre d'exemple, à partir de 2013, les constats ci-après ont été faits : le projet de loi de règlement de l'exercice 2014 a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2015 au lieu du 30 septembre, soit un retard de près de deux mois. Le projet de loi de règlement de l'exercice 2015 sera déposé le 11 novembre 2016. L'exercice 2016 a été déposé le 16 novembre 2017. L'exercice 2017 a été déposé le 2 novembre 2018. Le contrôle politique des finances publiques a été densifié, au regard des pouvoirs désormais reconnus au Parlement. Ses pouvoirs de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement ont également été maintenus.

b. Le contrôle avec mise en jeu de la responsabilité du gouvernement

829. L'une des grandes avancées de la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996 reste la possibilité reconnue au Parlement de mettre en jeu la responsabilité politique du Gouvernement. Elle est le mécanisme par lequel la responsabilité politique du Gouvernement peut être mise en jeu, soit parce que le chef du Gouvernement donne sa démission, toute son équipe avec, soit que cette démission lui est imposée¹²⁵⁹. La responsabilité politique est un instrument de contrôle du gouvernement propre à un régime parlementaire. Lorsque ses mécanismes sont mis en œuvre,

¹²⁵⁵ *Ibid.*

¹²⁵⁶ J. M. ONDOUA EKOBENA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », Parcours « Administration publique générale », Université de Strasbourg, École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 29.

¹²⁵⁷ F. M. NGOUNMEDJE, « Loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », RAFIP, n° 3 & 4, 2018, p. 112.

¹²⁵⁸ R. MUZELEC, « Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori : la loi de règlement », in *Revue de science financière*, 1973, p. 28.

¹²⁵⁹ P. PACTET, F. M. SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 25^e éd., Sirey, Paris. 2006, p. 529.

cela indique et manifeste le souhait de renverser le gouvernement¹²⁶⁰. La Constitution de 1996 organise la procédure de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. En effet, l'article 34 dispose que : « *lors de la session au cours de laquelle le projet de loi de finances est examiné, le Premier ministre présente à l'Assemblée nationale le programme économique, financier, social et culturel du Gouvernement* ». Ainsi, il peut, après délibération du conseil ministériel, engager devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur un programme ou, le cas échéant, sur une déclaration de politique générale¹²⁶¹. Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit heures après la question de confiance. La confiance est refusée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Seuls sont recensés les votes défavorables à la question de confiance. Par ailleurs, l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure¹²⁶². En effet, le Premier ministre peut, après délibération du conseil ministériel, engager devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte.

830. Si la responsabilité politique du Gouvernement n'a pas encore, dans les deux cas été engagée au Cameroun, rien n'empêche que cela se fasse un jour. Cette possibilité demeure une sorte d'épée de Damoclès qui plane sur le Gouvernement. L'absence de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement jusqu'à ce jour, et malgré l'avènement de la démocratie, est liée à la coloration politique du Parlement, qui a toujours été composé en majorité de députés appartenant au même parti politique que celui qui est à la tête de l'exécutif. Outre le renforcement des pouvoirs des organes délibérants nationaux, les pouvoirs de contrôle des organes délibérant locaux ont également été renforcés.

2. Le renforcement du rôle des organes délibérants des collectivités décentralisées

831. L'autorité délibérante de chaque collectivité publique dispose, sur le plan juridique, d'importants pouvoirs, pour contrôler l'exécution du budget, et arrêter les comptes qui lui sont présentés en fin d'exercice par l'exécutif¹²⁶³. C'est un contrôle qui est très important, car l'autorité délibérante est la première intéressée à l'exécution du budget qu'elle a voté, et son contrôle, émanant d'une autorité politique, peut porter sur tous les aspects, y compris l'opportunité de la gestion, ainsi que sur toute personne participant aux opérations financières¹²⁶⁴.

¹²⁶⁰ M ONDOA « Une résurrection : le régime parlementaire camerounais », *A.F.S.J.P. /UD* n° 2/2002, p. 20.

¹²⁶¹ Alinéa 2, article 34 de la constitution.

¹²⁶² *Ibid.*

¹²⁶³ L. SAIDJ J. et L. ALBERT, *finances publiques*, Dalloz, 5e édition, 2007, p. 124.

¹²⁶⁴ *Ibid.*

832. En effet, à la lecture de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, « *le contrôle politique est assuré par le Parlement s'agissant du budget de l'État, et par des assemblées délibérantes régulièrement élues pour ce qui est des collectivités territoriales décentralisées* »¹²⁶⁵. Leurs compétences en matière de contrôle des finances publiques de la collectivité territoriale sont mieux affirmées.¹²⁶⁶

833. Au plan collectif, les organes délibérants peuvent solliciter des explications et des justifications nécessaires à l'Ordonnateur, sur ses activités financières¹²⁶⁷. Ils peuvent ainsi demander à tout moment, des renseignements sur l'exécution du budget, la situation financière de la trésorerie de la collectivité¹²⁶⁸. Plus encore, la nouvelle loi portant code général des collectivités territoriales densifie les pouvoirs de contrôles des organes délibérants.

834. Ainsi, la loi indique que les opérations relatives à l'exécution du budget sont soumises au contrôle juridictionnel, au contrôle administratif, au contrôle de l'organe délibérant et aux audits¹²⁶⁹. Les contrôles mentionnés portent sur la régularité des actes de gestion et la performance dans l'exécution des programmes¹²⁷⁰.

835. Lors de l'examen du projet de budget ou du compte administratif, l'organe délibérant exerce un contrôle sur l'exécution du budget, ainsi que des programmes et projets y afférents¹²⁷¹. Il peut surtout constituer des commissions *ad hoc* sur des sujets intéressant la gestion financière de la Collectivité publique. Les rapports de ces commissions sont soumis à l'appréciation de l'organe délibérant. L'organe délibérant peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés.

836. À titre individuel, l'élu local, à l'instar du Conseiller municipal ou du Conseiller régional, a droit à l'information, sur toutes les affaires de la collectivité territoriale¹²⁷². Le

¹²⁶⁵Article 41

¹²⁶⁶Article 14, Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées

¹²⁶⁷ R. MUZELLES, Finances locales, Mémentos Dalloz, 1995, p. 99.

¹²⁶⁸*Ibid.*

¹²⁶⁹ Article 481 (1) Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées

¹²⁷⁰Article 481 (2) Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées

¹²⁷¹Article 484 Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées

¹²⁷²Dans la pratique, ce contrôle est la plupart du temps faible en raison de la solidarité majoritaire qui uni souvent l'exécutif à l'autorité délibérante de la fréquente faiblesse des moyens dont se dotent ou sont dotées les assemblées (qui manquent, par ailleurs de permanence) et du peu d'intérêt généralement manifesté par les élus pour le contrôle purement financier qui leur paraît peu adapté aux exigences de rapport politique : aussi les assemblées préfèrent-elles la plupart du temps s'en remettre à d'autres organismes (notamment à la juridiction

représentant de l'État et les responsables des services déconcentrés de l'État sont tenus de lui communiquer, sur sa demande, toute information totale ou partielle, et tout document utile sur la gestion de la collectivité territoriale¹²⁷³. Il est tenu informé de l'état d'avancement des travaux et actions financés par la commune, ou réalisés avec sa participation¹²⁷⁴. Le contrôle des assemblées délibérantes a été densifié, il en est de même des pouvoirs du président de la République.

B. L'accentuation du contrôle présidentiel

837. Bien que cela ne soit pas toujours mis en exergue de manière expresse et directe, il existe un contrôle politique présidentiel des finances publiques. En tant qu'autorité politique, le président de la République dispose de moyens politiques pour assurer le contrôle du budget. Parce que « *le président de la République dispose d'une compétence d'orientation* »¹²⁷⁵, il est normal qu'il ait des moyens pour s'assurer que ses orientations ont été suivies. En d'autres termes, « *le chef de l'État trace la voie et s'assure qu'elle a été suivie* »¹²⁷⁶.

838. Le contrôle qu'exerce le président de la République en matière financière peut aussi s'expliquer par le fait qu'il veille au respect de la Constitution, et assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des institutions¹²⁷⁷. Ainsi, l'on peut constater à travers la Constitution, que certaines dispositions fondent implicitement la compétence du président de la République en matière de contrôle. Le contrôle est ainsi exercé à l'occasion de la mise en œuvre de sa fonction d'arbitrage. Cette fonction d'arbitrage peut être exercée tout au long de la procédure budgétaire. En effet, le président de la République, ou le premier ministre selon le cas, assure l'arbitrage entre les ministres dépensiers de l'État au cours de l'élaboration des projets des lois de finances. Ce pouvoir d'arbitrage lui permet de contrôler l'allocation des crédits budgétaires et de trancher en cas de conflits. En dehors de l'arbitrage, le président de la République peut également exercer son pouvoir politique, qui lui permet de nommer aux fonctions étatiques. En effet, détenteur du pouvoir exécutif conformément à la Constitution, le président de la

financière ou dans l'autre pays à un contrôle général) pour exercer un contrôle réputé technique font seuls les aspects proprement politiques les intéressent à l'occasion notamment quand ils leur permettent d'affirmer leur pouvoir. Luc Saidj Jean et Luc Albert, finances publiques, Dalloz, 5^e édition, 2007, p. 124.

¹²⁷³ Article 127. Loi n° 2 019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées

¹²⁷⁴ Article 167 (5) Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées

¹²⁷⁵ L. C. PAPY NKOUAYEP, *Les pouvoirs parlementaires d'autorisation budgétaire en droit camerounais*, Thèse de Doctorat/Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2018, p. 60.

¹²⁷⁶ A. D. MALLA, *Le principe de sincérité dans l'élaboration du budget programme au Cameroun*, Mémoire de Master en droit public, Université de Yaoundé II, 2015, p. 58.

¹²⁷⁷ Article 5, al 2 de la Constitution.

République est compétent pour nommer toutes les autorités, dans les hauts postes de la République¹²⁷⁸.

839. En outre, la loi portant régime financier de l'État prévoit que le projet de loi de règlement doit comporter les dispositions relatives au contrôle de gestion des finances publiques¹²⁷⁹. Il se trouve que le président de la République est habilité à initier le projet de loi de règlement, car les parlementaires n'en ont pas qualité, comme pourrait le laisser croire l'article 25 de la Constitution. En effet, si la loi de règlement est l'occasion pour le Parlement de contrôler l'exécution du budget après son exécution, il va de soi que c'est également l'occasion pour le président de la République de contrôler, à travers les résultats qui y sont contenus, l'exécution du budget, par les autres services dépeniers de l'État.

840. Alors, à l'issue de ce contrôle, le président de la République dispose de la faculté de sanctionner tout ministre ou haut responsable passible de mauvaise gestion financière, en le destituant de ses fonctions. Cette compétence est liée au fait que le gouvernement est non seulement responsable devant le Parlement, mais également devant le Président. Les acteurs classiques du contrôle des finances publiques ont vu leurs rôles redéfinis. Bien plus, de nouveaux acteurs ont fait leur irruption dans le contrôle politique des finances publiques.

Paragraphe 2. La consecration des nouveaux acteurs

841. La démocratisation de l'État a conduit à la démocratisation de ses modes de fonctionnement et par voie de conséquence, du contrôle politique. L'on va dès lors assister aux transformations de l'action publique, qui redéfinissent l'espace public¹²⁸⁰. Aussi, le public sera-t-il impliqué dans le processus de contrôle des finances publiques ; (A) il en est de même de certains acteurs internationaux (B).

A. L'ouverture du contrôle au public

842. L'ouverture démocratique pose le problème de la place du peuple dans la vie politique. Elle fait apparaître le peuple actif¹²⁸¹. Car *« les citoyens sont dans une écrasante majorité demandeurs que les pouvoirs publics prennent davantage en compte leurs avis dans*

¹²⁷⁸ Articles 10, al 1^{er} et 12, al 3 de la Constitution.

¹²⁷⁹ Article 20, al 2 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

¹²⁸⁰ Y. BIONDI et R. MUSSARI, « Les transformations de l'action publique au prisme des réformes comptables et financières », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 31 mars 2016, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://pmp.revues.org/6716>, p.287.

¹²⁸¹ M. NGUELE ADADA, *État de droit et démocratisation Contribution à l'étude de l'évolution politique et constitutionnelle au Cameroun*, Thèse de Doctorat, Université de Paris 1- Pantheon Sorbonne, 1995, p. 20.

l'élaboration des décisions »¹²⁸². En effet, désormais, le peuple n'est plus passif, et ne se contente plus des informations qui lui sont données par les pouvoirs publics. Il devient un acteur incontournable en matière de transparence budgétaire¹²⁸³. M. Jacques CHABAN- DELMAS affirmait que « *la démocratie n'est véritablement fondée que si tout citoyen a l'assurance qu'à tout moment, en toutes circonstances, il dispose d'un moyen rapide de saisir les pouvoirs publics à l'échelon le plus élevé, celui du gouvernement, de tout ce qui l'atteignant lui paraît relever de l'illégalité, de l'injustice et de l'arbitraire. Il doit pouvoir s'adresser à son représentant, à son député pour obtenir au moins des explications valables et au mieux satisfaction* »¹²⁸⁴. Le concept de participation au processus budgétaire est très large, et englobe notamment le processus par lequel les citoyens adhèrent ou non aux choix « difficiles » relatifs aux politiques budgétaires du gouvernement¹²⁸⁵.

843. Au regard de ce qui précède, on peut constater que le public dispose désormais d'importantes compétences en matière de contrôle des finances publiques. Il a un droit de pétition (1), un droit à l'information (2) et un droit de sanction (3).

1. Le droit de pétition des citoyens

844. Droit naturel reconnu à tous les citoyens¹²⁸⁶, la pétition est considérée en matière de contrôle des finances publiques comme une « *demande présentée par écrit au président d'une Assemblée parlementaire par une ou plusieurs personnes et tendant, en règle générale, à obtenir réparation d'une injustice dont elles s'estiment victimes* »¹²⁸⁷. Elle est la marque d'un État démocratique¹²⁸⁸, elle est conforme à ce que disait Georges BURDEAU à propos de la démocratie. Il estimait qu'elle est « *une philosophie, une manière de vivre, une religion, et presque accessoirement, une forme de gouvernement* »¹²⁸⁹. Le droit de pétition permet donc de concrétiser la démocratie.

845. En droit camerounais, il est prévu à l'article 62 de la loi portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale que « *les pétitions doivent être adressées au président de l'Assemblée ;*

¹²⁸² D. LEMAITRE, « Développer la participation des citoyens aux décisions publiques », Fondation nationale entreprise et performance, 01/07/2014, p. 7.

¹²⁸³ BEGNI BAGAGNA, « Le principe de transparence dans les finances publiques des États membres de la CEMAC », RAFIP, n°2, 2017, p.188.

¹²⁸⁴ A. MARTIN, *Les présidents de l'Assemblée nationale sous la cinquième République*, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 252.

¹²⁸⁵ Mohamed MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p. 9.

¹²⁸⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL, J. É. GICQUEL, *op.cit.*, p. 372.

¹²⁸⁷ *Ibid.*

¹²⁸⁸ Article 1 alinéa 2 de la constitution du 18 janvier 1996.

¹²⁸⁹ G. BURDEAU, *La démocratie*, Éditions du seuil, p. 9.

elles peuvent également être déposées par un député qui fait en marge mention du dépôt et signe cette mention. Il est interdit d'apporter les pétitions à la barre de l'Assemblée nationale. Aucune pétition apportée ou transmise par un rassemblement formé sur la voie publique ne peut être reçue par le président ni déposée sur le bureau, sans préjudice des sanctions prévues par la loi [...] »¹²⁹⁰. En France, depuis la révision constitutionnelle de 2008, les électeurs d'une collectivité peuvent, par le biais d'une pétition, demander d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, un certain nombre de questions¹²⁹¹.

846. Avec le droit de pétition, tout citoyen peut désormais participer au contrôle des finances publiques, et même de tous les autres pans de l'activité étatique. L'époque de l'opacité et de l'intimidation est désormais révolue. La connaissance d'un fait de nature à causer un préjudice aux finances publiques peut être portée à l'Assemblée nationale. Au-delà du droit de pétition, le public a également un droit à l'information.

2. Le droit à l'information des citoyens

847. Le droit à l'information est normalement un droit à portée générale, qui permet à tout citoyen d'être informé de tout ce qui se passe au sein des services de l'État. Informer les citoyens participe du respect de l'exigence de transparence¹²⁹². La mise en œuvre de ce droit garantit son « *droit de savoir* »¹²⁹³. Le citoyen pourra obtenir cette information indépendamment de son obédience politique.¹²⁹⁴ Les informations doivent lui être données, c'est-à-dire « *un renseignement obtenu de quelqu'un ou sur quelque chose, ou une nouvelle communiquée par une agence de presse, un journal, la radio, la télévision* »¹²⁹⁵.

848. En France, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que : « *la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration* ». Cette disposition consacre le droit à l'information qui est d'ailleurs appuyé par l'article L.2141-1 du code général des collectivités territoriales issu de la loi du 13 août 2004, qui dispose que « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités*

¹²⁹⁰ Article 62 de la loi portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹²⁹¹ P. AVRIL, J. GICQUEL, J. É GICQUEL, *op.cit.*, p. 248.

¹²⁹² C.P. NKOUAYEP LONG, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP* n° double 3 & 4, 2018, p. 12.

¹²⁹³ S. NGUECHE, « Le contrôle par le citoyen des finances publiques au Cameroun », *RADP*, n°13, vol. VII, 2018, p. 162.

¹²⁹⁴ C.P. NKOUAYEP LONG, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP*, n° double 3 & 4, 2018, p. 18.

¹²⁹⁵ Le Petit Larousse, dictionnaire grand format, édition 1995, p. 550.

territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs ».

849. Au Cameroun, les lois de 2018, notamment la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, ainsi que la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques consacrent ce droit à l'information. Les administrés disposent désormais d'une information sous la forme d'un droit d'accès aux documents budgétaires. Ils exercent bien évidemment un contrôle sur les recettes publiques, dont ils supportent la charge¹²⁹⁶. Ainsi, l'administration peut initier la mise à la disposition du citoyen local, des informations sur les finances publiques¹²⁹⁷, à travers la publicité des opérations financières publiques¹²⁹⁸. La publication, dans des délais appropriés, d'informations sur les finances publiques est définie comme une obligation légale de l'administration¹²⁹⁹.

850. Le citoyen peut également solliciter lui-même les informations. L'article 49, alinéa 1er de la loi n° 90-52 du 19 décembre 1990 relative à la liberté de communication sociale, modifiée par la loi n° 96-04 du 4 janvier 1996 disposait déjà que « *sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, l'accès aux documents administratifs est libre* ». Ainsi, conformément à l'alinéa 2 dudit article, le citoyen peut accéder à tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes. Par ailleurs, en ce qui concerne le citoyen local spécifiquement, il convient de dire que tout habitant ou contribuable d'une collectivité territoriale peut, à ses frais, demander une communication ou prendre une copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil régional ou du conseil municipal, des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire¹³⁰⁰.

¹²⁹⁶ V. DUSSART, Finances publiques, paradigme, 2007, p. 194.

¹²⁹⁷ Ch. P. NKOUAYEP LONG, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », RAFIP n° double 3 & 4, 2018, p. 19.

¹²⁹⁸ Section I de l'annexe au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques des États de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

¹²⁹⁹ Section VII (2) de l'annexe au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques des États de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

¹³⁰⁰ Article 13 al. 2 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation. La loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées en son article 95, al 3 dispose que « *tout habitant ou contribuable de la collectivité territoriale concernée, peut à ses frais, demander communication ou obtenir copie totale ou partielle du compte administratif et de ses pièces annexes* ». S'il est possible de faire une copie partielle ou totale des documents communiqués, ceux-ci sont mis à la disposition du public à l'état brut. Rien n'impose par exemple au maire ou au délégué du Gouvernement de faire une synthèse des grandes lignes du budget voté et de ses annexes pour une meilleure compréhension et exploitation par les citoyens. Du coup, très rares sont les administrés capables de solliciter et de maîtriser une telle masse d'informations. Lire Hilaire KOUOMEGNE NOUBISSI, *Décentralisation et centralisation au Cameroun. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 395.

851. L'information du citoyen en particulier et du public en général doit être exhaustive, porter sur le passé, le présent ou l'avenir, et doit couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires¹³⁰¹. A l'évidence, ce n'est qu'en connaissance de cause que le citoyen peut valablement sanctionner les dirigeants.

3. Le "contrôle sanction" des citoyens

852. Le citoyen a été longtemps mis à l'écart des questions relatives au contrôle des finances publiques. Cette situation était due à deux phénomènes intimement liés : d'une part, l'hyper-présidentialisation du régime politique et d'autre part, le monolithisme. En effet, il n'y avait qu'une chapelle politique, et il était difficile de véritablement remettre en cause les actions du système dirigeant, étant entendu qu'il n'y avait pas de compétition politique. Cette situation va changer, avec l'avènement de la démocratie, et surtout, du multipartisme. En effet, la souveraineté nationale reconnue au peuple dans le constitutionnalisme africain est exercée par les modes traditionnels d'exercice de la souveraineté¹³⁰² à savoir : l'élection. Le vote est alors « *le mode le plus habituel, le plus légitime, de participation publique* »¹³⁰³. La gouvernance des deniers publics est donc au cœur de la démocratie représentative¹³⁰⁴. Plus que par le passé, le citoyen a désormais, en contexte de démocratie, un moyen qui présente les vertus préventive et répressive : le contrôle-sanction par la voie de l'élection.

853. La sanction a une vertu préventive, dans la mesure où son existence permet aux gestionnaires d'anticiper sur les modes de gestion qui pourraient être éloignées des règles de bonne gouvernance. Les responsables publics, conscients de la place du peuple relativement au mandat qu'ils détiennent d'eux, pourront éviter certains comportements dangereux pour les finances publiques. La sanction a également une vertu répressive dans le cadre du contrôle politique, dans la mesure où elle permet au citoyen, grâce à l'élection, de se séparer des gestionnaires indécents, à l'occasion du renouvellement de leur mandat. La non-réélection lors du renouvellement de la mandature¹³⁰⁵ représente un puissant moyen que détient le peuple, pour contrôler les finances publiques.

¹³⁰¹ Section VII (1) de l'annexe au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques des États de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

¹³⁰² H. AKEROKORO, « L'exercice de la souveraineté nationale reconnue au peuple dans le constitutionnalisme africain », Revue électronique Afrilex, juin 2012, p. 1.

¹³⁰³ O. DUHAMEL et Y. MENY, Dictionnaire constitutionnel, PUF, 1995, p.705

¹³⁰⁴ V. ROMAIN MANANGOU, Démocratie et technocratie dans la gouvernance financière publique des États d'Afrique francophone, p. 2.

¹³⁰⁵ R. MUZELLES, Finances locales, Mémentos Dalloz, 1995, p.99.

854. Le contrôle politique a donc dû s'adapter aux évolutions de la gestion publique, devenue exigeante sur l'atteinte des résultats. Au départ étriqué, il est désormais plus ouvert. Non seulement les contrôles classiques ont été densifiés, mais de nouveaux acteurs ont été intégrés, donnant ainsi une tout autre envergure au contrôle politique des finances publiques. Le contrôle a ainsi été ouvert aux citoyens, qui ont désormais un droit de pétition, un droit à l'information et enfin, exerce un contrôle de sanction. Le contrôle a également été ouvert aux acteurs internationaux.

B. L'ouverture du contrôle aux acteurs internationaux

855. Depuis plusieurs décennies, la communauté internationale apporte un soutien constant aux pays africains en développement, en vue de l'éradication de la pauvreté¹³⁰⁶. C'est dire qu'il y a une internationalisation croissante des finances publiques, y compris de leur contrôle, sous des formes extrêmement variées et sur la plupart des continents, à travers les unions économiques et monétaires.¹³⁰⁷

856. Ce qui est certain, au-delà des contrôles nationaux des Parlements et des acteurs non gouvernementaux, les institutions internationales ont un rôle clé à jouer dans le contrôle démocratique de la planification des dépenses et de la gestion des finances publiques par l'administration¹³⁰⁸. En effet, il devient impossible d'évoluer dans un vase clos, les États vont se mettre ensemble, dans le cadre des communautés régionales ou sous régionales. Ils vont impulser des politiques communes dans divers secteurs susceptibles de booster le développement équilibré de leur bloc régional. Parmi les politiques communes, il y a les finances publiques. Cette situation va entraîner le regard des instances communautaires (1) sur l'élaboration, l'exécution et le contrôle de l'exécution des budgets publics. Par ailleurs, la forte implication des institutions internationales dans le financement du développement et la conduite des politiques économiques et monétaires va conférer à celles-ci un droit de regard sur les finances publiques (2).

1. Le regard des instances communautaires

¹³⁰⁶D. ZOURE. La modernisation du cadre budgétaire des pays de l'UEMOA. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, p. 9.

¹³⁰⁷B. BAGAGNA, « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des États d'Afrique subsaharienne francophone », RAFIP, n° 7, 1^{er} semestre 2020, p. 40.

¹³⁰⁸S. LEIDERER et P. WOLFF, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-2 | 2007, mis en ligne le 22 juin 2009, consulté le 19 avril 2019, p. 188.

857. L'harmonisation et le développement des normes budgétaires en Afrique deviennent une préoccupation essentielle des organes sous régionaux¹³⁰⁹. Appartenant à l'espace économique CEMAC, le Cameroun va également faire l'objet d'un contrôle politique supranational, comme tous les autres États qui le composent. Il s'agit dans le cadre de cette étude, du Parlement communautaire.

858. En effet, il existe une réglementation financière au plan communautaire qui, dans sa mise en œuvre, oblige le regard du Parlement communautaire. Il s'agit de la directive CEMAC n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances et de la directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance. Le Parlement va donc, dans le cadre des compétences qui sont les siens, contrôler la mise en œuvre desdites directives par les États-membres. Dans le cadre de ce contrôle, il exprime ses vues, sous forme de résolutions ou de rapports¹³¹⁰. Il peut être consulté sur les projets d'actes additionnels, de règlements et directives, qui touchent aux politiques sectorielles communes, les impôts et taxes, ainsi que tous les prélèvements communautaires¹³¹¹.

859. Par ailleurs, le Parlement communautaire qui légifère par voie de directives est chargé du contrôle démocratique des institutions, organes et institutions spécialisées qui participent au processus décisionnel de la communauté¹³¹². Ses prérogatives et son fonctionnement sont définis par la Convention qui la régit et par son Règlement intérieur¹³¹³. Le parlement exerce également un contrôle passif des finances publiques des États-membres, lorsqu'il est saisi du rapport de la Cour des comptes de la communauté ou des cours et chambres des comptes des États-membres, sur l'évaluation du système de contrôle des comptes en vigueur dans la CEMAC¹³¹⁴. Le Parlement communautaire, s'il a davantage de pouvoirs de contrôle sur les institutions et organes communautaires, a également un droit de regard sur les finances publiques des États-membres. Il en est de même des bailleurs de fonds internationaux.

2. Le regard des institutions financières internationales

¹³⁰⁹ S. ANDZOKA ATSIMOU, le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC, RAFIP, p. 254.

¹³¹⁰ Article 21 de la convention de 2008 régissant le parlement communautaire.

¹³¹¹ Article 25 de la convention de 2008 régissant le parlement communautaire

¹³¹² Article 14 de la convention de 2008 régissant le parlement communautaire le parlement est chargé du contrôle démocratique des organes et institutions spécialisées de la CEMAC.

¹³¹³ Article 47.- Traité révisé de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) le 25 juin 2008

¹³¹⁴ Article 21 de la convention de 2008 régissant le parlement communautaire

860. L'apport des institutions internationales tient à ce qu'elles ont des compétences et ou des missions en matière économique, monétaire ou financière qui entraînent avec elles divers modes d'interventions dans les affaires des États et s'apparentent à des contrôles¹³¹⁵. C'est dire que « *la réorganisation du système financier international implique une réorganisation des institutions financières nationales* »¹³¹⁶. D'ailleurs, comme on l'a vu « *la plupart des réformes à caractère budgétaire et financier, si ce ne sont toutes, sont davantage le résultat de l'initiative des partenaires au développement que de la volonté propre des États* »¹³¹⁷. C'est alors que des organisations internationales agissant sur le plan multilatéral et des entités non étatiques à vocation financière se livrent à un contrôle financier et technique des finances publiques des États tiers¹³¹⁸. À titre d'exemple, « *en tant qu'institution financière, la Banque mondiale doit se préoccuper de la rentabilité des financements qu'elle octroie ; en tant qu'agence de développement, elle doit chercher à lutter contre la pauvreté ou du moins à la réduire ; en tant que centre de recherche sur le développement, elle œuvre au service de deux fonctions précédentes (dont les intérêts ne sont pas forcément compatibles) et de la communauté du développement en général (...)* »¹³¹⁹.

861. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour justifier l'implication des bailleurs de fonds internationaux dans le processus du contrôle politique. « *Premièrement, les institutions financières internationales apportent des concours financiers. Deuxièmement, ces institutions aident les autorités nationales à formuler les mesures à prendre pour atteindre leurs objectifs économiques et sociaux. Troisièmement, ces institutions encouragent la mise au point, la diffusion et le respect de normes ou codes de bonne conduite économique et financière reconnus au plan international. Quatrièmement, ces institutions offrent une formation dans de multiples*

¹³¹⁵ BAGAGNA (B.), « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des États d'Afrique subsaharienne francophone », RAFIP, n°7, 1^{er} semestre 2020, p. 41. *La plupart des organismes internationaux qui s'investissent dans cette internationalisation des finances publiques, notamment, le Fonds Monétaire International, la Banque mondiale ou les Organisations non gouvernementales, n'ont pas vocation à exercer directement des contrôles.*

¹³¹⁶ M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, Finances publiques, *Op.cit.*, p. 41. R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du Gouvernement général », in LOÏC PHILIPPE (Dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses universitaires d'Aix – Marseille, 1996, p. 139. MARCHAL ANDRE, « Finances publiques et transformations économiques », in *Revue économique*, volume 1, n°5, 1950, pp. 624-630.

¹³¹⁷ SALIF YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *Op.cit.*, pp. 71-72.

¹³¹⁸ BAGAGNA (B.), « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des États d'Afrique subsaharienne francophone », RAFIP, n°7, 1^{er} semestre 2020, p. 41.

¹³¹⁹ J. P. CLING, M. RAGA FINDRAKOTO et F. ROUBAUD, « La banque mondiale, entre Transformations et résilience », *Critique internationale*, n°23, novembre 2011, in [http : www.augurproject.en//MG/pdf/banque_mondiale_critique_14_octobre_2011-2.pdf](http://www.augurproject.en//MG/pdf/banque_mondiale_critique_14_octobre_2011-2.pdf).

domaines. [...] »¹³²⁰. En plus, l'implication des institutions financières internationales est liée au fait qu' « *une bonne régulation des institutions financières nationales amoindrirait les risques d'un dysfonctionnement ou d'un effondrement du système financier international et vice versa* »¹³²¹. Cette incursion des institutions financières internationales vise le renforcement de la transparence financière¹³²².

862. Elles fournissent donc une assistance technique, dans le cadre de la définition et la mise en œuvre des politiques publiques en matière de gestion des finances publiques. C'est la raison pour laquelle elles posent un regard sur la tenue des finances publiques. D'ailleurs, le Fonds monétaire international a publié en 1998 un *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*¹³²³. Le FMI estime que la transparence des finances publiques est une composante essentielle de la bonne gouvernance. Sachant que cette dernière elle-même est déterminante pour la stabilité macroéconomique et une croissance de qualité¹³²⁴. Bien plus, l'article VIII section 5 (a) des statuts du FMI dispose que « *le fonds peut demander aux États-membres de lui communiquer les renseignements qu'il juge nécessaires à la conduite de ses opérations [...]* ».

863. Le contrôle n'est pas offensif dans la mesure où il consiste à orienter et faire des recommandations, en cas de constatation des écarts dans la mise en œuvre du budget. Ainsi, le Cameroun fait l'objet de consultations périodiques du FMI. Bien plus, le conseil d'administration du FMI contrôle systématiquement l'usage des prêts financiers faits en faveur du Cameroun. Il suffit de lire deux résolutions de ce conseil.

864. En juillet 2018, à l'issue de l'examen de la revue de l'accord de Facilitation élargie de Crédit par le conseil d'administration, M. Mitsuhiro Furusawa, directeur général adjoint et président par intérim, a prononcé la déclaration ci-après,¹³²⁵ indiquant que : « *La performance du Cameroun dans le cadre de son programme appuyé par l'accord FEC a été mitigée sur fond de ralentissement de l'activité économique et de problèmes de sécurité. Les dépassements de*

¹³²⁰ M. SALEH NSOULI, « *Le renforcement des capacités en Afrique. Rôle des institutions financières internationales* », *Finances & Développement* / décembre 2000, p. 35.

¹³²¹ D. ZOURE, *La modernisation du cadre budgétaire des pays de l'UEMOA*. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, p. 19.

¹³²² G. NOUPOYO, « *Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes* », RFFP, n°98, juin 2007, pp. 83 et s.

¹³²³ Fonds Monétaire International, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (2007), p. 8.

¹³²⁴ *Ibid.*

¹³²⁵ Rapport du FMI n° 18/235. Communiqué de presse n° 18/2826. En juillet 2018, le conseil d'administration du FMI conclut les consultations de 2018 au titre de l'article IV avec le Cameroun, achève la deuxième revue de l'accord au titre de la facilité élargie de crédit et approuve un décaissement de 77,8 millions de dollars.

dépenses en fin d'année ont compensé la bonne tenue des recettes non pétrolières, si bien que le déficit budgétaire a été plus élevé que prévu. Néanmoins, la mise en œuvre des réformes structurelles a été globalement satisfaisante et les avoirs extérieurs nets se sont accumulés plus rapidement que prévu, en raison d'un resserrement du déficit du compte courant ».

865. Dans la seconde, à l'issue des débats du conseil d'administration, M. Mitsuhiro Furusawa, directeur général adjoint et président par intérim, a prononcé la déclaration ci-après : *« La performance du Cameroun dans le cadre de son programme appuyé par la FEC est globalement satisfaisante. La plupart des objectifs à fin juin 2018 ont été atteints et les réformes structurelles ont progressé, avec l'achèvement des réformes clés du secteur financier qui avaient été retardées »*¹³²⁶. Cependant, les principales recommandations à l'issue du conseil d'administration du FMI étaient de : poursuivre la consolidation budgétaire et préserver la viabilité de la dette : i) en priorisant et effectuant un suivi régulier des investissements financés sur ressources extérieures en vue de respecter les objectifs budgétaires et de limiter l'accumulation de la dette publique ; ii) en stimulant la mobilisation des recettes non pétrolières grâce à l'élimination progressive des exonérations fiscales ; iii) en accélérant la revue des emprunts signés non décaissés improductifs et en limitant les nouveaux emprunts non concessionnels ; iv) en réduisant les risques budgétaires liés aux entreprises publiques, en veillant au paiement en temps utile des factures de services et des transferts en faveur des principaux services publics, tout en mettant en œuvre des réformes pour limiter les subventions aux carburants et les autres prix administrés ;

866. Faire avancer les réformes dans le secteur financier pour résoudre les difficultés des banques en difficulté et réduire les créances en souffrance ; Continuer d'améliorer la gouvernance. Globalement, le FMI contrôle l'utilisation des fonds mis à la disposition du Cameroun au titre des prêts.

Conclusion du chapitre 3

867. Le contrôle politique des finances publiques a peiné à être considéré comme un contrôle à part entière dans le système institutionnel Camerounais. Dès l'indépendance en 1960, les pouvoirs publics ont mis sur pied des mécanismes de nature à écarter ou à fragiliser toute contestation, pour des motifs de « construction nationale ». On va ainsi assister à une forte

¹³²⁶Rapport du FMI n° 18/378. Communiqué de presse n° 18/476. Le 17 de décembre 2018, le conseil d'administration du FMI achève la troisième revue de l'accord en faveur du Cameroun au titre de la facilité élargie de crédit.

présidentialisation du régime politique, sur fond de monolithisme et de musèlement de toutes velléités contestataires. La crise économique et le vent de l'Est vont pousser au changement des logiques de la gestion des États.

868. Depuis le début des années 1990, et particulièrement en 1996, l'institution parlementaire connaît une certaine revitalisation, du fait des réformes dont elle a fait l'objet. Parler de la revitalisation de l'institution parlementaire au Cameroun consiste à soutenir l'idée selon laquelle cette dernière connaît un regain de vitalité, depuis la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996. Aussi, autant ses missions ont-elles été revalorisées, autant les textes qui la régissent ont renforcé ses pouvoirs financiers, afin de lui permettre de s'émanciper de l'exécutif. En rapport avec la présente étude, il est important de souligner que le contrôle parlementaire fait partie des variantes de ses pouvoirs financiers. Ce contrôle s'opère sur le budget de l'État, aussi bien en amont qu'en aval, et est l'œuvre d'une pluralité d'organes parlementaires. En amont, le Parlement procède à l'examen et à l'adoption du budget de l'État. Ici, Il a surtout la possibilité de contrôler les prévisions du projet de budget et de l'amender. En aval, le Parlement a la possibilité via la loi de règlement, de contrôler l'exécution du budget précédent ; il fait également partie des organes de contrôle de l'exécution concomitante du budget de l'État. Cela participe de ce qu'on appelle le contrôle politique de l'exécution budgétaire. Ce contrôle est d'abord informatif. Mais, peut déboucher sur le contrôle-sanction, qui est une prérogative de l'Assemblée nationale.

869. Au-delà du Parlement, le contrôle politique est également effectué par des organes extraparlimentaires tels que les organes délibérants des autres entités publiques ; le public, qui intervient par le droit de pétition, le droit à l'information et le contrôle-sanction et le Président de la République qui intervient par le pouvoir de sanction ou de destitution du gouvernement qu'il fait peser sur les membres du gouvernement et les autres acteurs publics. Bien plus, le contrôle politique des finances publiques s'est ouvert aux acteurs externes, notamment communautaires et internationaux. Dans le premier cas, il s'agit du Parlement communautaire de la CEMAC ; et dans le second cas, il s'agit des institutions financières internationale, du FMI notamment. Tout ce renforcement du contrôle politique, en vue de l'adapter à la nouvelle gestion publique, montre la volonté des pouvoirs publics de franchir le cap d'une gestion saine des finances publiques. Cependant, il convient de relever que les vieux démons du système institutionnel camerounais, extrêmement bureaucratisé, n'ont pas totalement disparu. Cce qui permet de conclure à une adaptation inachevée du contrôle politique.

Conclusion du titre I

870. Les analyses menées dans le cadre du présent titre avaient pour objectif de démontrer que les mécanismes de contrôle des finances publiques camerounaises ont été refondés. Cela implique la prise en compte des enjeux de la nouvelle gestion publique, à travers un contrôle qui se veut désormais pluriel. On a ainsi constaté un ancrage du contrôle administratif à la nouvelle gestion publique, ainsi que l'arrimage du contrôle juridictionnel à ce nouveau mode de gestion. En outre, on retient l'adéquation du contrôle politique à la nouvelle gouvernance financière. Tout cet arsenal juridique, à l'épreuve des réalités de gestion, conduit à poser le constat des limites surmontables à l'adaptation de ces contrôles, aux enjeux de la nouvelle gestion publique.

TITRE II. DES OBSTACLES SURMONTABLES À L'ADAPTATION DES CONTRÔLES AUX ENJEUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

871. Les transformations de l'État¹³²⁷ amorcées au Cameroun depuis plusieurs décennies ont eu une incidence sur son dispositif normatif¹³²⁸, et notamment celui des finances publiques. Dans ce domaine, il s'est agit d'un vaste mouvement qui a eu pour objet de rechercher l'efficacité, dans une logique de performance de l'action publique¹³²⁹; la logique de la performance étant fondée sur celle des résultats¹³³⁰. Elle induit un phénomène généralisé d'adaptation des contrôles à la nouvelle gestion publique¹³³¹. Ce changement de philosophie a entraîné sur le plan technique, sous l'impulsion des partenaires au développement, du processus d'intégration communautaire¹³³² et des pouvoirs publics camerounais, un ensemble de réformes¹³³³. Amorcées, mais non encore inaboutie, leur analyse systématique révèle un bilan mitigé.

872. En effet, dans le domaine spécifique du contrôle des finances publiques, le contexte camerounais est marqué par une absence de profil des personnels chargés du contrôle. La fonction de contrôle dans la Presque totalité des cas de figure, au sein des trois pouvoirs, est assurée par une multitude de personnes provenant d'une variété de corps, ayant des profils de formation différents, nommés de manière discrétionnaire, voire arbitraire, ne bénéficiant pas toujours des garanties nécessaires pour l'exercice des tâches dévolues. Cette situation a eu pour incidence d'hypothéquer la qualité du travail et du résultat attendu et risque de s'amplifier du fait de la transition projetée. Dans les hypothèses de cette étude, Il paraît urgent d'ouvrir une réflexion ayant pour objet d'instituer un véritable profil de carrière du Contrôleur, quelque soit

¹³²⁷ J. T. HOND, « Des transformations de l'État au Cameroun », *RASJ*, volume 8, n° 2, 2011, pp. 193 et s.

¹³²⁸ L. DUGUIT, *Les Transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 1913, 285 p.

¹³²⁹ R. BRAIBANT, « Réforme en cours en vue d'introduire une plus grande exigence de performance dans la gestion des finances publiques au Cameroun », *Op.cit.*

¹³³⁰ A. NGNITEDEM, « 50 ans de réformes des finances publiques au Cameroun », in D. ABOUEM A TCHOYI, S. C. M'BAFOU, 50 ans de réformes de l'État au Cameroun. Stratégies, Bilans et perspectives, Harmattan, Cameroun, 2013, p. 499.

¹³³¹ M-C. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *Op.cit.*, p. 29.

¹³³² La production juridique de la CEMAC du fait du caractère contraignant et supranational de ses instruments juridiques s'impose aux États membres. V. Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances, Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique ; directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au plan comptable de l'État, Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire, Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'État, Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance.

¹³³³ En l'espace d'une dizaine d'années, des textes importants ont été pris en matière régime financier de l'État, Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, la Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques et la Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Il faut ajouter à cela la mise en place du Programme de Modernisation de l'Administration par la Gestion axée sur les Résultats (PROMAGAR), l'institution de la budgétisation par programme, l'initiation des plans de Modernisation des Plans de Modernisation des Finances Publiques (PMFP), etc.

le pouvoir auquel il appartient. L'on envisagerait alors des corps de métiers dédiés, la formation requise, des critères de désignation clairs et rationnels, des garanties d'exercice de la fonction, des règles d'évolution de la carrière, un traitement matériel et financier conséquent.

873. Cela dit, en envisagent l'impact du constat qui précède sur la bonne gestion des finances publiques camerounaises, il convient d'identifier des obstacles à la bonne gouvernance de la gestion publique à travers une analyse des facteurs qui contribueraient à rendre le contrôle administratif des finances publiques perfectible (Chapitre 1), d'envisager l'amélioration du contrôle juridictionnel (Chapitre 2), et de projeter d'amender le contrôle politique (chapitre 3).

CHAPITRE 1. UN CONTRÔLE ADMINISTRATIF PERFECTIBLE

874. L'analyse du dispositif actuel du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun a relevé bien des insuffisances. En effet, sa confrontation aux trois principes classiques qui constituent le fil d'ariane de la performance publique à savoir « la règle des 3 E » (Economie-Efficacité-Efficience)¹³³⁴ révèle une prise en compte mitigée de ces exigences essentielles. L'efficacité socio-économique (du point de vue du citoyen), la qualité du service (du point de vue de l'utilisateur) et l'efficience (du point de vue du contribuable) ne sont pas remplies de manière satisfaisante. « *La maîtrise des finances publiques* »¹³³⁵ appelée de tous ses vœux par la doctrine est restée un vœu pieux, du fait d'un dispositif de contrôle administratif techniquement complexe ; du fait d'une « *fonction de contrôle (...) compartimentée au sommet et fragmentée, avec une pléiade d'institutions sans coordination* »¹³³⁶ et fonctionnellement peu efficace. Ce constat, nonobstant les réformes entreprises, soulève deux défis majeurs : l'adéquation parcellaire du dispositif de contrôle administratif (section 1), la nécessaire correction du dispositif de contrôle administratif (section 2).

¹³³⁴ E. OLIVIA, *Les finances publiques*, Sirey, 3^e édition, Paris, 2015, p. 493.

¹³³⁵ D. MBARGA NYATTE, « Vers une maîtrise des finances publiques au Cameroun », *RASJ*, volume 6, n° 1, 2009, pp. 307 et s.

¹³³⁶ E. NDJOM NACK, « Améliorer l'efficacité de l'État par l'optimisation du contrôle des finances publiques », in D. ABOUEM A TCHOYI, S. Cl. M'BAFOU, *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun, Propositions pour l'action*, L'Harmattan, Collection Études africaines, série Administration, Paris, 2019, p. 407.

SECTION 1. L'ADÉQUATION PARCELLAIRE DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF

875. Le contrôle administratif ou contrôle interne des finances publiques au Cameroun, comme dans d'autres États d'Afrique noire francophone est marqué par sa complexité et son peu d'efficacité. Cette situation trouve une explication dans son dispositif organique. Ce dernier se caractérise d'abord par une multitude de structures de contrôle, dont les compétences se chevauchent, sans qu'il y ait une véritable coordination ; ensuite, par un personnel de contrôle aux profils de formation variés, sans véritable expertise en finances publiques, enfin par son statut peu protecteur. Ce qui entraîne des insuffisances organiques (Paragraphe 1), qui génèrent des imperfections fonctionnelles (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les imperfections organiques

876. Sur le plan organique, les défaillances du contrôle interne des finances publiques se résument dans la nomenclature pléthorique des structures de contrôle (A) et à un personnel de contrôle peu enclin à assumer ses fonctions de contrôle de manière satisfaisante (B).

A. Les insuffisances du dispositif institutionnel de contrôle administratif des finances publiques

877. Depuis les indépendances, le contrôle interne des finances publiques a connu une évolution marquée par une densification toujours croissante des instances de contrôle, corellée à leur faible coordination fonctionnelle. Il faut d'ailleurs rappeler qu'au lendemain des indépendances, c'est le ministère des Finances ¹³³⁷ qui sera chargé de l'assurer, avant qu'il se spécialise et se densifie avec la création, dès 1962, du service de l'inspection et du contrôle ¹³³⁸ qui, à la suite de la réunification des deux parties du Cameroun, sera remplacé par la direction générale du contrôle ¹³³⁹. En 1968, elle devient un ministère placé sous l'autorité d'un ministre délégué à la présidence de la République. En 1969, ce ministère prend la dénomination d'inspection générale de l'État, qui hérite des compétences de la Cour fédérale des comptes et de la Chambre des comptes de la Cour suprême orientale supprimée ¹³⁴⁰. En 1978, l'inspection générale de l'État englobe le Service central d'Organisation et Méthode (SCOM), et devient

¹³³⁷ Articles 48 et suivants de l'Ordonnance de 1962.

¹³³⁸ Décret n° 62/DF/287 du 26 juillet 1962.

¹³³⁹ Décret n° 64/DF/248 du 30 juin 1964. Elle est chargée de veiller au bon fonctionnement des services fédéraux et à la conservation du patrimoine national.

¹³⁴⁰ Loi n° 69/LF/17 du 10 novembre 1969 portant suppression de la Chambre des comptes de la Cour suprême.

l'inspection générale de l'État et de la réforme administrative (IGERA)¹³⁴¹. Ce dispositif est complété par la mise en place d'un Conseil de discipline budgétaire et comptable¹³⁴².

878. Ce dispositif allégé, va au fil du temps se densifier, sans que le souci de spécialisation fonctionnelle et de coordination soit pris en compte de manière décisive. L'arrimage depuis quelques décennies des finances publiques camerounaises à la nouvelle gouvernance financière pose en conséquence la question de l'adéquation entre le dispositif organique dédié au contrôle interne des finances publiques aux principes et exigences de la nouvelle gestion publique¹³⁴³. Cette idée se matérialise d'une part, par la mise en avant du caractère pléthorique du dispositif (1) et, d'autre part, l'absence d'un dispositif de coordination des différents pôles institutionnels de contrôle (2).

1. Le caractère pléthorique du dispositif institutionnel du contrôle interne des finances publiques.

879. La nouvelle gestion publique implique que l'État réalise ses politiques publiques en mobilisant le moins de moyens possible. Cette exigence d'efficience s'adresse tout particulièrement aux États comme le Cameroun, qui sont caractérisés par une diminution des ressources publiques. Ce qui impose une utilisation judicieuse des ressources disponibles, pour réaliser les politiques publiques. Au début des années 1990, les pouvoirs publics camerounais, dans un souci de remédier aux dysfonctionnements de l'administration et de renforcer son efficacité par une meilleure coordination de son action, ont entrepris d'élaborer une stratégie générale de rationalisation de l'organisation des ministères. Nonobstant cette initiative, c'est l'effet contraire qui s'est matérialisée, caractérisée par une multiplication toujours croissante des structures gouvernementales¹³⁴⁴. Cette manifestation d'une hypertrophie administrative a hypothéqué la réforme entreprise¹³⁴⁵.

880. Le premier aspect développé porte sur la perspective interstructurelle. Elle s'intéresse aux différentes structures impliquées dans le contrôle interne des finances publiques au Cameroun. Aujourd'hui, le contrôle est confié à des structures plus ou moins rattachées au

¹³⁴¹ Décret n° 78/354 du 21 août 1978.

¹³⁴² Décret n° 78/470 du 03 novembre 1978 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline budgétaire et comptable (CDBC).

¹³⁴³ A. BARILARI, « La nouvelle gouvernance financière de l'État et l'évolution des dispositifs de contrôle », *Revue du Trésor*, 85^e année, n° 6, 2005, pp. 275 et s.

¹³⁴⁴ Décret n° 92/205 du 07 juillet 1992 portant organisation du Gouvernement (on passera de 21 ministères à 23 ministères sans compter les structures rattachées à la Présidence de la République et au premier ministère) ; décret n° 2004/320 du 08 décembre 2004 portant organisation du Gouvernement (on passera à 36 ministères).

¹³⁴⁵ S. Cl. M'BAFOU, « Quelles leçons tirer des 50 ans de conduite des réformes ? », in *50 ans de réforme de l'État, stratégies, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Paris, p. 512.

pouvoir exécutif. Pour ce qui est des structures émanant du pouvoir exécutif, il faut distinguer celles ayant une compétence spéciale, de celles ayant une compétence générale. Outre les structures d'audit interne que sont les inspections générales de ministères qui exercent également le contrôle hiérarchique, les autres instances de contrôle ont : soit une compétence spéciale, parce que limitées à un domaine de gestion particulier, ou à des entités publiques spécifiques. C'est le cas du MINEPAT pour les opérations d'investissement public ; la DNCM-MINFI pour les opérations de gestion matières ; le MINMAP pour les opérations de contractualisation publique, ou le MINDDEVEL pour le contrôle spécifique des collectivités territoriales décentralisées. D'autres structures de contrôle appartenant à l'administration ont une compétence générale, puisqu'elles ont compétence à contrôler toutes les entités publiques, dans tous les domaines de gestion. Il s'agit notamment du MINCONSUE d'une part, et du MINFI d'autre part, à travers la division du contrôle budgétaire, de l'audit et de la qualité de la dépense. Cette multitude de structures ministérielles de contrôle administratif des finances publiques se fait sur fond de superposition et de chevauchement des compétences. Dès lors, il n'est pas rare de retrouver au même moment, dans la même structure, des agents relevant de trois ou quatre ministères, pour effectuer des missions de contrôle, hypothéquant ainsi l'efficacité attendue.

881. À côté des structures ministérielles de contrôle, il s'est développé depuis quelques années, une pluralité d'instances d'investigation de nature variable, et aux compétences plus ou moins étendues en matière de contrôle. Il s'agit pour l'essentiel de la Commission nationale Anti-Corruption (CONAC) et de l'Agence Nationale d'investigation financière (ANIF). Ces instances, à travers les compétences dont elles sont titulaires, interviennent dans le contrôle des finances publiques. Chacune d'elles émerge au budget de l'État, augmentant de ce fait les dépenses publiques. Elles peuvent se retrouver en concurrence avec certaines structures des différents ministères impliqués dans le contrôle des budgets publics, et dans tous les cas, les lignes de démarcation de leurs compétences ne sont pas un mur visible par tous.

882. Une analyse attentive de la perspective inter-structurelle du contrôle interne des finances publiques au Cameroun indique donc que son dispositif fait intervenir une diversité de structures, nécessitant des moyens colossaux, aux compétences qui se chevauchent, pour une efficacité relative. Cette situation est attentatoire aux exigences de performance, d'efficience, d'efficacité.

883. Une seconde dimension vient compléter et conforter cette tendance à l'inflation des structures, il s'agit de l'approche intra-structurelle. Elle renvoie à l'idée qu'à l'intérieur

d'une même structure de contrôle, on retrouve des organes accomplissant presque identiquement les mêmes missions à quelques exceptions près. Le ministère des Finances, institution centrale dans le dispositif budgétaire et comptable camerounais, est assez illustratif de cette idée. En effet, dans la perspective du contrôle à priori et concomitant, il dispose auprès de chaque structure à contrôler, de deux agents ou structures, chargés d'effectuer cette mission¹³⁴⁶. Une observation minutieuse des prérogatives des Contrôleurs financiers et des Comptables du trésor, du point de vue des contrôles à effectuer, révèle leur quasi-identité, la différence résidant seulement dans la fonction de paiement et de comptabilisation reconnue au Comptable. Ce dernier cumule d'ailleurs les deux fonctions au sein des mairies non pourvues de Contrôleur financier. Cette solution redondante et préjudiciable à l'efficacité, est d'autant plus surprenante qu'une insuffisance d'effectifs est très souvent évoquée. Quel est l'intérêt de maintenir deux collaborateurs du ministre des Finances effectuant pratiquement les mêmes tâches auprès des Ordonnateurs ? sans qu'une étude sérieuse ait établie l'objectivité, l'efficacité, l'efficience et l'économie d'une telle option. La question mérite d'être posée, ce d'autant plus que cette solution est non seulement coûteuse, et attentatoire par ce fait à l'exigence d'efficience, mais elle préjudicie à l'efficacité et à la célérité, de par les lourdeurs et le formalisme qu'elle entraîne.

884. Un autre aspect du caractère surabondant des structures de contrôle est la cohabitation souvent ambiguë entre les structures chargées du contrôle à posteriori (différentes brigades) et les structures permanentes du contrôle à priori et concomitant (Contrôleurs financiers, Comptables publics). Dans la pratique, il n'est pas rare de voir une mission de contrôle initiée du ministère des finances, sur les attributions dévolues aux Contrôleurs financiers : la mission d'arrêt des engagements et des ordonnancements sur le budget des entités publiques en est la parfaite illustration. Tout comme l'inspection générale du MINFI, sensée en vertu des textes en vigueur, faire le contrôle interne et hiérarchique au sein des structures du MINFI, se retrouve régulièrement en mission au sein des autres ministères et entités publiques, pour contrôler des services autres que ceux du MINFI.

885. En somme, le dispositif organique actuel dédié au contrôle interne des finances publiques est pléthorique et désarticulé. Cette surabondance de structures de contrôle, sans garantir une quelconque efficacité, est une source d'aggravations des dépenses liées au contrôle. Ce sont les exigences d'efficacité, d'efficience, d'économie, bases de la nouvelle gouvernance publique qui sont mises à mal.

¹³⁴⁶Articles 38 et suivants du Décret du 28 février 2013 précité.

2. La faible coordination du dispositif institutionnel du contrôle interne des finances publiques

886. « La cohérence d'ensemble de la structure gouvernementale actuelle semble obérée par la dispersion des compétences sectorielles entre de nombreux ministères, mais aussi par une dilution de la coordination au sommet »¹³⁴⁷. Cette assertion de M. B. MOMO à propos de la structure gouvernementale du Cameroun recouvre bien la réalité organique du contrôle interne des finances publiques dans cet État d'Afrique francophone. Ce constat est relayé par le cadre d'actualisation du Plan de modernisation des finances publiques qui parle de « *redondance dans certains contrôles, de coordination insuffisante entre les structures de contrôle à posteriori* »¹³⁴⁸. Le tableau met en scène plusieurs structures de contrôle indépendantes les unes des autres, et ayant en commun des compétences partagées, sans qu'on ne puisse identifier une véritable instance de coordination. La question de la coordination du contrôle interne dans le contexte camerounais n'est qu'un aspect de la vaste problématique de la cohésion et de la mise en cohérence de l'action gouvernementale qui, au demeurant, reste sujet à controverse.

887. Qu'on se souvienne à propos de cette dernière, que l'article 5 de la Constitution camerounaise indique en substance que le Président de la République veille au respect de la Constitution, assure l'unité de l'État et garanti par son arbitrage le bon fonctionnement des pouvoirs publics. Nonobstant le fait qu'il définit la politique de la nation en sa qualité de chef de l'État, le président de la République assure une certaine coordination de l'action gouvernementale, à travers la convocation et la tenue des conseils des ministres.

888. Dans la même optique, le Premier ministre, chef du Gouvernement, dirige l'action gouvernementale. À ce titre, il impulse, anime, coordonne et supervise les services placés sous son autorité¹³⁴⁹. Sur le plan de la coordination de l'action gouvernementale, tout laisse à penser qu'il exerce une simple coordination technique des travaux ministériels¹³⁵⁰, les décisions

¹³⁴⁷ B. MOMO, « Renforcer la stratégie d'organisation des structures et de gestion de l'État au Cameroun », in *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun. Propositions pour l'action*, L'Harmattan, collection Études africaines série Administration, Paris, 2019, pp. 33 et s., spéc., p. 39.

¹³⁴⁸ *Parachever la réforme des finances publiques pour une meilleure performance de l'action de l'État, Plan de Modernisation des Finances publiques au Cameroun*, revue de mise en œuvre de 2009-2012, actualisation 2013-2015, Cameroun-Union européenne, 2012, p. v.

¹³⁴⁹ **Article 1 alinéa a** du Décret n°92/089 du 04 mai 1992 précisant les attributions du Premier ministre.

¹³⁵⁰ **Point 5, alinéa 3** de l'instruction générale précitée.

portant organisation du travail gouvernemental étant l'apanage du président de la République¹³⁵¹.

889. L'option actuelle donne la part belle aux deux chefs de l'exécutif. Cette tendance se confirme en matière de coordination du contrôle interne des finances publiques. Néanmoins, en vertu des prérogatives qui lui sont dévolues dans la gestion des finances publiques, le ministre des finances, pourrait, ou devrait, face au silence des instances de coordination de l'action gouvernementale, s'approprier cette problématique qui impacte négativement le déploiement efficace du contrôle administratif des finances publiques.

890. En somme, la faiblesse de la coordination en matière de contrôle interne des finances publiques au Cameroun peut être mise en évidence par deux idées complémentaires. La première est marquée par les carences qui entourent l'existence d'une structure de coordination. Sur cet aspect, ni la présidence de la République encore moins le premier ministre n'assure à proprement parler une mise en cohérence institutionnelle desdits contrôles. Nonobstant les prérogatives constitutionnelles qui leur sont respectivement reconnues, ni le président de la République à travers les conseils ministériels dont la périodicité est plutôt faible, ni le Premier ministre, pourtant expressément chargé de diriger l'action gouvernementale par le biais notamment des conseils de cabinet et responsables devant le Parlement, n'assurent une véritable coordination.

891. Une autre dimension des déficiences de la coordination du contrôle interne est le caractère mitigé de la collaboration fonctionnelle entre les instances de contrôle, chacune fonctionnant en vase clos, selon son propre chronogramme. Elle se matérialise par les chevauchements des contrôles, leur caractère surabondant, le gaspillage des ressources, etc. La mise en place de cette articulation fonctionnelle aurait pu se fonder sur les dispositions textuelles organisant chaque ministère.

892. En clair, le contrôle interne des finances publiques au Cameroun, essentiellement diffus aurait gagné en efficacité, s'il s'articulait autour d'une coordination satisfaisante. Elle aurait permis de fixer des objectifs communs, de définir un cadre de travail harmonisé, et rationalisé les activités de contrôle, afin de parvenir à des résultats optimaux avec peu de ressources. Hélas, il s'agit là d'un vœu pieux. Malgré la variété des instances de contrôle, il n'y a pas de cadre institutionnel formel de coordination. À cette première carence, viennent s'ajouter les carences liées à une faible articulation fonctionnelle des instances de contrôle. La collaboration entre les

¹³⁵¹ B. MOMO, « Renforcer la stratégie d'organisation des structures et de gestion de l'État au Cameroun », *Op.cit.*, p. 41.

structures de contrôle qui devrait être la règle, est encore embryonnaire, laissée à des initiatives pragmatiques, nonobstant la présence des prescriptions textuelles en la matière. Les personnels en charge de ces contrôles devant faire preuve d'imagination, pour palier à ces insuffisances.

B. Les déficiences du personnel chargé du contrôle interne des finances publiques

893. La fonction de contrôle n'est ni appréhendée, ni exécutée de la même manière selon qu'on est membre de la CONAC, de l'ANIF, Inspecteur ou Contrôleur d'État, Personnel de la DCOB-MINFI, Contrôleur financier, Contrôleur du MINEPAT ou du MINMAP. Cette situation pose deux questions essentielles : celle de la qualification du personnel chargé des contrôles et celle des garanties nécessaires à l'exercice optimal de cette fonction. La réalité au Cameroun, si on se limite aux agents publics chargés du contrôle, est marquée par une disparité des profils de formation (1) et par une précarité de leur statut (2).

1. La disparité des profils de formation du personnel chargé du contrôle administratif

894. « *La réforme administrative est certes une affaire de volonté, mais elle est d'abord et surtout une affaire de professionnalisme* »¹³⁵². Cette assertion de M. Jean-Claude THOENIG met l'accent sur un élément essentiel de la réussite des réformes : c'est la professionnalisation des agents qui sont chargés de sa mise en œuvre. Ce postulat s'applique au contrôle des finances publiques au Cameroun. La fonction de contrôle nécessite des compétences spécifiques. Ce constat est valable pour le contrôle administratif des finances publiques. C'est la question de la qualification professionnelle, et partant, des profils de formation des personnels intervenant dans le contrôle administratif des finances publiques qui est ainsi posée¹³⁵³. Cette préoccupation relative aux compétences, aux aptitudes et aux attitudes est d'autant plus à prendre en considération, que le contrôle a amorcé une transition de sa perspective politique fondée sur le contrôle de régularité, à une dimension gestionnaire et managériale, qui nécessite de la part du Contrôleur, un ensemble de savoirs, de savoir-faire, voire de savoir-être nouveaux.

895. La problématique de la variété des profils de formation du personnel impliqué dans le contrôle interne des finances publiques au Cameroun soulève la question de savoir si les agents publics assurant cette fonction ont les aptitudes professionnelles et éthiques requises pour l'exercer de manière optimale. La réponse à cette question mérite d'être nuancée, tant elle

¹³⁵² J. Cl. THOENIG, « L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme », Y. ÉMERY (Dir.), *L'administration dans tous ses états*, Actes de colloque du 11-12-1999, Lausanne, pp. 163 et s., p. 167.

¹³⁵³ Sur cette question dans le cadre du contrôle financier, V. A. R. KOUMDA AYISSI, *Quelle place pour le contrôle financier dans la chaîne de dépenses publiques ? Op.cit.*, p. 21.

s'inscrit dans le cadre de la problématique de la gestion des ressources humaines dans l'administration¹³⁵⁴, en particulier en Afrique noire.

896. Au Cameroun, les règles de gestion de ressources humaines dans l'administration publique font de la compétence et des exigences éthiques une des conditions requises pour pourvoir aux postes de responsabilité dans la fonction publique. Ces exigences sont systématiquement annexées aux décrets présidentiels qui organisent les services publics. Pourtant, l'énonciation formelle de ces exigences de compétences et de probité morale ne se concrétise pas par dans les faits. Cet état de choses trouve une explication dans une compréhension et une application extensive du pouvoir discrétionnaire en matière de nomination.

897. Ce constat généralisé s'applique aussi aux instances chargées du contrôle interne des finances publiques. Une illustration en est fournie par le contrôle financier, où les profils de formation des Contrôleurs financiers, tout comme ceux des personnels travaillant dans les différentes brigades dédiées au contrôle à posteriori, ne correspondent pas toujours aux attentes inhérentes à la technicité du travail attendu. La doctrine souligne à cet effet qu'« *un agent public lambda peut devenir Contrôleur financier, même s'il n'est pas très au fait des questions financières et budgétaires. Il arrive donc que des personnes inadaptées et intruses se retrouvent à des postes de contrôle* »¹³⁵⁵. Le constat ainsi posé n'est pas une simple vue de l'esprit¹³⁵⁶. Ces pratiques administratives, fondées sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire et sur le manque de spécialisation de la fonction publique camerounaise sont préjudiciables à la qualité du contrôle, dans la mesure où la fonction de contrôle exige une expertise pointue en matière de finances publiques.

898. Les conséquences de ces pratiques peu respectueuses des impératifs de performance sont nombreuses. La première est relative aux difficultés rencontrées par les personnels nommés sans formation professionnelle adéquate pour l'exercice de leur activité professionnelle. Elles ont une incidence sur la qualité du travail et sur ses délais d'exécution. La seconde est inhérente à la complexification de leur évaluation

¹³⁵⁴ Sur cette question en France, V. S. VALLEMONT, *Gestion des ressources humaines dans l'administration : rapport au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation*, La Documentation française, Paris, 1999.

¹³⁵⁵ S. MVAEBEME, « Le renforcement du contrôle des finances publiques au Cameroun », *Op.cit.*, p. 443.

¹³⁵⁶ À titre d'exemple, le MINFI a nommé par arrêté du 14 avril 2015 comme contrôleurs financiers auprès de la CONAC un conseiller de jeunesse et d'animation, à l'hôpital de référence de Sangmélina un professeur de lycée. Par arrêté du 24 juin 2015, le MINFI a nommé comme contrôleurs départementaux du Djerem, un technicien des techniques industrielles, du Mbam et Inoubou et du Nyong et So'o un contrôleur de la documentation, du Mayo Sava, du Haut Nkam et de la Mvila un instituteur de l'enseignement général.

professionnelle. En effet, les articles 3 et 4 du décret n°2001/108/PM fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires en fixe les critères¹³⁵⁷. Dans ces conditions, se pose la problématique de la responsabilité administrative et pénale du Contrôleur. Dans quelle mesure la responsabilité professionnelle d'un agent public peut-elle être engagée du fait des actes de gestion posés dans le cadre d'une fonction à laquelle il est nommé sans préoccupation de formation, de qualification appropriée ?

899. Le circuit budgétaire actuel au Cameroun met en scène l'Ordonnateur, le Contrôleur et le Comptable. Bien qu'étant marquées par les principes de la séparation et de l'indépendance, les relations entre les gestionnaires publics et les agents publics chargés du contrôle des finances publiques sont souvent le siège de conflits, de tensions diverses. Elles sont asymptotiques des frictions entre les pôles politique et technique. Du fait de cette situation, les agents publics ayant en charge le contrôle sont l'objet de pressions de toutes sortes. Longtemps ignoré des textes régissant le processus budgétaire, le Contrôleur financier notamment, pourtant en charge du contrôle préventif et de proximité de l'Ordonnateur, ne dispose pas d'un statut garantissant son indépendance. Il n'a pas non plus de profil et de perspective de carrière. Ces éléments de vulnérabilité le fragilisent dans le rapport de force qui le lie à l'Ordonnateur.

900. La fonction de contrôle suppose pour être efficace, que le personnel qui en est chargé jouisse d'une indépendance certaine, qui le mette à l'abri des pressions et des tentations. À ce titre, son mode de désignation, les éléments de gestion de sa carrière et le traitement social des Contrôleurs doivent être clarifiés et normalisés. Or, une analyse attentive de la situation actuelle relève un certain nombre d'insuffisances.

901. *Primo*, la désignation des Contrôleurs est soumise au pouvoir discrétionnaire de l'autorité qui nomme. Il y a une absence de lisibilité qui préside à la nomination à cette fonction administrative. La variété des profils relevée plus haut est la preuve palpable de cet état de choses. Les critères militent à la nomination ne sont pas clairement posés, de telle sorte que les

¹³⁵⁷ « L'évaluation du fonctionnaire se fonde sur le résultat obtenu au vu des objectifs définis par le supérieur hiérarchique ainsi que des normes établies par chaque administration. À cet effet, toute évaluation prend en compte : l'identification et le profil du titulaire du poste ; la description détaillée du poste de travail tel que défini par l'organisation et/ou le supérieur hiérarchique ; l'énumération exhaustive des tâches confiées au fonctionnaire ; les objectifs fixés par le supérieur hiérarchique après entretien avec le fonctionnaire ; la description du contexte en termes de moyens matériels, humains et financiers dans lequel le travail exécuté ; le plan d'action élaboré par le fonctionnaire en vue d'atteindre les objectifs fixés par le supérieur hiérarchique ; les qualités exigées du fonctionnaire au poste de travail et de nature à rendre compte de sa personnalité font l'objet d'un commentaire à l'occasion de l'évaluation. Ces qualités qui varient suivant la classification des fonctionnaires et le type de tâches exécutées sont notamment les suivantes : connaissance professionnelle ; sens managérial ; sens du service public ; sens l'organisation et méthode dans le travail ; conscience professionnelle ; soin et célérité dans l'exécution du travail ; ponctualité et assiduité ; relation avec le public ; relation avec la hiérarchie ».

instances de validation des projets de nomination semblent s'arrêter au seul critère catégoriel, pourtant largement insuffisant pour justifier ou établir la qualification professionnelle de l'impétrant, à exercer efficacement la fonction.

902. *Secundo*, une fois nommés, certains Contrôleurs restent en poste pendant de nombreuses années, sans une perspective de carrière. Cette situation, contraire aux exigences de gestion efficace de ressources humaines de l'État, qui préconisent une mobilité tant horizontale que verticale compatible avec la performance des agents publics, est préjudiciable à la motivation des personnels concernés. De plus, le problème de la formation initiale des Contrôleurs se pose également. Ces carences liées à la formation initiale font écho aux insuffisances qui entourent la formation continue. Pendant l'exercice de leurs fonctions, les usages constatés s'éloignent des exigences de professionnalisation pourtant prescrites dans les textes en vigueur. Ces insuffisances ont une incidence dommageable sur la qualité du travail et l'épanouissement des Contrôleurs.

903. *Tertio*, le traitement financier des Contrôleurs est un autre aspect qui fragilise l'exercice de la fonction. Le statut social du Contrôleur doit le mettre à l'abri des tentations des gestionnaires publics indécis, et lui permettre d'exercer sa fonction en toute sérénité. Il est clair que le traitement salarial des Contrôleurs, nonobstant quelques primes sporadiques, servies sans lien avec le rendement professionnel, n'est pas très éloigné de la situation générale des agents publics au Cameroun, dont les salaires demeurent relativement bas.

904. Au final, les défaillances du dispositif de contrôle administratif des finances publiques au Cameroun sont plurielles. Une observation attentive de ces agents publics révèle d'une part une variété, voire une disparité des profils de formation qui hypothèque la qualité du travail et d'autre part, la précarité qui entoure l'exercice de cette fonction, où les pressions matérielles et financières sont omniprésentes. Néanmoins, l'érection du Contrôleur financier en acteur budgétaire par les textes communautaires CEMAC constitue déjà un premier jalon visant à faire encadrer cette fonction. Sur le plan institutionnel, il importe de rationaliser les structures de contrôle, ainsi que les modalités de leur déploiement.

Paragraphe 2. Les malformations techniques

905. La performance et la gestion publiques sont-elles un pari impossible dans le contexte camerounais¹³⁵⁸? Bien que la réponse incline à la négative, cette équation semble difficile à

¹³⁵⁸ J. Cl. CASTAGNOS, « Performance et gestion publique : un pari impossible ? », *Économie et Société*, n°12, pp. 141-173.

réaliser. Une analyse objective du dispositif de contrôle administratif des finances publiques au Cameroun tel qu'il ressort de la réforme budgétaire et financière de 2007, de l'internalisation plus ou moins satisfaisante des directives CEMAC de 2011 par la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités et de nombreux textes réglementaires, révèle un certain nombre d'insuffisances qui apparaissent dans les différents rapports d'évaluation de ce processus. Ce constat est confirmé par l'observation du dispositif tant matériel ((Programmation de modernisation de l'Administration par la Gestion axée sur les Résultats (POMAGAR)¹³⁵⁹, Plans de Modernisation des Finances publiques (PMFP))¹³⁶⁰ qu'institutionnel (Comité de pilotage de la réforme des finances publiques présidé par le MINFI¹³⁶¹, Comité de Pilotage Plateforme de dialogue sur les finances publiques, le secrétariat technique de la réforme des Finances publiques assuré par le directeur général du budget¹³⁶², chefs de projets)¹³⁶³ mis en place. Il y ytransparaît que le dispositif du contrôle des finances publiques présente une effectivité mitigée, du fait de l'ineffectivité de certains instruments juridiques (A) et leurs dispositifs techniques (B), ce qui n'est pas sans impacter sur son efficacité et sa conformité à la nouvelle gestion publique.

A. L'effectivité mitigée du cadre juridique relatif au contrôle administratif

906. Le dispositif de contrôle administratif actuel dans le contexte camerounais repose sur un cadre juridique rénové. En effet, la volonté de conformer le droit public financier interne au droit communautaire CEMAC a conduit à la révision de la loi de 2007, par la loi du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et autres entités publiques ainsi qu'au vote et l'adoption le même jour de la loi portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ces textes ont été complétés en 2019 par des textes réglementaires¹³⁶⁴.

¹³⁵⁹ Cadre général de toutes les réformes liées à la gestion publique au Cameroun, sa mise en place date de 2007.

¹³⁶⁰ Ils concernent spécifiquement la gestion financière publique. Ils ont été déroulés de 2009-2012, de 2013-2015, de 2016-2018, de 2018-2020 avec des objectifs précis à atteindre. Le bilan de leur mise en œuvre est somme toute mitigé en fonction des indicateurs pris en compte.

¹³⁶¹ Il oriente, anime, supervise, arbitre, valide, communique, sensibilise sur les différentes questions relatives à la réforme des finances publiques. Il rend compte au Comité de pilotage de la plateforme de dialogue et au Comité de pilotage du PROMAGAR.

¹³⁶² Il coordonne, assure le suivi de la mise en œuvre de la réforme, il est chargé de l'appui opérationnel, du pilotage, du suivi et de l'évaluation du plan de réforme des finances publiques.

¹³⁶³ On pense ici aux Rapports PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability* : dépenses publiques et responsabilité financière) de 2007 et 2017, République du Cameroun, *Évaluation du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial accountability) 2016*, Rapport final, juin 2017.

¹³⁶⁴ Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État : le Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature Budgétaire de l'État : le Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan Comptable de l'État.

Il est illusoire de penser que les innovations introduites par ces différents instruments juridiques se matérialiseront du fait de leur simple énonciation textuelle. Qu'on se souvienne déjà qu'en 2007, le législateur camerounais avait différé l'entrée en vigueur de la loi portant régime financier de l'État au 1^{er} janvier 2013, soit cinq ans de sa promulgation. Ce temps n'avait pas été mis à profit pour procéder à l'inculturation de la réforme par les différents acteurs concernés.

907. Le dispositif normatif du contrôle interne des finances publiques est l'objet d'une effectivité variable, parcellaire et partielle. On pourrait légitimement arguer que certains de ses instruments juridiques sont très récents, et que mesurer leur effectivité n'est pas pertinent. La première hypothèse est celle de l'ineffectivité du fait de la nouveauté des instruments juridiques, mais aussi de l'utilisation par le législateur des mesures transitoires, notamment l'entrée en vigueur différée et l'adoption des textes d'application.

908. Ces dispositions diffèrent l'entrée en vigueur d'un certain nombre de mesures importantes dans le cadre du contrôle administratif. La raison est certainement de permettre leur mise en place et leur appropriation par les acteurs intéressés. Il s'agit là d'une mesure importante sur le plan pratique, puisqu'elle vise à faciliter l'inculturation des dispositifs concernés. Mais, compte tenu des leçons tirées de l'implémentation de la chaîne PPBS après la promulgation de 2007, il y'a lieu de souhaiter que le temps imparti soit réellement et judicieusement utilisé.

B. L'effectivité limitée du dispositif technique du contrôle administratif

909. *In fine*, l'opérationnalisation mitigée de la fonction d'audit interne, envisagée comme un contrôle *a posteriori* de l'efficacité des procédures mises en place au sein des entités contrôlées¹³⁶⁵, illustre bien la problématique de l'effectivité mesurée ou limitée du dispositif technique du contrôle administratif.

910. Le cadre institutionnel de l'audit interne est articulé autour d'un certain nombre d'institutions : le CONSUPE, l'Inspection générale des ministères et autres entités publiques, à l'observation, il apparaît que l'État se hâte très lentement à opérationnaliser les nouveaux dispositifs techniques du contrôle administratif des finances publiques. Lors des missions d'audit conduites par le CONSUPE ou par la DCOB jusqu'en 2022, il apparaît qu'aucun ministère ne dispose d'une cartographie de risques. Ce qui signifie que les outils du dispositif du contrôle interne ne sont pas déployés, et que les ordonnateurs naviguent à vue dans leur

¹³⁶⁵ Chapitre III du Décret n°2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.

gestion. Alors que les différents organigrammes prescrivent aux inspections générales de les mettre en œuvre et d'en évaluer régulièrement leur efficacité.

911. Dans le même ordre d'idée, en dépit des prescriptions de la circulaire gouvernementale prise par le Premier ministre en juillet 2015, et du rappel effectué fort à propos dans la loi portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques de 2018, le contrôle de gestion, qui est l'un des principaux outils de pilotage de la performance, semble avoir été délaissé pour les uns, à défaut pour les autres, d'être partiellement mis en place ; telle sorte qu'il ne soit pas possible qu'il en impacte la gestion. Le contrôle hiérarchique n'est pas en reste. Les mécanismes de dévolution et d'impulsion du travail administratif ne sont pas précisés, encore moins les modalités d'évaluation du rendement professionnel des personnels, de telle sorte que la bureaucratie semble y faire son lit, et l'allocation des avantages en nature ou en numéraire semble assise sur des critères purement subjectifs ou simplement arbitraires.

SECTION 2. LA NÉCESSAIRE CORRECTION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF

912. La multiplicité des institutions de contrôle partageant des compétences croisées qui heurtent les impératifs d'efficacité et d'efficience appelle une reconfiguration institutionnelle, dont le centre névralgique est l'idée de simplification (Paragraphe 1). Les modalités du contrôle interne encore insuffisantes au regard de la nouvelle orthodoxie financière, du fait de la persistance du contrôle de régularité et de l'introduction de nouvelles formes de vérification tournées vers l'objectif de performance et la logique des résultats militent pour leur renouvellement, voire leur rationalisation (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La simplification du dispositif du contrôle administratif des finances publiques

913. Le dispositif organique dédié au contrôle interne des finances publiques au Cameroun a évolué depuis les indépendances, au gré de facteurs variables. D'une nomenclature allégée au lendemain des indépendances¹³⁶⁶, on est passé depuis plusieurs décennies, à une véritable mosaïque institutionnelle¹³⁶⁷. Il ne serait pas exagéré de parler ici de labyrinthe institutionnel. Cet écheveau organique peut se démêler autour d'une catégorisation duale : les institutions de contrôle démembrées¹³⁶⁸ du pouvoir exécutif et celles qui lui sont simplement rattachées¹³⁶⁹. Cette fragmentation du contrôle est problématique, du fait de l'absence de coordination et des

¹³⁶⁶ On pense au contrôle dévolu au ministère de l'Économie et des Finances notamment la Direction générale du contrôle qui hébergeait le Conseil de Discipline budgétaire, à l'Inspection générale de l'État (IGE) qui deviendra l'Inspection générale de l'État et de la Réforme Administration (IGERA).

¹³⁶⁷ E. NDIJOM NACK, « Améliorer l'efficacité de l'État par l'optimisation du contrôle des finances publiques », *Op.cit.*, pp. 412 et s.

¹³⁶⁸ On peut ici citer les organes internes aux administrations : les organes ayant une compétence limitée à leur administration (inspections générales, inspections spécialisées de direction, inspections générales des services régionaux) et les organes ayant une compétence générale sur toutes les autres administrations (ministère des Finances, ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire, ministère des marchés publics, le ministère ayant en charge le contrôle supérieur de l'État). **Article 1 (2)a** du Décret n° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des Finances Le ministre des Finances est chargé « de la préparation, du suivi du contrôle du budget de fonctionnement de l'État, en liaison avec le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire ». L'**article 1 (2)** du Décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'Économie, de la Planification et l'Aménagement du territoire, Le MINEPAT est chargé « (...) du suivi et du contrôle des programmes et des projets d'investissement, en liaison avec les ministères sectoriels et le ministère chargé des finances ». **Article 1 (2)** du Décret n° 2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics « il procède à la passation des marchés publics et en contrôle l'exécution sur le terrain en liaison avec les départements ministériels et les administrations concernés ». Décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'État.

¹³⁶⁹ Il s'agit pour l'essentiel de l'Agence Nationale d'Investigation financière (ANIF) (institué par en application du Règlement n°01/03-CEMAC-UMAC-CM du 4 avril 2003 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale, elle a été mise en place par le Décret n° 2005/187 du 31 /05/2005 portant organisation et fonctionnement de l'ANIF) et la Commission nationale anticorruption (Décret n° 2006/088 du 11 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la CONAC).

compétences matérielles qui s'entrecroisent. Cet état de choses donne à l'observateur le sentiment d'un certain désordre du contrôle interne. Face à ce dispositif attentatoire aux impératifs d'efficacité et d'efficience qui relativise l'objectif de performance, la simplification se présente comme une solution pertinente à explorer. Elle milite en faveur d'une simplification institutionnelle face à des structures budgétivores et peu efficaces (A) et une rationalisation fonctionnelle (B) et la rénovation de la responsabilité des acteurs budgétaires (C).

A. La simplification organisationnelle du dispositif de contrôle administratif

914. En toute chose, l'excès nuit. La sagesse populaire ne semble pas avoir fait fortune auprès des pouvoirs publics camerounais en matière de contrôle administratif des finances publiques. La conjoncture socio-économique marquée par une raréfaction des ressources publiques et une déperdition presque endémique de la fortune publique a poussé ces derniers à décupler le nombre de structures intervenant dans le cadre de ce contrôle. De leur propre initiative et sous l'impulsion des directives, des institutions ont vu le jour, très souvent, sans s'assurer, ni de leur opportunité, ni de leur compatibilité avec celles préexistantes. Cette boulimie institutionnelle, qui n'a pas tenu compte de l'adage qui veut que « *qui trop embrasse étreint mal* », est attentatoire au principe d'efficience, en ce que la multiplication des structures de contrôles est une source de déperdition des ressources publiques, à travers les différents moyens humains, financiers, matériels et techniques qui leur sont affrétés.

915. Elle est aussi un facteur d'atténuation de l'efficacité. On a ainsi pu parler de « *systèmes financiers incontrôlés et désordonnés* »¹³⁷⁰. Comment comprendre qu'un pays en voie de développement comme le Cameroun ait pu multiplier les entités intervenant dans le cadre du contrôle interne des finances publiques, en violation des principes d'efficacité et d'efficience, qui constituent des piliers de la nouvelle gouvernance financière axée sur les résultats et la performance ? Ce reproche ne lui est pas propre, M. Ch. TOURE écrit ceci à propos du cas malien « *deux faits notoires caractérisent le contrôle interne au Mali. C'est, en premier lieu, le chevauchement des différentes structures de contrôle interne* »¹³⁷¹.

916. La nécessité d'adapter le contrôle interne, du moins dans sa perspective institutionnelle, aux impératifs de la nouvelle gestion publique milite en faveur d'un diagnostic sérieux du dispositif organique actuel, pour envisager sa simplification. Il s'agit de simplifier pour économiser, mais aussi pour renforcer l'efficacité. Il s'agit comme le suggère M. J. M.

¹³⁷⁰ M. BOUVIER (Dir.), *La gestion de la dépense dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Op.cit., p. 34.

¹³⁷¹ Ch. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Afrilex* n° 4, <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/>, pp. 157 et 158.

BRETON, de redéfinir le champ d'application et les modalités d'exercice du contrôle dans une optique synthétique¹³⁷².

917. La simplification envisagée peut se faire selon deux modalités différentes. La première consiste à partir du droit public financier camerounais actuel, pour reconfigurer le dispositif organique actuel. Il s'agit d'une adaptation du dispositif interne aux normes internationales et au droit communautaire CEMAC. À ce titre, il convient de rappeler ici que les normes internationales, sont celles élaborées dans le cadre de l'INTOSAI¹³⁷³. Il s'agit pour l'essentiel des Déclarations de Lima de 1977¹³⁷⁴ et de Mexico de 2006¹³⁷⁵, qui formulent des lignes directrices pour la mise en place des institutions supérieures de contrôle. La terminologie d'institution supérieure de contrôle a été reprise dans le cadre de la CEMAC pour désigner la juridiction des comptes. Le législateur CEMAC assimile la juridiction des comptes, envisagée comme une cour, à l'institution supérieure des contrôles¹³⁷⁶. Cette solution se heurte à celle retenue par le droit interne camerounais qui érige le ministère chargé du contrôle supérieur de l'État en institution supérieure de contrôle. Le problème est que sa configuration actuelle ne confère pas à cette institution l'indépendance organique et fonctionnelle nécessaire exigée par les normes internationales. L'article 1^{er} (1) du décret l'organisant dispose que « *les services du contrôle supérieur de l'État relèvent de l'autorité directe du président de la République, dont ils reçoivent les instructions et à qui ils rendent compte* ». L'article 7 du même texte indique qu'« *Au début de chaque exercice, le ministre délégué soumet à l'approbation du président de la République, le programme annuel de vérification, ainsi que son plan d'action* ».

918. Il s'agit d'une situation curieuse où les attributions de l'ISC sont conférées à la Cour des comptes alors que le titre demeure au CONSUPE. Elle appelle une réflexion visant à la clarifier. Une telle clarification doit tenir compte d'un certain nombre de contraintes. La première d'ordre juridique est la nécessité de se conformer aux prescriptions communautaires. La seconde de nature technique est l'exigence d'indépendance qui caractérise toute institution supérieure de contrôle et qui est la condition *sine qua non* de son efficacité. Cette dernière exigence compte tenu de la normalisation internationale des ISC est une urgence qui devrait permettre au Cameroun d'améliorer son indice de bonne gouvernance¹³⁷⁷. Dans cette optique,

¹³⁷² J. P. BRETON, *Le contrôle de l'État sur le continent africain*, LGDJ et NEA, 1978, p. 532.

¹³⁷³ Sigle utilisé pour désigner l'Organisation internationale des Institutions Supérieures de contrôle.

¹³⁷⁴ Disponible sur le site www.intosai.org V. A CHIKAN, « Une interprétation de la Déclaration de Lima », *Revue internationale de la vérification des comptes* (RIVCP), 2004, pp. 111 et s.

¹³⁷⁵ Disponible sur le site www.intosai.org.

¹³⁷⁶ Article 73 de la directive n°01-11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances.

¹³⁷⁷ E. NDJOM NACK, « Améliorer l'efficacité de l'État par l'optimisation du contrôle des finances publiques », *Op.cit.*, p. 426.

les propositions doctrinales visant à autonomiser davantage le CONSUPE bien qu'intéressantes¹³⁷⁸ n'en sont pas moins contraire au droit communautaire CEMAC. La mise en conformité du droit interne camerounais avec le droit supranational milite pour un repositionnement du CONSUPE dépouillé de sa qualité d'ISC. Le sort de cette institution doit à terme être envisagé. Elle pourrait être maintenue, fusionnée avec d'autres institutions ou simplement disparaître.

919. La simplification devrait emprunter une autre voie encore plus radicale que la réforme suggérée par le droit communautaire CEMAC. De manière prospective, face à l'obésité institutionnelle, il s'agit de repenser le dispositif de contrôle interne des finances publiques au Cameroun. Ce dernier pose au moins deux questions : celle de l'efficacité à savoir le ratio entre les moyens déployés, les résultats poursuivis et celle de la nécessité d'avoir autant d'institutions ayant un même point de convergence¹³⁷⁹. Les résultats mitigés du contrôle fondent l'interrogation de savoir si le Cameroun ne pouvait obtenir de meilleurs résultats dans le cadre du contrôle interne des finances publiques avec moins de moyens. La réponse à cette question incline à l'affirmative. La solution à explorer est son allègement. Une telle solution est commandée par les impératifs d'efficacité et d'efficience. Elle vise tout en économisant les ressources publiques déjà insuffisantes à introduire une certaine visibilité dans cet aspect du contrôle. À ce titre, l'allègement vise aussi bien le dispositif général de contrôle que certains de ses aspects spécifiques.

920. Sur le plan général, le dispositif de contrôle interne des finances publiques du point de vue organique est varié et diffus. Il est réparti entre les ministères (MINFI, MINEPAT, MIMAP, CONSUPE) et d'autres institutions qui ont des compétences en la matière (ANIF, CONAC). Il est loisible de constater que ce dispositif est lourd et coûteux. Au nom des impératifs d'efficacité et d'efficience, une réflexion doit être menée pour l'alléger. Cette solution ne saurait être arbitraire. S'il est légitime que l'administration se contrôle elle-même¹³⁸⁰, il paraît problématique lorsque ce contrôle devient dispendieux. Une observation attentive du dispositif actuel permet de se rendre compte que le ministère des Finances publiques est chargé du contrôle des budgets publics, y compris du budget d'investissement, le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire s'occupe exclusivement du contrôle du

¹³⁷⁸ E. S. MVAEBEME, « Le renforcement du contrôle des finances publiques au Cameroun », *Op.cit.*, pp. 444 et S.

¹³⁷⁹ La structuration du dispositif actuel montre une convergence des résultats du contrôle vers les autorités du pouvoir exécutif. Les rapports du CONSUPE, de l'ANIF, de la CONAC sont adressés au président de la République alors que ceux des contrôles exercés par les ministères bien qu'adressés aux ministres respectifs ont in fine pour destinataire final le président de la République en sa qualité de chef de l'exécutif.

¹³⁸⁰ J. L. ALBERT, *Finances publiques*, *Op.cit.*, p. 347.

budget d'investissement, le ministère des Marchés publics veille au respect des dispositions budgétaires en rapport avec les marchés publics. Le CONSUPE quant à lui, a une mission générale de contrôle des services de l'État. La CONAC est un organe de lutte contre la corruption avec des compétences recouvrant le contrôle des finances publiques. L'ANIF¹³⁸¹ dont le champ d'intervention principal est la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme intervient de manière incidente dans le contrôle des finances publiques. Sa filiation supranationale ne permet pas aux autorités camerounaises de décider librement de son sort. Pour ce qui est des institutions nationales, notamment des ministères, il peut paraître surabondant de voir quatre ministères dédiés au contrôle. Cette situation est d'autant plus critiquable que les résultats des contrôles effectués convergent vers un seul et même point, le pouvoir exécutif à des niveaux différents avec un destinataire final : le président de la République.

921. Il paraît possible de mettre sur pied un dispositif organique moins lourd. À ce titre, sur la base du principe de la spécialisation fonctionnelle, dans un souci d'efficacité le contrôle a posteriori peut être confié au ministère des finances. Créer une structure unique de contrôle au sein de l'exécutif. Cette idée recouvre les préoccupations classiques de recherche permanente de la performance de l'administration camerounaise¹³⁸² à travers la production du maximum de résultats avec un minimum de moyens par l'État camerounais¹³⁸³.

922. Logée au ministère des finances, Elle serait composée d'un corps de contrôleurs et d'inspecteurs spécialement formés pour les nouvelles modalités de contrôle issu de la nouvelle gestion publique. De manière pragmatique et en attendant, la formation d'un corps de personnel spécial exclusivement dédié au contrôle interne des finances nécessitant désormais des connaissances spécifiques, cette structure pourrait puiser dans les effectifs actuels des structures dédiées à ce contrôle : MINFI, MINEPAT et CONSUPE. Les résultats des missions de contrôle effectuées seraient adressés au Président de la République, aux juridictions financières et au parlement avec lequel elle devrait collaborer dans le cadre de sa mission de contrôle. Une telle structure aurait l'avantage non seulement de faire des économies (exigence d'efficacité), mais

¹³⁸¹ Il importe de rappeler que cette institution a été créée par le Règlement CEMAC n° 01/03 dans le cadre du blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elle a été opérationnalisée dans le contexte camerounais par le décret n° 2005/187 du 31 mai 2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation financière.

¹³⁸² Stratégie générale d'organisation des ministères de la République du Cameroun (Rapport EUREXCEL associés), Volume 1, Paris, 1992.

¹³⁸³ Au début des années 1990, le Cameroun a entrepris une réforme globale de l'État et de l'administration publique. V. S. Cl. M'BAFOU, « Quelles leçons tirées de 50 ans de conduites de réformes », en 50 ans de réforme de l'État, stratégies, bilans et perspectives, L'Harmattan, « Quelles leçons tirées de 50 ans de conduites de réformes », In 50 ans de réforme de l'État, stratégies, bilans et perspectives, L'Harmattan, Paris, 2013, p. 512.

d'avoir un même centre d'impulsion des contrôles ce qui faciliterait leur coordination en articulant leurs dimensions portant sur le contrôle des budgets de fonctionnement et d'investissement.

923. En outre, fort du constat et de l'évolution de la fonction de contrôle¹³⁸⁴ vers une perspective plus technique, managériale, gestionnaire et collaborative, il paraît judicieux et urgent, dans un souci d'économisation des ressources publiques et d'optimisation l'efficacité du contrôle exercé par le MINFI que ce dernier ait un seul interlocuteur auprès des ordonnateurs concernés¹³⁸⁵. Il s'agit dans une volonté d'alléger le dispositif actuel de contrôle en fusionnant les deux fonctions en une seule. Il ne s'agit pas d'une proposition arbitraire. Une analyse attentive de l'évolution du contrôle financier en France a vu apparaître le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)¹³⁸⁶. Ce nouvel acteur est l'unique représentant du ministre en charge du budget auprès des administrations publiques. L'article 2 du Décret du 18 novembre 2012 précité précise qu'il est nommé par le ministre du Budget et travaille sous l'autorité conjointe des directeurs du budget et des finances publiques. Sur le plan local, ses attributions sont exercées par les directions régionales et départementales de finances publiques.

924. Cette solution fournie par le droit comparé français peut servir de modèle de base à une réflexion dans le contexte camerounais. Il s'agit moins de reprendre *in extenso* ou de manière servile l'exemple français, que d'en retenir le principe pour élaborer une solution camerounaise tenant compte des spécificités contextuelles. Il s'agit, tout en gardant l'idée de l'institution d'un seul interlocuteur venant du MINFI auprès des ordonnateurs dans le cadre du contrôle financier, de faire preuve de réalisme, comparaison n'étant pas raison.

925. En somme, le dispositif de contrôle interne des finances publiques au Cameroun souffre à peu près des mêmes maux que celui des pays d'Afrique noire francophone ayant un niveau de développement semblable au sien, ayant comme source d'inspiration le droit français. Il s'agit du caractère surabondant des structures de contrôle qui se chevauchent du fait de leurs compétences partagées et l'absence d'une instance de coordination. Face à ce dispositif organique pléthorique, la solution eu égard aux impératifs d'efficacité, d'efficience et de performance dictés par la nouvelle gestion publique est la simplification organique. Elle vise

¹³⁸⁴ S. KOTT, *Le contrôle des dépenses engagées : évolution d'une fonction*, édition Pradon, octobre 2004.

¹³⁸⁵ En ce sens, V. A. R. KOUMDA AYISSI, *Quelle place pour le contrôle financier dans la chaîne de dépenses publiques ? Op.cit.*, pp. 32 et s.

¹³⁸⁶ Décret du 27 janvier 2005 reformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État ; le Décret du 4 juillet 2005 ; le Décret n°2012-1214 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; le Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel modifié le 4 février 2015.

une rationalisation institutionnelle du contrôle dans une perspective synthétique. Cette simplification peut être adossée sur le droit positif et consiste en une mise en œuvre des dispositions juridiques en vigueur. Dans cette optique, l'érection de la Cour des comptes en institution supérieure de contrôle par le droit communautaire CEMAC ne sonne-t-elle pas le glas du CONSUPE condamné à disparaître ou à être repensé ? Par ailleurs, n'est-il pas envisageable d'asseoir un interlocuteur unique venant du MINFI, pour connaître du contrôle financier et comptable ? les solutions de la performances organisationnelle passent par ces réflexions.

B. La rationalisation fonctionnelle du dispositif de contrôle administratif

926. Le contrôle interne des finances publiques au Cameroun, en plus d'être pléthorique sur le plan institutionnel, souffre d'un autre mal : c'est le partage des compétences similaires entre les différentes structures qui en ont la charge. Les remarques faites par M. Ch. TOURE à propos du cas malien trouvent ici une concrétisation. Il écrit : *« il n'est pas rare qu'une même structure administrative soit dans le collimateur de plusieurs organes de contrôle à la fois. (...) ce chevauchement serait d'un grand intérêt, s'il y'avait, au Mali, une instance de coordination pour réguler ces multiples contrôles »*¹³⁸⁷. Comme il a été souligné plus haut, la présence dans les mêmes structures, de plusieurs institutions ayant des compétences de contrôle croisées, peut s'avérer contreproductif. Pour remédier à ce problème, la rationalisation fonctionnelle apparaît comme une piste à explorer. Elle consiste à tenir compte des prérogatives dévolues aux structures préexistantes dans la création et l'attribution de compétences aux nouvelles institutions, afin d'éviter des chevauchements. Elle peut revêtir plusieurs modalités.

927. Les principes de la spécialité fonctionnelle et d'univocité militent pour que les institutions de contrôle ne soient créées que sur la reconnaissance à celles-ci de compétences exclusives, la mettant à l'abri d'autres structures intervenant dans le même domaine. Cette volonté d'attribuer des prérogatives propres apparaît néanmoins dans le dispositif de contrôle interne des finances publiques camerounais. C'est le cas notamment de la consécration du contrôle du budget de fonctionnement au ministère des finances et de celui du budget d'investissement au ministère des investissements publics. Pourtant, ce principe n'est pas toujours respecté de manière rigoureuse en matière de répartition des compétences entre les structures intervenant dans le cadre du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun, qu'il soit à priori ou à posteriori.

¹³⁸⁷ Ch. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Op.cit.*, p. 158.

928. Dans le premier cas, il est important ; dans un souci d'efficacité et d'efficience d'adosser la création des structures de contrôle sur des exigences d'identification d'un besoin pratique à juguler. Le premier principe commande que chaque institution créée ait un domaine de compétence propre pour éviter les chevauchements, les empiètements voire les rivalités¹³⁸⁸. Dans cet ordre d'idées, les structures comme l'ANIF et la CONAC déjà opérationnelles du fait d'une part, de la variété des missions qui leur sont confiées qui dépassent le cadre du contrôle des finances publiques, nonobstant leur connexité avec l'objectif de préservation de la fortune publique et d'autre part, de leur filiation supranationale du moins pour l'ANIF, devraient faire l'objet d'un ajustement sur le plan fonctionnel. Cela consisterait à leur retirer leurs attributions ayant trait au contrôle des finances publiques, qui empiètent sur la compétence d'autres institutions du pouvoir exécutif. Cette proposition est d'autant plus opportune que les résultats de ces institutions sont tous destinés à la même autorité à savoir le président de la République.

929. Une solution similaire doit être envisagée pour les différents ministères intervenant dans le cadre du contrôle administratif. En dehors des contrôles hiérarchiques, effectués par les inspections générales de chaque ministère, la présence des organes de contrôles à compétences spéciale disséminés dans les ministères ne se justifient pas, à côté des organes de contrôle à compétence générale qui sont au MINFI et à la présidence de la République. À ce titre, le contrôle à posteriori des finances publiques devrait être confié exclusivement au MINFI, à l'instar de l'Inspection Générale des Finances (IGF) en France, ou au CONSUPE, même si le risque de politisation des suites judiciaires à apporter aux rapports d'audit n'y est pas nul.

930. En matière de contrôle financier, le problème du partage des attributions quasi identiques en matière de contrôle se pose. Il est perceptible tant au niveau des structures de contrôle qu'au niveau du personnel qui y intervient. Il est impératif qu'une lecture attentive puisse être faite des différents chefs de compétences des structures intervenant en matière de contrôle, tant au sein du MINFI, que dans les autres administrations.

931. En clair, sur le plan fonctionnel, c'est-à-dire de la répartition des compétences entre les structures intervenant dans le contrôle administratif des finances publiques, le principe classique de la division du travail administratif n'a pas été respecté de manière rigoureuse. Cette négligence est préjudiciable, en ce qu'elle est source de désordres et de rivalités, toutes choses qui peuvent nuire à l'efficacité et l'efficience du contrôle, hypothéquant de ce fait l'atteinte de l'objectif de performance de ces administrations. Pour y remédier, il a été proposé en l'absence d'une institution interministérielle ou supra ministérielle de coordination, de procéder à une

¹³⁸⁸ Ch. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Op.cit.*, p. 158.

rationalisation fonctionnelle consistant à créer chaque structure ou organe en se fondant sur la mission spécifique qu'il doit accomplir. Cette solution doit également être mise en œuvre dans le cadre du contrôle financier au niveau des structures internes du MINFI. L'adaptation à la nouvelle gestion publique est à ce prix. Elle vise aussi une rénovation des mécanismes de contrôle administratif des finances publiques au Cameroun.

C. La rénovation de la responsabilité des acteurs budgétaire à l'aune de la nouvelle gestion publique

932. « *La gestion des systèmes financiers publics connaît aujourd'hui, et partout dans le monde, de profondes transformations. Avec les réformes actuelles, c'est tout un ensemble de valeurs qui se trouve bouleversé et par conséquent tout un corps de références et de pratiques* »¹³⁸⁹, ces mutations décrites par Michel BOUVIER semblent avoir épargné la responsabilité des acteurs budgétaires. Elle apparaît en effet, comme le parent pauvre de la réforme des finances publiques au Cameroun. L'introduction des exigences liées à la performance dans la matrice de gestion des finances publiques imposait pourtant des ajustements. Pas surprenant que la doctrine ait engagé un plaidoyer¹³⁹⁰. Le régime de responsabilité en vigueur jusqu'à la réforme refondatrice de 2007 est moulé dans la trame classique du budget de moyens et du contrôle de régularité. Il avait un caractère essentiellement sanctionnateur qui visait à censurer les erreurs commises. La nouvelle logique fondée sur la gestion axée sur les résultats et la quête de performance implique d'aménager la responsabilité, de telle façon qu'elle prenne en charge cette nouvelle exigence¹³⁹¹. De l'avis de la doctrine, les rapports actuels entre les finances publiques et la responsabilité des acteurs budgétaires nécessiteraient une autre réforme¹³⁹². Une lecture attentive révèle que le droit positif camerounais n'a pas pris en compte ce paramètre, tant pour la responsabilité des gestionnaires publics (1), que pour celle des agents publics chargés du contrôle (2).

1. L'institution d'une responsabilité managériale de l'ordonnateur public

933. La notion de responsabilité renvoie à deux acceptions différentes. D'une part, elle renvoie à l'« *obligation de répondre d'un dommage devant la justice et d'en assumer les*

¹³⁸⁹ M. BOUVIER, *La bonne gouvernance des Finances publiques dans le monde : Actes de l'IVe Université de printemps de Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2009, préface, p. 2.

¹³⁹⁰ M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme : la LOLF et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », *RFDA*, 2004, pp. 398 et s.

¹³⁹¹ Sur cette problématique en France, V. M. LEFRANC, *La LOLF du 1^{er} août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire, Université de droit et de la santé, Lille 2, 2004-2005.

¹³⁹² *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, numéro spécial, n°92, novembre 2005.

conséquences »¹³⁹³. D'autre part, elle signifie « *rendre compte de ses actes et de ceux des personnes qui sont sous notre dépendance* »¹³⁹⁴. La responsabilité managériale des gestionnaires publics recouvre ce second sens. Elle a pour objet de comparer les résultats obtenus avec les objectifs fixés. Elle s'articule autour de la liberté reconnue aux Ordonnateurs, les moyens et les objectifs. C'est dans ce sens que le point 7 de la circulaire n° 003/PM du 6 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution des budgets publics indique que « *les ordonnateurs principaux du budget de l'État, les chefs de département ministériel ou d'institution ont la responsabilité de la bonne exécution des programmes et la production du Rapport annuel de Performance (RAP). À ce titre, ils sont comptables de l'atteinte des résultats, ce qui suppose un engagement personnel de leur part dans la coordination de l'ensemble de management au sein des structures dont ils ont la charge.* »

934. La mise en place d'une telle responsabilité en France dans les années 1980¹³⁹⁵ s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles. Ces derniers se résumaient dans : la distinction des directions des moyens et des missions ; l'absence d'objectifs clairs au niveau des services déconcentrés ; le formalisme et la rigueur des contrôles *a priori*¹³⁹⁶.

935. De manière classique, la responsabilité des Ordonnateurs est assise sur le principe de la séparation des Ordonnateurs et des Comptables publics. La spécificité fonctionnelle entraînant la singularité de leur traitement respectif. Nonobstant tous les discours des laudateurs des lois de 2007 et 2018, elles n'abordent pas en profondeur la problématique de la responsabilité des Ordonnateurs. La reconnaissance aux Ordonnateurs d'une liberté accrue dans la gestion des crédits, tout comme leur engagement sur les résultats, légitime une nouvelle conception de leur régime de responsabilité. Toujours fondée sur le contrôle et la sanction de la régularité financière, la responsabilité de l'Ordonnateur doit aujourd'hui, au regard du nouveau régime financier évoluer vers la responsabilité managériale¹³⁹⁷. À côté des différents mécanismes actuels de la responsabilité de l'Ordonnateur, la quête de la performance fonde l'institution d'une responsabilité managériale. Elle vise à évaluer la capacité du gestionnaire public à atteindre les objectifs fixés. Son adoption pose un certain nombre de questions.

¹³⁹³ G. CORNU, « Responsabilité », *Vocabulaire juridique*, P.U.F., 6^e édition, Paris, 2004, 992 p.

¹³⁹⁴ À BARILARI, « Vers la réforme des responsabilités des gestionnaires publics », *AJDA*, n°13, 2005, p. 698.

¹³⁹⁵ H. CHOMIENNE, « Contours et limites de la responsabilité managériale des acteurs dans les organisations administratives publiques : cas de l'informatisation des services du ministère de l'Équipement », *Revue politique et Management public*, vol. 19, n° 4, décembre 2001, pp. 45 et s.

¹³⁹⁶ À BARILARI, « Vers la réforme des responsabilités des gestionnaires publics », *Op.cit.*, p. 698.

¹³⁹⁷ J.-M. EKOBEA, *Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, *Op.cit.*, pp. 60 et s. ; À BARILARI, *Op.cit.*, pp. 56 et s.

936. Premièrement, il s'agit de celle de son fondement. La consécration d'une responsabilité managériale des Ordonnateurs trouverait son fondement théorique dans deux idées complémentaires. La première est la grande liberté concédée aux gestionnaires des deniers publics. La seconde qui semble la plus déterminante, est l'engagement sur les résultats que prennent ces derniers.

937. Deuxièmement, il s'agit d'une responsabilité personnelle, reposant sur une obligation de résultat. Seuls des événements présentant les caractéristiques de la force majeure peuvent à ce titre, exonérer les gestionnaires publics de la mise en jeu de leur responsabilité. Troisièmement, en basculant d'un contrôle de régularité à la mesure de la performance, cette responsabilité invite moins à sanctionner les erreurs de gestion, qu'à évaluer l'atteinte des résultats, les exigences de performance : efficacité, efficience, transparence, économie, etc.

938. Les personnes astreintes à cette responsabilité sont : les responsables de programmes, les responsables des actions, les responsables des activités. Cette détermination graduelle des Ordonnateurs assujettis, permet d'identifier les autorités compétentes pour connaître de cette responsabilité. Le responsable d'activités sera responsable devant le responsable de d'actions. Ce dernier est lui-même responsable devant le responsable de programme. La question de l'autorité compétente pour connaître de la responsabilité managériale du responsable de programme pourrait se poser. Dans une première approximation, il pourrait rendre compte au pouvoir ou à l'institution qui leur attribue les moyens, c'est-à-dire le Parlement. L'autre possibilité est qu'elle le soit plutôt devant les autorités qui les nomment : les ministres et le gouvernement à qui il reviendra de rendre compte *in fine* au Parlement. C'est cette option que retient M. André BARILARI pour qui « *l'appréciation des responsables de programmes devrait (...) être avant tout une prérogative des ministres qui les nomment et (...) du Gouvernement qui rendra compte de leur action au parlement par les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance* »¹³⁹⁸. Cette proposition emporte notre assentiment.

939. Sur quoi porterait la responsabilité managériale ? Cette question essentielle mérite qu'on s'y penche. Contrairement aux responsabilités portant sur le contrôle de la régularité, la responsabilité de type managérial porte sur la bonne gestion financière des services. Il s'agit essentiellement d'une évaluation rapportée aux objectifs fixés, aux actions choisies et aux ressources mobilisées pour les atteindre. Elle porte aussi sur l'exigence d'un compte rendu

¹³⁹⁸ A BARILARI, « Vers la réforme des responsabilités des gestionnaires publics », *Op.cit.*, p. 700.

fiable et exacte de la mobilisation des ressources. L'exactitude vise la conformité avec la réalité. La fiabilité renvoie au respect de la légalité, des normes ou des référentiels.

940. La question des suites de la responsabilité peut aussi être abordée. On peut les envisager sur le plan logique : du succès ou de l'échec de l'Ordonnateur. Les effets de la responsabilité managériale peuvent être envisagés à deux niveaux : la rémunération et la carrière du gestionnaire public. Ils toucheront non seulement le responsable, mais les différents agents impliqués dans la réussite ou l'échec. Elles se traduiront par des promotions, l'octroi des primes ou *a contrario* par la régression ou la non-attribution des primes. Or, à l'heure actuelle les promotions et retributions sont faites et servies indépendamment de la performance des agents. L'institution d'une telle responsabilité n'est possible que dans un contexte marqué par la systématisation et l'approfondissement de l'évaluation des politiques publiques. En effet, la responsabilité managériale est un mécanisme d'évaluation de la décision publique en rapport avec la quête de performance¹³⁹⁹.

941. Dans le cadre de cette responsabilité, l'articulation confuse entre les gouvernants, occupant des fonctions politiques et la qualité de responsable de programme d'essence managériale apparaît comme un mélange de mauvais genre¹⁴⁰⁰. Dès lors, les responsables de programme, d'actions et d'activités, éventuellement des tâches, apparaissent comme étant les principaux personnages à qui une telle responsabilité doit être imputée. Le Ministre ou le responsable d'organe constitutionnel quant à lui, préservant la responsabilité politique devant le premier ministre, le président de la République et le Parlement. Il apparaît alors nécessaire de séparer les fonctions, comme dans le cadre de la LOLF. La responsabilité managériale ne pouvant efficacement s'appliquer qu'à un gestionnaire public. Il n'est pas nécessaire que sa mise en œuvre soit brouillée par des considérations d'ordre politique. Sa mise en œuvre est tributaire de la fixation d'objectifs clairs et de l'élaboration des indicateurs de performance précis, ; toutes choses prévues dans le cadre de la démarche programmatique.

2. La rénovation de la responsabilité des Contrôleurs publics

942. Depuis la réforme de 2018, le Contrôleur financier est désormais un acteur budgétaire à part entière, aux côtés des acteurs classiques que sont les Ordonnateurs et les Comptables. Cette reconnaissance, comme la rénovation du statut du Comptable public, ne s'est pas accompagnée

¹³⁹⁹ B. DELAUNAY, « Décision publique évaluée et performance », N. ALBERT (Dir.), *Performance et droit administratif*, Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'Étude des Réformes administratives et de décentralisation, Litec, Paris, 2009, pp. 119 et s.

¹⁴⁰⁰ J. M. BLANQUET, « Un enjeu central : la responsabilité des ministres, ou comment éviter les pièges de l'illusoire IV^e République », *Revue de Droit public*, n° 1-2, 2002, pp. 261 et s.

par une attention particulière à leurs régimes de responsabilités respectifs. L'article 87, alinéa 2 du texte précité dispose que : « *les contrôleurs financiers peuvent également être poursuivis et sanctionnés, au même titre que les ordonnateurs, si les infractions commises par l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés ont été rendues possibles par une défaillance des contrôles dont il a la charge* ». Cette disposition ne vise que l'hypothèse de la responsabilité pénale. Cette idée est fondée sur l'emploi par le législateur de la terminologie « d'infractions » qui renvoie en droit répressif non seulement aux comportements sociaux incriminés, mais aussi à l'aménagement de sa répression. Leur responsabilité est engagée dans l'hypothèse où les Ordonnateurs se sont rendus coupables d'infractions, à condition que la commission de celles-ci ait été rendue possible du fait d'une défaillance du Contrôleur financier dans sa fonction de contrôle.

943. L'article 27, alinéa 1 du décret de 2020 sur la comptabilité publique consacre la responsabilité personnelle pécuniaire du Comptable public. Il s'agit d'une responsabilité assez lourde qui est commandée par « *les Comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils ont la charge.....* »¹⁴⁰¹. De manière classique, le Comptable public, gardien de la régularité financière, apparaît comme le garant ultime de la bonne utilisation des deniers publics. Une défaillance de sa part qui causerait un manque à gagner à la communauté doit être rapidement comblée par lui sur son patrimoine personnel. Elle assurerait une triple garantie : assurer la qualité et la rigueur professionnelles du contrôle de régularité ; contribuer à asseoir l'autonomie du Comptable face à l'Ordonnateur ; fournir une garantie financière en cas de dysfonctionnement du service comptable de la trésorerie. Elle est aujourd'hui de plus en plus critiquée parce que ne cadrant plus avec la réalité de notre temps (notamment le développement de l'automatisation des opérations, le recul du contrôle exhaustif, etc.). Elle est considérée comme inéquitable, dans la mesure où le Comptable public est sanctionné de par les fonctions qu'il occupe sans prise en compte des circonstances entourant son manquement. Elle est contreproductive, dans la mesure où en sanctionnant systématiquement le Comptable, on ne responsabilise pas au même titre les Ordonnateurs qui ont tendance à perpétuer les mauvaises pratiques. Fort de toutes ces critiques, M. Ph. SÉGUIN conclut par ces mots tranchants : « *le régime de la responsabilité propre aux comptables a vieilli : il est complexe, parfois injuste et peu efficace (...) notre système de responsabilité*

¹⁴⁰¹ Ph. SÉGUIN, Discours de clôture, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, numéro spécial, n° 92, novembre 2005, pp. 253-264.

financière (...) jadis modèle pour toute l'Europe et le monde, est aujourd'hui largement inexportable, parce que byzantin, difficilement déchiffrable, et par surcroît inefficace »¹⁴⁰².

944. L'unanimité de la doctrine sur les tares de la responsabilité du Comptable public tranche avec la variabilité des solutions proposées¹⁴⁰³. L'ajustement progressif de la comptabilité publique sur le modèle de la comptabilité privée pourrait inspirer la rénovation de la responsabilité du Comptable public, en l'alignant sur celle du Comptable d'entreprise, sous réserve de quelques spécificités. Deux pistes s'offrent dans cette hypothèse. La première est l'institution de la responsabilité financière de l'entité publique. Cette solution est d'autant plus justifiée que l'exigence de transparence impose la fourniture d'une information financière fiable, indiquant de manière fidèle la situation financière, comptable et patrimoniale de l'entité publique. Il est dès lors possible d'envisager sa responsabilité en cas d'informations inexactes, incomplètes ou de mauvaise foi avérée. Une telle solution rendrait la personne morale de droit public responsable pénalement du fait des infractions commises par leurs représentants ou organes légaux. Elle aurait l'avantage de responsabiliser davantage les Ordonnateurs et les conseils d'administration sur des questions souvent négligées. Cette solution vise à atténuer considérablement la responsabilité personnelle et pécuniaire.

945. Une autre piste est de rénover la responsabilité du Comptable public pour la rendre plus juste, équitable et efficace. Dans ce sens, elle devrait alors être élargie pour couvrir les fonctions du Comptable public : Caissier-Payeur et Comptable. Cela conduirait à plus sanctionner ses manquements comme Caissier-Payeur (erreur de caisse, paiement au mauvais créancier, double paiement, etc.) qu'en tant que Comptable (l'existence d'un contrôle interne structurellement défaillant ; défaillance dans le pilotage du service comptable, retards dans l'établissement des états financiers, absence d'alertes, etc. Ensuite, elle doit tenir compte des circonstances et des moyens mis à la disposition du Comptable pour exercer, de l'importance des fautes commises et des sommes en jeu. Puis, il faudrait procéder à une répartition entre les manquements relevant des Comptables et ceux imputables aux Ordonnateurs. Enfin, la responsabilité financière se solderait par le prononcé des amendes, de manière équitable.

946. Une dernière proposition serait de substituer la responsabilité personnelle et pécuniaire des Comptables par la responsabilité financière des Ordonnateurs. Il s'agit d'une question qui

¹⁴⁰² *Ibidem*.

¹⁴⁰³ B. ADAMS, « L'évolution de la fonction comptable et de son impact sur le régime de responsabilité des comptables publics », *RFFP*, n° 92, novembre 2005, pp. 179-184.

a souvent été écartée. S'il est vrai que la certification porte sur les comptes de l'entité publique et non ceux des Ordonnateurs (comptabilité administrative) et ceux des Comptables publics (comptabilité générale), il n'en demeure pas moins que l'Ordonnateur engage sa responsabilité en signant les états financiers. Cette signature est sensée attester que les comptes sont sincères et qu'ils ont respecté les référentiels. Mais, l'institution d'une responsabilité financière des Ordonnateurs n'irait pas sans poser de difficultés réelles. La seule piste envisageable et viable est donc le cantonnement de cette responsabilité sous un angle comptable, notamment du point de vue de l'information financière. Parce qu'elle doit reposer sur des critères précis et quantifiables, la responsabilité financière de l'Ordonnateur ne peut être engagée que dans des cas bien déterminés : premièrement, en cas de présentation d'états financiers insincères et de résultats inexacts ; deuxièmement, en cas de dissimulation d'informations financières ou budgétaires ; troisièmement, dans l'hypothèse de la manipulation d'indicateurs de performance et/ou de résultats. Elle pourrait être sanctionnée par la condamnation au paiement d'amendes.

Paragraphe 2. L'amélioration de la mise en œuvre du contrôle administratif

947. « À nouvelle gestion, nouveaux contrôles »¹⁴⁰⁴. Cette assertion de M. J.-R. ALVENTOSA met en perspective le lien qui existe entre la logique ou la philosophie qui soutient les finances publiques et l'impératif d'adaptation des contrôles qu'impose tout changement de paradigme. En effet, la reconfiguration des procédures de contrôle devient « *inévitables, dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement* »¹⁴⁰⁵. Ce changement de paradigme a une incidence sur les modalités du contrôle administratif appelé à s'adapter (A) ouvrant la voie à l'érection de l'évaluation comme mécanisme de contrôle budgétaire et comptable (B) et à la rénovation de la responsabilité des acteurs budgétaires à l'aune de la nouvelle gestion publique (C).

A. Rationaliser l'activité de contrôle

948. La rénovation depuis 2007 du cadre financier public camerounais a entraîné l'intrusion dans la sphère des finances publiques, d'une logique de performance et d'efficacité dont la

¹⁴⁰⁴ J.-R. ALVENTOSA, « L'évolution de la nature des contrôles », in M. BOUVIER (Dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006, pp. 139 et s.

¹⁴⁰⁵ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, *Op.cit.*, p. 541.

filiation économique et gestionnaire n'est pas discutée. Ce changement de paradigme devrait avoir une incidence considérable sur la conception, l'esprit, la pratique du contrôle administratif qui s'en trouve nécessairement renouvelée. En effet, c'est « *un ensemble de valeurs se trouve bouleversé et avec tout un corps de références qui permettaient d'interpréter et de justifier la prise de décision* »¹⁴⁰⁶. L'introduction de cette nouvelle philosophie qui invite à dépasser le contrôle de régularité pour s'intéresser à l'efficacité, l'efficience et la performance bouleverse l'objet, les méthodes de contrôle administratif des finances publiques. Face à ce bouleversement, il paraît urgent, pour assurer l'efficacité de ce contrôle, de clarifier le périmètre du contrôle (1) et d'en préciser les nouveaux paramètres opérationnels (2).

1. S'accorder sur le périmètre du contrôle

949. Les finances publiques seraient aujourd'hui le siège d'une tension entre deux logiques opposées : celle de tradition démocratique faisant la part belle aux élus et celle gestionnaire et managériale célébrant le savoir, le savoir-faire des experts¹⁴⁰⁷. Le droit public camerounais a adhéré depuis 2007 à ce modèle d'inspiration libérale « *avec des fondements qui ne sont pas politiques, mais techniques puisqu'ils ont pour objet que de garantir une gestion à la fois rigoureuse et sincère, transparente et régulière des finances publiques* »¹⁴⁰⁸. Ce basculement des finances publiques vers une logique managériale et gestionnaire attachée à la quête de performance bouleverse la conception du contrôle administratif, notamment du point de vue de son objet.

950. Alors que les activités de contrôle portaient jusqu'alors sur la vérification du respect de la régularité et sur la pratique des audits, la loi de 2018, à la suite de celle de 2007 a indiqué en son article 84, alinéa 1 que : « *le contrôle administratif comprend : - le contrôle administratif de l'administration sur ses agents, qui le cas échéant peut s'exercer dans un cadre disciplinaire ; - le contrôle interne qui regroupe l'ensemble des procédures et méthodes permettant au responsable d'un service de s'assurer du bon fonctionnement de celui-ci et notamment de la bonne maîtrise des risques ; - le contrôle exercé par les institutions et organes de contrôle ; - le contrôle financier et comptable tel que défini aux articles 70 à 72 de la*

¹⁴⁰⁶ M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in *Constitution et finances publiques*, Études en l'honneur de L. PHILIPP, Economica, Paris, 2005, p. 247.

¹⁴⁰⁷ M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », *op. Cit.*

¹⁴⁰⁸ *Ibidem.*, p. 40.

présente loi ». L'alinéa 2 du même texte précise qu' « *un contrôle de régularité et de performance ainsi que des missions d'audit de gestion des administrations publiques, des entreprises publiques, des établissements publics ainsi que des entités privées ayant reçu une subvention, un aval, une caution de l'État ou de toute personne morale de droit public, sont menées par les services spécialisés compétents de l'exécutif* ».

951. L'article 2, alinéa 3 du décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques définit le contrôle de performance comme « *l'activité de s'assurer de la réalisation des objectifs avec efficacité, efficience et économie, sur la base des indicateurs prédéfinis, après mise en œuvre des stratégies, des programmes et des actions de l'administration avec l'allocation conséquente des ressources publiques* ». Traduction de l'idée selon laquelle la gouvernance des finances publiques se situerait entre la démocratie et le management¹⁴⁰⁹, l'introduction du contrôle de performance soulève un certain nombre de questionnements qui sont liés à la notion de performance et à sa mesure. Ce d'autant plus que le Décret de 2013 précité n'est pas très expressif sur le sujet¹⁴¹⁰.

952. Un préalable important pour assurer l'efficacité du contrôle administratif rénové est que les différents acteurs concernés s'accordent sur l'objet du contrôle. À ce titre, au-delà des innovations apportées au niveau du contrôle préventif par l'exigence de soutenabilité budgétaire, c'est sur le contrôle de performance qu'il faut se mettre d'accord : que contrôle-t-on exactement ? La réponse à cette question suppose que la notion de performance soit clarifiée, ne serait-ce que dans une perspective opérationnelle, tout en précisant les paramètres ou les indicateurs de sa mesure.

953. Clairement affirmée dans les lois de 2007, puis de 2018, l'exigence de performance n'est pas définie par le législateur financier camerounais. Face au silence textuel, il convient de rechercher le sens de la notion de performance ailleurs. M. P. VOYER indique la performance est un concept « *difficile à définir de façon précise* »¹⁴¹¹ et qu'elle doit « *être précisée chaque fois qu'on veut l'utiliser* »¹⁴¹². La performance renvoie généralement à l'atteinte des objectifs ou des résultats fixés ou la création de la valeur. Cette acception générale doit être précisée, dans le cadre d'une analyse portant sur la sphère publique, notamment des finances publiques. Si la création de la valeur renvoie généralement, pour une entreprise à une augmentation du

¹⁴⁰⁹ L. COTE, « La gouvernance des finances publiques entre démocratie et management », *Vigie-Observatoire Nationale de l'Administration publique*, volume 10, n° 3, 2007.

¹⁴¹⁰ **Articles 20 à 23** du décret de 2013 précité.

¹⁴¹¹ P. VOYER, *Tableau de bord de gestion des indicateurs de performance*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1999, p. 84.

¹⁴¹² *Ibidem*.

profit, la performance dans une perspective publique peut s'entendre comme l'optimisation des services rendus aux citoyens.

954. On retrouve ici la traduction entre l'objectif de rentabilité économique chère aux entreprises et l'impératif de satisfaction de l'intérêt général généralement attaché aux personnes publiques. Cette opposition classique n'est plus aujourd'hui aussi tranchée : la volonté affichée de lutter contre les déficits publics est la traduction de la quête d'une certaine rentabilité publique et l'émergence et l'essor de la responsabilité sociale des entreprises apparaissent comme la matérialisation de la prise en compte des préoccupations d'intérêt général par ces dernières¹⁴¹³. L'idée d'optimisation des services rendus au citoyen explique le passage de la logique des moyens à une budgétisation orientée vers les résultats. Cette dernière repose sur l'idée suivant laquelle *« plutôt que de mettre l'accent sur ce que des agents publics doivent faire- respecter des textes et des procédures décrivant comment dépenser- il faut les inviter à se préoccuper en priorité de faire- proposer des politiques publiques, les conduire et en rendre compte »*¹⁴¹⁴. Force est alors de constater que la budgétisation axée sur les résultats est fondée sur une déclinaison systématique des objectifs stratégiques en indicateurs. À défaut de définir conceptuellement la performance dans le secteur public, le législateur indique les instruments de sa mesure.

955. Il ressort de l'article 16, alinéa 1 de la loi de 2018 sur le régime financier de l'État et autres entités publiques que les projets de performance annuels sont annexés à la loi des finances initiale. Ils présentent chaque programme, les objectifs poursuivis et les résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs d'activités et de résultats. Ils sont produits par les responsables de programmes, sous l'autorité des chefs de départements ministériels ou assimilés. L'article 21, alinéa 1 du même texte exige parmi les documents accompagnant la loi de règlement, les rapports annuels de performance. L'article 22 précise que ces derniers présentent pour chaque programme les résultats obtenus comparés aux objectifs fixés, les actions développées et les moyens utilisés accompagnés des indicateurs d'activités et de résultats, de l'estimation des coûts des activités et des services rendus. Il apparaît clairement, que l'évaluation de la performance est tributaire de la détermination d'indicateurs précis. Les différents indicateurs envisagés mesurent trois aspects de la performance : l'efficacité pour le citoyen, la qualité de

¹⁴¹³ Voir pour des développements sur la notion de performance, V. GALDERMAR, L. GILLES et M-O. SIMON, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? », CREDOC, n° 299, décembre 2012, www.credoc.fr, pp. 9 et s.

¹⁴¹⁴ « Chapitre 1 : Les fondements de la réforme budgétaire », in *Économie politique de la LOLF*, Rapport de E. ARKWRIGHT, Ch. DE BOISSIEU, J. H. LORENZI et J. SAMSON, La Documentation française, Paris, 2007, p. 12.

service pour l'utilisateur et l'efficacité pour le contribuable. Pourtant, la détermination pratique d'indicateurs pose des problèmes de pluralité, d'hétérogénéité et d'inadéquation avec les objectifs poursuivis, des difficultés d'interprétation, etc.

956. Ces nombreux écueils rendent l'évaluation en matière de finances publiques difficile dans la mesure où « *il est beaucoup plus simple de porter un jugement catégorique sur un pourcentage d'augmentation ou de réduction d'un chapitre budgétaire que sur la qualité d'objectifs ou la fiabilité des indicateurs d'un programme* »¹⁴¹⁵. Ce constat met en lumière la difficulté qu'il y'a à appliquer la notion de performance à l'État du fait de sa spécificité. M. André BARILARI écrit à cet effet : « *Pour un particulier ou une entreprise, les critères de bonne gestion financière sont simples, il s'agit de maximiser le profit qui revient à l'investisseur en développant les recettes et en minimisant les coûts. Le marché se charge des bonnes et mauvaises stratégies (...). Dans le domaine des finances publiques, on peut certes stigmatiser certains gaspillages, comparer la productivité et l'efficacité de certains services avec des références dans le privé, mais pour véritablement apprécier l'efficacité de la dépense, il faut formuler de manière précise les objectifs des politiques publiques, les quantifier, évaluer les moyens pour les atteindre et mesurer les résultats* »¹⁴¹⁶. À ce titre, un auteur rappelait fort opportunément qu'on ne peut pas gérer une commune comme une entreprise¹⁴¹⁷.

957. La détermination des indicateurs est le siège de défis importants. Le premier est la maîtrise des indicateurs¹⁴¹⁸. Le législateur financier camerounais de 2018 parle d'indicateurs d'activités et de résultats, auxquels il adjoint une estimation des coûts des activités et des services rendus. La formule « *indicateurs d'activités et de résultat* » est suffisamment volatile pour y faire entrer toutes sortes d'indicateurs, ce d'autant plus qu'ils sont produits par les responsables de programmes, sous l'autorité des chefs de départements ministériels ou assimilés. En l'absence d'une matrice commune, la liberté laissée aux responsables de programme risque d'aboutir à une inflation d'indicateurs marqués par leur pluralité et leur hétérogénéité. Pour prévenir ce risque, il paraît urgent d'harmoniser les indicateurs, en fonction des secteurs d'activités concernés, à défaut de les uniformiser. Dans cette optique, il est possible

¹⁴¹⁵ G. CARREZ, « Les défis de l'application de la LOLF », *La Lettre de la Réforme budgétaire*, novembre 2004, n° 9. G.

¹⁴¹⁶ A. BARILARI, *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, *Op.cit.*, p. 84.

¹⁴¹⁷ P. LAVIGNE, « Une commune ne peut être gérée comme une entreprise », *RFFP*, n° 13, 1986, pp. 209 et s.

¹⁴¹⁸ Sur une préoccupation similaire au Bénin, V. C. SINZOGAN, *Évaluation de la pertinence des indicateurs de performance dans le cadre de la réforme des dépenses publiques*, Cotonou, Cellule d'Analyse de Politique économique, Document de travail n° 02/2001.

de partir d'une catégorisation tripartite des dimensions de la performance publique pour élaborer des indicateurs pertinents.

958. *Primo*, on aurait les « objectifs d'efficacité socio-économique » qui mesurent pour les citoyens, les résultats socio-économiques (l'impact de l'action publique). *Secundo*, les objectifs de qualité de service qui intéressent la satisfaction de l'utilisateur. *Tertio*, « les objectifs d'efficience de gestion » intéressant le contribuable en mettant l'accent sur une réalisation optimale des objectifs à moindre coût¹⁴¹⁹. Sur la base de cette catégorisation, les différents gestionnaires de programme doivent élaborer des indicateurs, en recherchant ceux qui sont les plus cohérents avec l'objectif ; toujours est-il qu'il est souhaitable pour être efficace, de pallier la détermination inductive des indicateurs par l'élaboration d'un cadre harmonisé d'indicateurs tenant compte du secteur concerné, afin de mettre un terme aux disparités.

959. Un autre défi est celui de l'adaptabilité des indicateurs. Le souci de précision des indicateurs, tout comme leur caractère réaliste, voire pertinent apparaît comme une préoccupation à prendre en compte. Les indicateurs retenus doivent être pertinents. Pour ce faire, ils doivent être précis, mesurables et réalistes. Sur ce dernier point, ils doivent être élaborés, tout comme les objectifs en associant les services déconcentrés¹⁴²⁰. Ce constat pose la question de la coordination dans le cadre des compétences partagées entre le central et le déconcentré, ou dans le cadre de la gestion interministérielle des politiques publiques, en ce qui concerne l'évaluation des performances : « *comment juger les performances quand une politique est conjointement menée par l'État et d'autres intervenants (...) ? Comment intégrer le croisement des moyens dans l'analyse des performances ?* » se demandait déjà M. Jean ARTHUSIS, ancien ministre de l'Économie, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF¹⁴²¹. De tels questionnements demeurent valables dans le cadre de la réforme actuelle des finances publiques. Au-delà des indicateurs chiffrés, il importe donc d'en envisager d'autres, qui permettent de rendre compte des effets qualitatifs des politiques publiques.

960. Relativement à ces préoccupations qui ne manqueront pas de se poser dans le cadre de la réforme des finances publiques au Cameroun notamment de la mesure du contrôle et l'évaluation de la performance, un certain nombre d'éléments paraissent importants pour y remédier. Qu'on se souvienne d'abord qu'un indicateur est un instrument qui permet de mesurer

¹⁴¹⁹ J. F. CAMETTE, « La loi organique relative aux lois des finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Op.cit.*, N°28.

¹⁴²⁰ M. BOUVARD, « La mesure de la performance », *Op.cit.*, p. 32.

¹⁴²¹ *RFFP*, n° 82, juin 2003, p. 57.

l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs poursuivis¹⁴²². Appliqué à la performance, un indicateur de performance dans le secteur public permettrait donc de mesurer l'efficacité, l'efficience de la dépense publique, mais aussi la qualité du service rendu aux usagers. Il doit donc faire l'objet d'une « définition explicite et partagée » pour limiter les erreurs de construction et d'interprétation¹⁴²³. Cela veut dire que la détermination des indicateurs par les gestionnaires de programme doit s'accompagner par l'élaboration d'un document synthétisant les différents indicateurs et donnant une perspective unitaire et commune de ceux-ci. La valeur d'un indicateur est tributaire d'une valeur de référence ou d'une cible à atteindre (une norme, une moyenne, une prévision, un objectif). L'identification de la référence est déterminante pour la mesure, le jugement qui sera par la suite porté¹⁴²⁴.

961. Un indicateur devrait ; de l'avis de M. J-R BRUNETIERE comporter dix qualités pour être considéré comme pertinent¹⁴²⁵. Il s'agit de la clarté, de la pertinence (cohérence avec l'objectif), de la sélectivité (indépendance à l'égard des phénomènes autres que ceux qu'on veut mesurer), de la fiabilité, de la comparabilité, de la sensibilité (la précision ne doit pas être inférieure aux variations qu'on veut observer), de l'accessibilité (il peut être obtenu à un prix raisonnable), la pérennité (possible de le suivre dans le temps), de l'utilité (lien de causalité entre l'action menée et le résultat de l'indicateur), et de la cohérence (ne pas entraîner des effets contraires à ceux recherchés). Dans le même ordre d'idées, des auteurs énumèrent les conditions techniques auxquelles doivent répondre les indicateurs sociaux : ciblage pertinent, possibilité d'interprétation aisée et acceptée par tous, robustesse statistique et fiable, adaptation aux interventions politiques sans possibilité de manipulation, comparable dans l'espace et le temps, possibilité d'actualisation ou de révision, production simple, manipulation aisée, proportionnalité, transparence et accessibilité aux citoyens¹⁴²⁶. Ces différents éléments doivent constituer le modèle idéal duquel les indicateurs élaborés dans le cadre des finances publiques doivent s'approcher, à défaut d'en être conformes.

962. Au final, la clarté des objectifs, la qualité et la fiabilité des indicateurs sont donc primordiales pour le succès de la réforme et dans une moindre, mesure pour l'efficacité du contrôle administratif des finances publiques. L'alinéa 3 de l'article 84 de la loi de 2018 portant

¹⁴²² V. GALDERMAR, L. GILLES et M-O. SIMON, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? », *Op.cit.*, p. 13.

¹⁴²³ V. GALDERMAR, L. GILLES et M-O. SIMON, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? », *Op.cit.*, p. 13.

¹⁴²⁴ *Ibidem*.

¹⁴²⁵ J.-R. BRUNETIERE, « Peut-on se fier aux indicateurs ? », Les cafés de la statistique, Séance du 14 novembre 2006, Conférence de Jean-René BRUNETIERE.

¹⁴²⁶ A. ATKINSON, B. CANTILLON, E. MARLIER, B. NOLAN, *taking toward the UE Social Inclusion Process*, An Independent Report commissioned by the Luxembourg presidency of the Council of the European Union, 2005.

sur le régime financier de l'État et autres entités publiques dispose que « *les modalités d'organisation de ces contrôles administratifs sont fixées par des textes réglementaires* ». L'efficacité de ce contrôle qui intègre celui de la performance n'est possible que si on s'accorde sur le sens et les outils de mesure de la performance. Il est souhaitable que l'acception qui en sera retenue intègre : l'efficacité des politiques du point de vue du citoyen, l'efficience des programmes du point de vue du contribuable et la qualité du service rendu du point de vue des usagers. Pour ce faire, la clarté et la précision des objectifs, tout comme la qualité et la fiabilité des indicateurs qui doivent être partagées, apparaissent comme des éléments préalables nécessaires à l'objet et au périmètre du nouveau contrôle administratif orienté vers la performance.

2. Reprogrammer les paramètres du contrôle

963. L'arrimage des finances publiques camerounaises à la gestion administrative axée sur les résultats renouvelle la pratique du contrôle de la gestion des deniers publics. Le contrôle administratif n'est pas en reste, sa mise en œuvre impose de reprogrammer ses paramètres, afin qu'il ait une efficacité optimale. Cette exigence de reprogrammation vise à notre sens deux éléments essentiels : un renouvellement de la logique du contrôle et une rationalisation de sa pratique.

964. Du point de vue de la logique, de l'esprit qui anime le contrôle administratif des finances publiques dans l'environnement camerounais, un changement est nécessaire. Il s'agit de passer d'une logique qui se veut conflictuelle, antagoniste à une approche participative, collaborative, voire partenariale. Il est important de signaler que les rapports entre les Ordonnateurs, les gestionnaires publics dans le cadre de la philosophie classique des moyens et de la régularité n'ont pas toujours été marqués par le sceau de la convivialité. Les deux pôles se regardant souvent en chiens de faïence. Ici, la méfiance, voire une certaine défiance règne. Les missions des instances de contrôle comme les différentes brigades de contrôle de certains ministères, le CONSUPE, la CONAC, l'ANIF sont vécues par les Ordonnateurs comme de véritables inquisitions, de véritables épreuves de nerfs, des indices précurseurs de perspectives sombres. Il s'agit là d'« *un symptôme significatif, fréquemment relevé dans plusieurs rapports, d'une tradition forte et durable de résistance au contrôle de la part de la sphère politico-administrative - et particulièrement d'une tradition de non-reddition des comptes* »¹⁴²⁷.

¹⁴²⁷M. BOUVIER (Dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Rapport d'évaluation, Direction générale de la coopération internationale et du développement (ministère des Relations extérieures), avril 2004, p. 206.

Essentiellement conflictuelles, antagonistes, peu conviviales, les relations entre les Ordonnateurs et les services de contrôle administratif de la dépense publique sont appelées, du fait de la souscription des finances publiques à une logique de performance à intégrer une dimension participative, collaborative, partenariale.

965. La quête de performance, de résultats doit être perçue comme un objectif commun de tous les acteurs de la chaîne de la dépense publique, qui doivent chacun jouer son rôle en envisageant les autres, non pas comme des adversaires, mais des partenaires. De la conflictualité, c'est à la complémentarité qu'ils sont appelés : chacun doit accomplir sa tâche tout en s'assurant qu'elle n'a pas d'incidence nuisible sur celle des autres et qu'elle n'hypothèque pas la réalisation des objectifs.

966. Cette approche partenariale devrait irradier tous les maillons de la chaîne de la dépense publique, dans la mesure où la reconfiguration du dispositif de contrôle administratif réunit quatre catégories d'acteurs : les gestionnaires ou Ordonnateurs, les Contrôleurs financiers, les Comptables et les instances de contrôle spécialisées. Les premiers sont interpellés dans la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne notamment du contrôle de gestion et d'audit interne dans les institutions dont ils ont la charge. Les deuxièmes sont interpellés à différentes phases de la dépense publique, avec un accent désormais mis sur la prévention des risques budgétaires de par la mise en avant de leur fonction de conseil, voire d'alerte, en matière d'utilisation de crédits. Les troisièmes appelés à produire une information budgétaire, financière et comptable exhaustive, fidèle et fiable et procéder à un certain nombre de contrôles doivent s'accorder avec les Contrôleurs financiers pour plus d'efficacité. Les derniers notamment le CONSUPE et la DCOB procèdent le cas échéant au contrôle de la performance et aux audits externes dont l'objet a décelé les dysfonctionnements et proposé aux entités auditées des correctifs. Tous ces acteurs doivent se regarder comme des partenaires dans la quête de la performance publique, et mutualiser leurs interventions.

967. Ce changement de l'esprit du contrôle doit se combiner sur le plan pratique par une meilleure articulation des contrôles. Cette rationalisation des contrôles concerne d'abord le déploiement des différentes instances de contrôle. Il n'est pas normal (et cela peut être contreproductif) que des institutions ou des organes assurant le même type de contrôle, à savoir le contrôle administratif, et relevant parfois de la même administration se retrouvent souvent déployées au même moment dans une même structure, paralysant son fonctionnement alors que celle-ci a déjà en son sein un Contrôleur financier et un comptable. Trop de contrôle tue le

contrôle, serait-on en droit de dire. Il est impératif d'assurer une meilleure répartition des contrôles administratifs, en aménageant leur coordination de façon optimale.

968. Un autre élément à prendre en compte est l'articulation entre le contrôle financier et le contrôle interne. Il est impératif d'agencer de manière rationnelle ces deux contrôles. Dans cette perspective, il est possible d'envisager d'une part, un recentrage de l'activité du contrôle financier sur le contrôle budgétaire, et d'autre part, de l'adapter aux enjeux financiers et aux caractéristiques du gestionnaire. Pour ce qui est de la concentration de l'activité du contrôleur financier sur le contrôle budgétaire, il faut garder à l'esprit que sa mission essentielle est de contrôler les crédits. Il ne s'agit pas simplement de vérifier leur disponibilité, mais aussi de veiller à la couverture des dépenses inéluctables, d'informer et d'alerter sur d'éventuels risques financiers, d'éclairer la prise de décision. La souplesse introduite en faveur du gestionnaire dans l'utilisation des crédits milite en faveur du dispositif de contrôle et de suivi contradictoire. Relativement à la disponibilité des crédits, il est primordial d'instaurer un contrôle d'enveloppes globalisées avec un arrimage à un dispositif informatique intégré. L'outil informatique permet d'assurer la fluidité du circuit de la dépense publique, en réduisant de manière considérable le flux des actes comptables et rend inutile le visa du Contrôle financier sur les engagements comptables et sur les ordonnances de paiement.

969. L'affirmation de la sacralisation du contrôle préventif entraîne corrélativement un allègement du contrôle sur les actes. Plusieurs arguments peuvent être évoqués en faveur d'une telle diminution. Premièrement, ce dernier est en principe une activité relevant du gestionnaire, l'intervention du Contrôleur financier dans ce cadre est un facteur d'alourdissement de son travail et de déresponsabilisation des Ordonnateurs. Deuxièmement, le contrôle des actes est exercé de manière séparée de celui des crédits. Troisièmement, la primauté affirmée de la fonction budgétaire du contrôle financier milite pour une réservation du visa à des actes qui de par leur nature ou leur montant présentent un grand enjeu financier. Il importe donc d'abandonner un contrôle systématique des actes et de procéder à une différenciation des contrôles de crédit et des actes.

970. En ce qui concerne le souci d'adaptation du contrôle préventif aux enjeux financiers et aux caractéristiques du gestionnaire, elle répond à une préoccupation d'efficacité et de responsabilisation des gestionnaires. De fait, il existe en pratique de grandes disparités entre les institutions, les budgets, la qualité de la programmation, les enjeux financiers, les outils de gestion, etc. Il est proposé de tenir compte de tous ces paramètres pour mettre sur pied le dispositif le plus approprié à l'organisme et aux crédits visés. Cette volonté de faire du sur

mesure repose sur une diversification des modalités de contrôle. Elle est favorable à la modularité des contrôles, qui implique une amélioration des dispositifs de contrôle interne. Elle repose sur le plan opérationnel, sur l'élaboration d'un schéma de contrôle consensuel entre le gestionnaire public et le Contrôleur financier.

971. Une troisième préoccupation est celle de l'articulation des contrôles. Elle vise d'abord une répartition progressive des fonctions de contrôle, des organes des services dépeniers d'une part, et des instances de contrôle relevant du MINFI (contrôles financiers et comptables) d'autre part. Elle se matérialise par l'introduction de puis 2016 et l'essor souhaité du contrôle de gestion et du contrôle interne, dont la réussite dépend largement de leur professionnalisation au sein des structures publiques et de leur valorisation comme instrument important d'implémentation des politiques publiques. Puis, elle vise la bonne articulation entre les instances de contrôle relevant du MINFI à savoir le Contrôleur financier et le Comptable. Il est question de rationaliser ces aspects du contrôle, en supprimant les contrôles inutiles ou répétitifs, en renforçant ceux existants ou encore, en instaurant de nouvelles modalités de contrôle. À ce titre, du point de vue du suivi des engagements, il est primordial qu'une information sûre circule entre les deux. Pour ce faire, une coordination en faveur d'une fiabilité accrue des données financières et comptables peut être initiée. En matière de contrôle de régularité, il faut corriger un certain nombre de pratiques actuelles qui mettent à jour des contrôles redondants et assurer une meilleure coordination de leurs interventions.

972. L'adaptation de la pratique du contrôle administratif à la nouvelle donne financière ancrée dans la quête de performance implique un certain nombre d'ajustements. Ces derniers ne peuvent prendre corps qu'à travers une démarche d'expérimentation, qui permettra d'évaluer leur pertinence et de s'enraciner durablement. Il s'agit de défis importants tout comme l'instigation d'un nouvel esprit, partenarial, entre les différents protagonistes de ce contrôle. L'atteinte de la performance étant alors envisagée comme l'objectif commun de tous.

B. Optimiser les résultats du contrôle

973. Le contrôle des finances publiques n'a de sens que si on donne une suite pertinente à ses résultats. Sur ce point, le contrôle administratif¹⁴²⁸ des finances publiques au Cameroun aboutit à un constat contrasté. D'où la nécessité d'une refondation des suites du contrôle administratif (1) et d'une démocratisation des résultats du contrôle administratif (2).

¹⁴²⁸ Pour une vue d'ensemble des différents contrôles exercés par l'administration elle-même, V. G. TREVES, « Les contrôles administratifs et financiers à l'intérieur de l'administration », *RFS*, 2009, pp. 1 et s.

1. La refondation des suites du contrôle administratif

974. Que fait-on des résultats des différents contrôles administratifs au Cameroun ? Cette question importante indique qu'on ne contrôle pas pour contrôler, encore faut-il donner suite aux résultats obtenus. La réponse à cette question est marquée par le constat d'une certaine politisation des suites du contrôle. Elle se traduit par l'érection généralisée des autorités publiques politiques en destinataires privilégiés, voire exclusifs des résultats des contrôles effectués.

975. C'est ainsi que le ministre délégué chargé du CONSUPE dans un premier temps et le président de la République *in fine* sont les destinataires exclusifs des rapports de contrôle qui sont par ailleurs frappés du sceau de la confidentialité. Cette politisation est également perceptible au niveau de la composition du conseil de discipline budgétaire et financier (CDBF)¹⁴²⁹ qui est chargé de prendre des sanctions à l'encontre d'agents publics, patents ou de fait, coupables d'irrégularités et de fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions, irrégularités et fautes ayant eu pour objet de porter atteinte aux intérêts de la puissance publique¹⁴³⁰.

976. Ce phénomène apparaît dans le cadre de l'analyse d'un organisme public indépendant comme la CONAC. Placée sous l'autorité du président de la République, la commission nationale Anti-Corruption (CONAC), créée par le décret n° 2006/088 du 11 mars 2006, est devenue opérationnelle depuis le 15 mars 2007. En effet, lorsqu'elle constate des actes ou des faits de nature à être qualifiés de corruption ou de toute infraction connexe, elle transmet le dossier au président de la République pour les décisions appropriées. Chacune des missions de la Commission donne lieu à la rédaction d'un rapport adressé au président de la République et aux administrations chargées de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle élabore à la haute attention du président de la République un rapport annuel dont la publicité est assurée¹⁴³¹.

977. Les mêmes indices de politisation apparaissent dans les différents contrôles relevant des ministères dotés d'attributions de contrôle (MINFI, MINEPAT, MINMAP)

¹⁴²⁹Article 4 du Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF : il est composé : du CONSUPE (président), un représentant de la présidence de la République, le ministre de la Justice Garde des Sceaux ou son représentant, le ministre de l'Administration territoriale ou son représentant, le ministre des Finances ou son représentant, le ministre de la Fonction publique et de la réforme administrative ou son représentant, le ministre de tutelle ou son représentant au cas où l'affaire instruite intéresse une entreprise publique ou un organisme public.

¹⁴³⁰Article 2 du décret de 2008 précité.

¹⁴³¹Article 24 du décret n° 2006/088 du 11 mars 2006.

dont les instances de contrôle rendent compte in fine aux chefs de départements ministériels. Cette concentration des résultats du contrôle administratif dans le giron du pouvoir exécutif souvent avec une gestion discrétionnaire de celui-ci n'est pas sans faire craindre un risque d'arbitrage, se traduisant par une sanction à géométrie variable ou à tête chercheuse des gestionnaires publics fautifs.

978. Il y'a ici deux préoccupations fondamentales : celle de revoir les conséquences actuelles des contrôles administratifs dits classiques et d'envisager celles des contrôles de performance ainsi que la généralisation de la pratique des audits externes notamment. Pour ce qui est de la gestion actuelle des résultats des contrôles administratifs effectués, elle est marquée par une espèce de contrôle de l'administration par elle-même avec une politisation qui fait des autorités politiques (président de la République, membres du Gouvernement) non seulement les destinataires privilégiés, voire exclusifs des résultats des contrôles effectués, mais aussi les instances de sanction des agents publics fautifs (CDBF). Cette situation a conduit au constat d'une logique de deux poids deux mesures. En effet, alors que les résultats des contrôles incriminent des gestionnaires publics, certains seront sanctionnés et d'autres ne seront pas sanctionnés, ces derniers étant parfois promus. Le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les destinataires des rapports de contrôle constitue un élément de relativisation de l'efficacité du dispositif de contrôle. Face à cette situation préjudiciable, il paraît urgent de donner suite aux résultats du contrôle, en sortant de cette configuration, afin que chaque agent public qui aurait eu des indécidables avec la fortune publique réponde de ses actes sans pouvoir espérer un passe-droit ou un bouclier que constitueraient ses affinités avec quelques autorités publiques destinataires des résultats du contrôle et chargées de leur donner une suite appropriées.

979. Dans cette optique, plusieurs solutions sont théoriquement envisageables. Premièrement, il est possible d'envisager un système où les autorités politiques seraient les destinataires des résultats des contrôles effectués à charge pour elles de leur donner une suite soit à leur niveau en réglementant rigoureusement leur marge d'appréciation par la détermination claire des conséquences des agissements fautifs des agents publics incriminés, soit en saisissant non pas un organe à coloration politique comme c'est le cas pour le CDBF actuel, mais une véritable juridiction marquée par le sceau de l'indépendance, afin qu'elle tire les conséquences juridiques des comportements fautifs des gestionnaires de la fortune publique. À ce titre, la disparition du CDBF au profit d'une juridiction financière qui connaîtrait du contentieux relatif aux gestionnaires publics, aux

Contrôleurs financiers, aux Comptables publics est une piste intéressante à explorer surtout qu'elle repose sur des arguments d'efficacité et d'efficience.

980. Une autre piste serait de mettre un terme à la centralisation excessive¹⁴³² qui caractérise le contrôle administratif dans le contexte camerounais et qui a pour conséquence la politisation des suites du contrôle, en procédant à une approche distributive du sort à réserver aux résultats des contrôles opérés. Dans cette logique, même en faisant des autorités administratives, voire politiques, les destinataires des rapports de contrôle, ils n'en seraient pas récepteurs exclusifs. Une juridictionnalisation des suites du contrôle paraît importante ; tout comme une plus grande implication du parlement et des citoyens. Dans cette configuration, les contrôleurs adresseraient les résultats des contrôles effectués non pas seulement aux ministres et au président de la République comme c'est actuellement le cas, mais aussi aux juridictions compétentes qu'elles soient financières ou non, ainsi qu'au parlement. Pour qu'une telle rénovation fasse sens, il paraît impératif de revaloriser la place du Parlement dans le processus budgétaire et financier et d'améliorer l'indépendance des juridictions et des magistrats, afin que ceux-ci jouissent d'une plus grande autonomie et de meilleures garanties dans l'exercice de leurs fonctions. De ce point de vue, la question de l'indépendance du parquet est une question essentielle. Disposant de l'opportunité des poursuites et étant actuellement régi par le principe de la subordination hiérarchique, il constitue un pôle important de politisation de ses membres, étant contraints de se soumettre aux instructions écrites de la hiérarchie qui, en remontant la chaîne, vont jusqu'au ministre de la Justice garde des Sceaux, voire au président de la République. Il paraît alors urgent de défaire ce lien ombilical entre le parquet et le pouvoir exécutif.

981. De telles propositions ne sont pas infondées sur le plan juridique. On note dans le dispositif textuel actuel une volonté de mettre sur pied des plateformes d'échange entre les différents pôles de contrôle. On peut ainsi lire à l'article 17, alinéa 2 du décret n° 2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État que ce dernier « *procède à l'organisation technique et matérielle des plateformes et forums d'échanges avec les autres structures de contrôle des finances publiques* ». Cette disposition ne laisse aucun doute sur les intentions du législateur, qui affirme son parti pris pour l'instauration d'un dialogue permanent entre les différentes instances de contrôle des finances publiques. C'est le

¹⁴³² M. BOUVIER (Dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, V. GALDERMAR, L. GILLES et M-O. SIMON, « Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ? », *Op.cit.*, pp. 221 et s.

CONSUPE qui a la responsabilité de leur mise en place technique et matérielle. Il reste à espérer ou à lui suggérer au-delà de la seule perspective matérielle qui pourrait être envisagée de manière prioritaire, de songer à une perspective numérique qui pourrait prendre la forme d'une plateforme numérique de centralisation des informations des différentes structures de contrôle en même temps qu'elle constituerait une banque de données commune.

982. Sur un tout autre plan, l'instauration d'un contrôle de performance tout comme la généralisation souhaitée de la pratique des audits appellent une réflexion sur les suites du contrôle et de l'évaluation dans ces hypothèses. Premièrement, le contrôle de performance pose la question de l'adéquation et de la pertinence des sanctions prévues dans le cadre du contrôle budgétaire et financier classique essentiellement axé sur la régularité. En rappelant que l'administration qui n'exerce que le contrôle administratif, poursuit trois finalités essentielles : la régularité, l'opportunité et la rentabilité ou l'efficacité. M. J. CHEVALLIER¹⁴³³ entend mettre en exergue la spécificité de chaque type de contrôle et la nécessité de traiter leurs résultats de manière adaptée. En l'état actuel du droit budgétaire et financier camerounais, une telle responsabilité n'est pas aménagée, elle reste donc à construire. Il s'agit de récompenser les bons managers et de sanctionner les mauvais. Il s'agit ici moins des sanctions judiciaires ou pécuniaires que de mettre sur pied un système de rétribution-sanction visant à promouvoir les bons gestionnaires tout en récriminant les mauvais. Ce dispositif pourrait aussi s'accompagner de gratifications de toutes sortes. Cette nécessité de revisiter la responsabilité des Ordonnateurs du point de vue managérial se combine avec un impératif de réaménagement pertinent de celle des Comptables publics¹⁴³⁴.

983. Pour ce qui est des audits, il importe de rappeler qu'ils ont pour objet, non seulement de contrôler la performance, mais d'évaluer le fonctionnement des services concernés afin d'identifier les dysfonctionnements. Il s'agit d'une opération essentielle, qui va au-delà des contrôles institués, puisqu'elle ne se limite pas à vérifier le respect de la légalité ou de la performance, elle évalue aussi le fonctionnement global de la structure, afin de déterminer ses insuffisances organisationnelles et fonctionnelles¹⁴³⁵. De ce fait, elle aboutit à un tableau dressant les différents dysfonctionnements constatés et les mesures correctives préconisées. Sans vouloir insister ici sur les difficultés que peut soulever la pratique des audits dans le

¹⁴³³ J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Thémis, Paris, 2007, p. 189.

¹⁴³⁴ A. MAUCOUR-ISABELLE, « La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée dans la nouvelle ère budgétaire et comptable », *RFDA*, mars-avril 2006, pp. 393 et s.

¹⁴³⁵ Sur cette question, V. T. BOVAIRD et E. LOEFFLER, « Évaluation de la qualité de la gouvernance : indicateurs, modèles et méthodologies », *RISA*, n° 3, 2003, pp. 361 et s.

contexte camerounais, qui relèvent en même temps de leur mise en œuvre récente et de l'hostilité rencontrée dans les entités auditées peu enclines à l'évaluation surtout externe, il s'agit plutôt de mettre en avant l'implémentation des résultats de l'audit par les structures qui en sont l'objet.

984. Dans un environnement encore largement marqué par le culte de l'administration infaillible, l'évaluation des structures publiques peut être mal vécue par leurs dirigeants, qui y voient une remise en question de leurs compétences. Dans ce contexte, il devient difficile de mettre en œuvre les mesures correctives préconisées par l'auditeur. Une évolution est d'autant plus souhaitable que l'évaluation ne vise pas à sanctionner, mais à corriger les dysfonctionnements constatés. Elle s'inscrit moins dans une perspective sanctionnatrice que pédagogique et correctrice.

985. Dans un environnement marqué par l'essor de la transparence financière, les résultats des contrôles administratifs sont voués à une large diffusion, afin que l'information budgétaire et financière soit disponible pour le public.

2. La démocratisation des résultats du contrôle administratif

986. Les mutations des finances publiques, sous l'effet d'une nouvelle gouvernance financière axée sur la quête de résultats, de performance, de responsabilité se sont faites sur fond de sacralisation de l'exigence de transparence. Érigée en principe, elle permet de dissuader les agents publics verreux, de s'assurer de l'efficacité des dépenses, de renforcer la confiance des gouvernés envers les gouvernants. La démocratisation des résultats du contrôle administratif s'inscrit dans un cadre plus grand, qui est celui de la démocratisation du processus budgétaire¹⁴³⁶, qui explique que la transparence soit érigée en nouveau modèle de gestion¹⁴³⁷. Elle exige que l'information financière soit présentée dans son intégralité. Ce qui est loin d'être actuellement le cas des résultats du contrôle administratif dans le contexte camerounais.

987. En effet, dans de nombreuses hypothèses, les résultats des contrôles administratifs restent encore l'apanage de certaines autorités : hauts fonctionnaires, membres du

¹⁴³⁶S. T. BATOU M. NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) : le cas du Cameroun », Afrilex No.4, www.afrilex.u-bordeaux4.fr

¹⁴³⁷ M. BOUVIER (Dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, LGDJ, Paris, 2013.

gouvernement, président de la République. Cette situation est attentatoire à l'exigence de transparence telle qu'elle est aménagée par les textes internes¹⁴³⁸ et supranationaux¹⁴³⁹.

988. Il ressort de la lecture synoptique de ces différents textes, l'affirmation d'une volonté de publier toutes les informations relatives à la gestion des finances publiques dans le contexte camerounais. Dans un souci de transparence à l'égard des populations, des investisseurs et des partenaires au développement, les législateurs interne et communautaire ont sacralisé l'exigence de transparence. Elle impose la disponibilité, l'accessibilité et la publicité des informations financières.

989. La limitation de la diffusion des résultats de certains contrôles administratifs à certaines autorités relevant de l'exécutif est contraire à l'exigence de transparence. Le cas des rapports du CONSUPE qui sont réservés exclusivement au Président de la République en est une illustration parlante. Il apparaît alors urgent de mettre en conformité les textes limitant la publicité de certains contrôles administratifs avec les textes communautaires et internes relatifs à la transparence et la bonne gouvernance des finances dans les finances publiques. Il s'agit là d'une exigence posée par aussi bien par le Code CEMAC de transparence¹⁴⁴⁰ et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et de la loi de 2018 transposant de ce texte dans le contexte camerounais¹⁴⁴¹.

990. La mise en conformité milite pour une meilleure diffusion des résultats des contrôles administratifs à travers leur accessibilité améliorée et leur publicité élargie. À ce titre, ces résultats doivent cesser d'être réservés à une catégorie de personnes limitativement désignées pour faire l'objet d'une véritable démocratisation. Il s'agit ici d'élargir les destinataires de l'information financière issue des contrôles administratifs. Elle devrait d'abord faire l'objet

¹⁴³⁸ Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de la transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun ; Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

¹⁴³⁹ Directive CEMAC n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 11 décembre 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

¹⁴⁴⁰ **Article 3** de la Directive précitée « Toutes les directives de la CEMAC et toutes les législations et les réglementations nationales postérieures à la présente directive et touchant directement ou indirectement, à la gestion des finances publiques devront être préparées et adoptées dans le respect des principes et règles définies par le présent code ». Voir de manière plus explicite l'annexe « Le présent « code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques », définit les principes et obligations que les États membres doivent respecter, dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien dans la gestion des fonds de l'État et celle des autres administrations publiques que pour les fonds de l'assistance extérieure, accordés par les institutions internationales ou les États étrangers »

¹⁴⁴¹ **Article 2** de la Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de la transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun : « La présente loi porte code de transparence et de bonne gouvernance de la CEMAC dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Elle a pour objet de définir les principes et les règles que l'État doit respecter dans sa législation et dans ses pratiques, aussi bien en matière de gestion des fonds publics, qu'en ce qui concerne les financements octroyés par les institutions internationales ou les États étrangers ».

d'un échange au sein des structures de contrôle émanant ou rattachées à l'exécutif. Les résultats des contrôles opérés, plutôt que d'être transmis de manière confidentielle à des autorités politiques qui en font une gestion discrétionnaire ou sélective, doivent être partagés entre les différents pôles de contrôle administratif.

991. Les résultats de ces contrôles intéressent également le Parlement qui doit vérifier que l'autorisation initialement octroyée a été respectée. Il devrait donc logiquement être le destinataire des rapports de contrôle administratif, ce d'autant plus qu'il est désormais appelé à procéder en plus du contrôle de régularité à un contrôle de performance. L'exigence de transparence exige que les résultats des contrôles administratifs opérés lui soit communiqués.

992. Dans le même ordre d'idées, les juridictions, qu'elles soient financières ou non doivent nécessairement être informées des résultats des contrôles administratifs, afin de leur donner les suites juridictionnelles escomptées. À ce titre, les juridictions financières et répressives doivent avoir accès aux rapports auxquels donnent lieu les contrôles administratifs, afin de sanctionner de manière appropriée les agents publics ayant eu des comportements répréhensibles.

993. Pour finir, les codes de transparence et de bonne gouvernance applicables au Cameroun consacrent une attention particulière à l'information du public¹⁴⁴². Cette dernière y apparaît comme une obligation incombant à l'administration publique. Elle couvre les activités budgétaires et extrabudgétaires pour le passé, le présent et l'avenir. Elle impose la publication dans des délais raisonnables, des informations financières. Cette information doit être exhaustive et régulière. Cette consécration d'une obligation d'information du public incombant à l'administration laisse penser que celui-ci devrait, eu égard à l'impératif d'exhaustivité, avoir accès aux résultats des contrôles opérés. Dans cette perspective, la presse, les partenaires sociaux et de manière générale la société civile sont appelés à jouer un rôle actif dans la diffusion des informations financières auprès du public, des citoyens. Cette vulgarisation de l'information financière peut se faire par le biais des supports matériels et numériques.

994. En somme, certains contrôles administratifs, du point de vue de la gestion des résultats des contrôles, sont encore largement confidentiels. À l'analyse, cette confidentialité ne semble pas justifiée par des raisons objectives. De plus, cette confidentialité qui induit une administration discrétionnaire des résultats du contrôle est le siège d'une politisation dont la conséquence préjudiciable est l'instauration d'une certaine impunité ou d'une sanction à

¹⁴⁴²**Section VII** de la Directive CEMAC n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 11 décembre 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ; **chapitre III** de la Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de la transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun

géométrie variable des gestionnaires publics. La consécration du principe de transparence, le renforcement et la densification de l'exigence de publicité militent pour une démocratisation des résultats des contrôles administratifs, dont certains sont encore marqués par une certaine confidentialité. Le parti pris pour la transparence financière impose que l'administration mette l'information financière à la disposition des autres acteurs institutionnels de la chaîne de contrôle (Parlement, juridictions), mais aussi du public, des citoyens. Elle justifie que des solutions antérieures non conformes à cette exigence soient revues, aux fins de les adapter à ce nouvel impératif qui est non seulement une contrainte imposée par la gouvernance démocratique, mais encore un préalable à une meilleure reddition des comptes publics.

Conclusion du chapitre 1

995. « *L'État performant : réflexion sur une idée encrée dans les esprits, mais pas encore dans les faits* »¹⁴⁴³, ces paroles de M. A. SCHICK décrivent approximativement la situation actuelle du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun. En effet, comme le souligne M. R. HERZOG à propos de la LOLF « *la rupture n'est pas écrite dans le texte (...), elle est dans le mode d'emploi qui l'accompagne et qui n'est pas encore rédigé* ». C'est quelques aspects de ce mode d'emploi qui ont été développés dans ce chapitre. Ils se résument à une simplification du dispositif technique du contrôle administratif et à l'optimisation de son efficacité fonctionnelle. Sur le premier volet, l'impératif de simplification vise non seulement les assises du contrôle, mais aussi son architecture institutionnelle et technique. Les fondements théoriques et juridiques du contrôle doivent être simplifiés: les premiers à travers une clarification de la logique du contrôle et son appropriation; les seconds par le biais de la maîtrise des sources textuelles et par leur ajustement tant temporel et matériel. Le dispositif institutionnel et technique du contrôle doit être rationalisé, à travers une simplification institutionnelle et une rationalisation fonctionnelle, qui visent à adapter les contrôles à la nouvelle donne budgétaire d'une part, et d'autre part, un aménagement substantiel de la responsabilité des acteurs budgétaires.

996. Sur le second aspect, l'optimisation de l'efficacité du contrôle administratif nécessite un certain nombre d'actions. Elle se résume d'une part, à la nécessité d'un changement de culture managériale et financière, et d'autre part, à une amélioration et une adaptation de la mise en œuvre du contrôle administratif. Le changement de culture suppose d'intégrer le paramètre du comportement humain dans l'appropriation de la nouvelle culture financière publique axée sur

¹⁴⁴³ A. SCHICK, « *L'État performant : réflexion sur une idée entrée dans les esprits, mais encore dans les faits* », *op. cit.*

les résultats. Le contrôle administratif ne peut être pleinement efficace que si ses parties prenantes se sont appropriées la nouvelle culture. Pour ce faire, des actions doivent être menées en faveur d'un tel changement. Ces actions visent l'information et la formation des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la réforme.

997. Sur le plan opérationnel, la quête de performance milite en faveur de la mise en œuvre d'actions concrètes sur la performance, de l'adoption d'une logique partenariale, et d'une meilleure articulation des contrôles. Elle impose aussi, en même temps qu'un aménagement des suites du contrôle administratif, en mettant fin à sa politisation, une démocratisation de ses résultats, à travers leur large diffusion qui traduirait l'exigence de transparence désormais au cœur de la gestion publique.

CHAPITRE 2. UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL AMÉLIORABLE

998. Selon la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des Finances publiques, « *Le contrôle des finances publiques n'est pas une fin en soi, mais il est un élément indispensable d'un système régulateur qui a pour but de signaler en temps utile les écarts par rapport à la norme ou les atteintes aux principes de la conformité aux lois, de l'efficience, de l'efficacité et de l'économie de la gestion financière de manière à ce que l'on puisse, dans chaque cas, prendre des mesures correctives, préciser la responsabilité des parties en cause, obtenir réparation ou prendre des mesures pour empêcher, ou du moins rendre plus difficile, la perpétration d'actes de cette nature* ». Au regard de cette appréhension de l'INTOSAI, on peut se rendre compte que le contrôle des finances publiques est un défi permanent pour tous les États africains.¹⁴⁴⁴ Car, il contribue à créer des conditions appropriées pour que les entités du secteur public et les fonctionnaires exercent leurs fonctions de façon efficace et efficiente¹⁴⁴⁵.

999. La volonté d'impulser une nouvelle gouvernance financière visant à promouvoir le développement économique de la Nation a déjà été clairement affirmée par les pouvoirs publics, à travers un certain nombre d'actions, mais également, par la mise sur pied d'un certain nombre d'institutions chargées d'effectuer le contrôle juridictionnel de l'utilisation des ressources mobilisées. La diversité institutionnelle en la matière trahit mieux les bonnes intentions de ceux-ci. Quoique fondamentales et importantes dans tout État de droit, ces institutions, sont excessivement fragilisées dans le contrôle des finances publiques (section 1). En effet, les grands maux de la justice camerounaise déteignent négativement sur ce contrôle, toute chose pouvant être corrigée par les voies d'améliorations proposées (section 2).

¹⁴⁴⁴C. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Revue électronique, Afrilex*, n°4, décembre 2004, « <http://afrilex.u-bordeaux4.fr> », p.170. Consulté le 12 septembre 2020.

¹⁴⁴⁵ INTOSAI, ISSAI 100, Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques, p.4. La résolution de l'Organisation des Nations Unies A/66/209 du 22 décembre 2011 relative à la promotion d'une administration publique efficace, transparente et sujette à la reddition des comptes en renforçant les Institutions supérieures de contrôle.

SECTION 1. LA FRAGILISATION PERCEPTIBLE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1000. Une chose est certaine, le contrôle juridictionnel continue d'être un instrument du contrôle de l'Administration¹⁴⁴⁶, même si la place qui doit être faite aux organes juridictionnels de contrôle dans un système juridique est un peu contrecarrée par les contrôles administratifs qui tendent à jouer le rôle le plus important¹⁴⁴⁷. Quoiqu'il en soit, l'intervention du juge vise à vérifier le bon usage des deniers publics par les pouvoirs publics¹⁴⁴⁸. Mais, de nombreuses insuffisances l'empêchent de jouer son rôle de garde-fou indispensable pour une gestion publique exemplaire¹⁴⁴⁹.

1001. En effet, la mise en œuvre du contrôle juridictionnel est loin d'être en adéquation parfaite avec les nouvelles exigences de la gestion publique. Plusieurs considérations de droit et de fait arrivent à limiter l'action du juge. Ces limites sont liées tantôt à l'action des institutions extérieures à la justice, tantôt aux dysfonctionnements internes. À cet égard, il convient de relever d'une part la configuration inadaptée des juridictions (paragraphe 1) et d'autre part, la réduction de l'emprise des juridictions sur les finances publiques (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La configuration inadaptée des juridictions

1002. Dans une société bien organisée, les instances judiciaires sont une garantie pour la bonne administration des finances publiques, grâce au contrôle exercé sur le respect de la légalité. S'il est loisible de dire qu'un contrôle juridictionnel est effectif sur les finances publiques au Cameroun, si l'obligation de rendre compte y est reconnue, c'est-à-dire répondre devant une autorité de l'utilisation et de la gestion de l'argent public qu'on a géré¹⁴⁵⁰, il faut dire que ce contrôle ne correspond pas encore précisément aux exigences de la nouvelle gouvernance financière. La configuration des juridictions est encore inadaptée, car le cadre institutionnel mis en œuvre est imparfait d'une part (A), et il y a une très forte proximité des juridictions avec le pouvoir exécutif (B), d'autre part.

¹⁴⁴⁶A. SACKO, *Le contrôle de l'administration. Une contribution à la bonne gouvernance en Guinée*, thèse de Doctorat en Droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2014, p. 146. ZAKI (M.), « Le contrôle des finances publiques dans les États d'Afrique noire francophone : l'exemple du Niger et du Sénégal », Thèse de Doctorat en Droit, Université des Sciences sociales de Toulouse, janv. 1999, pp. 106 et s.

¹⁴⁴⁷J.-M. BRETON, *Le contrôle d'État sur le continent africain*, *Op.cit.*, p. 356.

¹⁴⁴⁸D. BOITEUX, « Le bon usage des deniers publics », *Revue du droit public*, n°5, 2011, p. 2.

¹⁴⁴⁹J. M. ONDOUA EKOBENA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 59.

¹⁴⁵⁰M. LOUIS IMBEAU, « Vérificateur général, Cour des comptes ou contrôleur des finances : la performance de trois types d'instances supérieures de contrôle (ISC) dans 27 pays d'Afrique », in *Les surveillants de l'État*, Jean Crête (Dir.), Québec : Presses de l'Université Laval, 2014, p. 5.

A. Un cadre institutionnel imparfait

1003. Plusieurs pays africains francophones, à l'instar du Cameroun, ont engagé des programmes de réformes de leur système de gestion des dépenses publiques¹⁴⁵¹, au cours de ces dernières années. Le jugement des comptabilités publiques était donc nécessaire dans l'intérêt de l'État¹⁴⁵². Cependant, le contrôle juridictionnel mis en place ne présente pas les garanties d'efficacité souhaitées, à cause des dysfonctionnements observés.

1004. L'imperfection du cadre institutionnel concerne davantage la juridiction des comptes. En effet, s'il existe bel et bien une instance chargée du contrôle des comptes publics. Il s'agit de la chambre des comptes de la Cour suprême qui, en principe, ne devrait plus connaître du contrôle des comptes publics. Cette compétence étant désormais dévolue par les textes communautaires, à une Cour des comptes qui n'est pas encore mise en place (1). Dans le même ordre d'idées, il faut noter que même les tribunaux régionaux des comptes prévus par la loi constitutionnelle de 1996, et la loi de 2006, ne sont pas encore mis en place (2).

B. L'absence de mise en place d'une cour des comptes

1005. Une chose est certaine, « *la juridiction des comptes est une institution déterminante pour garantir la transparence et l'efficacité de la gestion de la dépense publique. Cependant, son action est entravée par un ensemble de facteurs parfaitement résumé par un observateur attentif de l'Afrique subsaharienne* »¹⁴⁵³. En effet, le Cameroun se distingue par l'existence d'une chambre des comptes, qui demeure une composante de la Cour suprême, illustrant ainsi les difficultés pour le Cameroun à dépasser le poids des traditions historiques et culturelles¹⁴⁵⁴. La chambre des comptes émerge d'un environnement peu favorable au contrôle de la gestion des finances publiques. Elle est caractérisée par trois éléments qui limitent son activité : le monisme

¹⁴⁵¹M. BOUVIER (Dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 21. OUÉDRAOGO (D.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 30. V. MARINE PORTAL, « Les Institutions Supérieures de Contrôle, une étude comparative internationale des pratiques », *Gestion et Finances publiques* n° 3, mars 2012, pp. 118-123 ; LUC SAIDJ, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité », *RFFP* n° 101, mars 2008, p. 45 ; JACQUES MAGNET, « Classification des ISC financiers », *RFFP*, 2002, p.8. ; J-F. BERNICOT, « Quelle diversité de concept de contrôle en Europe ? », in Michel BOUVIER (Dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, Actes de la IIIe Université de printemps du GERFIP, Paris, LGDJ, 2007, p. 143 ; et *RFFP*, n° 36, *Les institutions de contrôle des comptes publics à l'étranger*, 1991.

¹⁴⁵²J. WALINE, *Traité de droit administratif*, PUF, 1963, p. 498.

¹⁴⁵³M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 107.

¹⁴⁵⁴M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 224.

de la Cour suprême dont elle est une composante, une tradition fortement ancrée de non-reddition des comptes, et une répugnance à sanctionner effectivement les Ordonnateurs¹⁴⁵⁵.

1006. La chambre des comptes n'a pas la configuration formelle prescrite par les normes communautaires. En effet, la mondialisation économique va en entraînant la mondialisation juridique¹⁴⁵⁶, de telle sorte qu'un corpus juridique communautaire va se développer en matière de finances publiques. On assiste alors à une quasi dépossession des Parlements nationaux de leurs compétences législatives¹⁴⁵⁷. Toutes les normes communautaires convergent désormais dans le sens de la mise sur pied d'une juridiction des comptes entièrement¹⁴⁵⁸ à part. Les directives CEMAC, comme celles de l'UEMOA¹⁴⁵⁹, imposent désormais à chacun de ses États membres, de créer une Cour des comptes, à laquelle sont dévolues les prérogatives d'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC). Ainsi, « *la prescription de la Cour des comptes comme ISC aux États membres de la CEMAC est l'innovation la plus saisissante dans le domaine du contrôle des finances publiques* »¹⁴⁶⁰. Les directives s'incarnent dans le souci de performance budgétaire, en vue de rendre possible l'optimum de bien-être partagé¹⁴⁶¹. Cette réformation des juridictions financières se présentait comme une nécessité, dès lors que le dispositif de contrôle des finances publiques en vigueur dans les États membres, depuis leur accession à l'indépendance, s'est révélé ineffectif et inefficace¹⁴⁶². « *Il est indéniable que la*

¹⁴⁵⁵ Ibid.

¹⁴⁵⁶ M. KAMTO, « Mondialisation et droit », in *L'Afrique face aux défis de la mondialisation, Actes du colloque préparatoire à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement d'Afrique et de France*, Yaoundé, Vol. 6, 415 p., pp. 87-96.

¹⁴⁵⁷ A. MAGLOIRE NGAH, « L'épineuse question de la place du droit communautaire au sein de la hiérarchie des normes internes : un droit hors hiérarchie ? Réflexion à la lumière des systèmes constitutionnels des États d'Afrique francophone », *European Scientific Journal* April 2019 edition, vol. 15, No. 11, p. 206.

¹⁴⁵⁸ Les directives de la CEMAC fixent le cadre juridique de gestion des finances publiques. Ces directives sont au nombre de six (6). Il s'agit en effet de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances ; de la directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique ; de la directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'État ; de la directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'État ; de la directive n° 05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financière de l'État et de la directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance. De ces six, seules les trois premières seront envisagées, avec une insistance sur la directive n° 1.

Les directives n° 1, n° 2 et n° 3 consacrent les principes qui fondent le renouveau du contrôle des finances publiques parmi lesquels la sincérité comptable, d'autant plus qu'en vérité, les directives n° 2, n° 3, n° 4 et n° 5 complètent et précisent les modalités d'application de la directive n° 1¹⁴⁵⁸.

¹⁴⁵⁹ La directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, la directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA,

¹⁴⁶⁰ S. E. KOUA, « La prescription de la Cour des comptes comme institution supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire CEMAC aux États membres : le cas du Cameroun », *RAFIP* n° double 3 & 4, p. 45.

¹⁴⁶¹ S. B. BATONON, *Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique*. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016, p. 11.

¹⁴⁶² D. OUÉDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 30. V. MARINE PORTAL, « Les Institutions Supérieures de Contrôle, une étude comparative internationale des pratiques », *Gestion et*

*création d'une Cour des comptes distincte de la Cour suprême va davantage dans le sens d'un renforcement de la légitimité ainsi que de l'indépendance de l'organe de contrôle des comptes »*¹⁴⁶³.

1007. Cependant, les pouvoirs publics camerounais n'ont pas encore pris la mesure réelle de cette exigence. C'est dire si les règles communautaires se confrontent aux règles nationales¹⁴⁶⁴. En effet, avec les différentes perceptions de la souveraineté dans les États membres, il n'est pas rare que ce principe de primauté souffre parfois de quelques réticences des États¹⁴⁶⁵. Telle est la situation pour le cas du Cameroun qui n'a pas encore de Cour des comptes comme l'exigent les directives communautaires. Cette situation remet à l'ordre du jour le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire¹⁴⁶⁶.

1008. Les dispositions communautaires exigent la Cour des comptes dans chaque État membre de la CEMAC. L'article 69 de la directive CEMAC n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances qui précise que « *les opérations relatives à l'exécution des lois de finances sont soumises à un triple contrôle, parlementaire, administratif et juridictionnel* ». La directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, laisse également planer une incertitude quant à la nature de la juridiction des comptes. Elle dispose à la section VI intitulée « Contrôle » en son point 1, que « *toutes les opérations relatives aux recettes, aux dépenses et au financement des budgets des administrations publiques doivent être soumises à un contrôle démocratique, juridictionnel et administratif* ». A la lecture de celles-ci, on pourrait penser que les législations nationales ont la liberté de choisir le modèle juridictionnel. Pourtant, les dispositions suivantes apportent des éclairages. L'article 72, alinéa 1 de la directive CEMAC n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances, ajoute que : « *le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et*

Finances publiques n°3, mars 2012, pp. 118-123 ; LUC SAIDI, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversité », RFFP n° 101, mars 2008, p.45 ; JACQUES MAGNET, « Classification des ISC financiers », RFFP, 2002, p. 8. ; Jean-François BERNICOT, « Quelle diversité de concept de contrôle en Europe ? », in Michel BOUVIER (sous dir.), Réforme des finances publiques : la conduite du changement, Actes de la IIIe Université de printemps du GERFIP, Paris, LGDJ, 2007, p. 143 ; et RFFP, n° 36, Les institutions de contrôle des comptes publics à l'étranger, 1991.

¹⁴⁶³M. BOUVIER, ESCLASSAN M. R. C., ORSONI G., BOUHADANA I., GILLES W., La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne, Paris, D.G.C.I.D., avril 2004, pp. 224-225.

¹⁴⁶⁴A. SOMA « Les caractères généraux du droit communautaire », Revue CAMES/SJP, n° 001/ 2017, p. 5.

¹⁴⁶⁵*Ibid.*

¹⁴⁶⁶J. RIDEAU, « Le rôle des États membres dans l'application du droit communautaire », in *Annuaire français de droit international*, volume 18, 1972. pp. 864. G. VANDERSANDEN, « Primauté du droit communautaire sur le droit national (un arrêt de la Cour de cassation de Belgique) », in *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 24 n°4, octobre-décembre 1972. pp. 847-858.

comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des comptes qui doit être créée dans chacun des États membres ».

1009. Par ailleurs, la directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, à la section VI intitulée « Contrôle » au point 3 précise que *« les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque État membre. Le programme et les méthodes de travail de la Cour des comptes ainsi que ses décisions et analyses sont établis en toute indépendance des pouvoirs exécutif et législatif »*. L'adoption des directives précitées visait en filigrane la promotion d'une gestion financière responsable au sein des États de cet espace communautaire¹⁴⁶⁷. La Cour des comptes qui doit être créée consacre l'existence d'un ordre juridictionnel complet, à côté de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Ces directives forment un véritable code général des finances publiques¹⁴⁶⁸ et tendent à devenir le droit commun dans plusieurs domaines de la vie juridique des États et des individus¹⁴⁶⁹. Cela est d'autant plus vrai qu'elles *« lient tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales leur compétence en ce qui concerne la forme et les moyens »*¹⁴⁷⁰. Les États ont ainsi l'obligation de transposer les directives¹⁴⁷¹, en mettant sur pied un cadre juridique approprié et efficace, suivi de l'application de facto des dispositions de ce cadre¹⁴⁷². Car tout le droit communautaire prime sur tout le droit interne de tout État membre, y compris les normes suprêmes à valeur

¹⁴⁶⁷ S. E. KOUA, « La prescription de la Cour des comptes comme institution supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire CEMAC aux États -membres : le cas du Cameroun », RAFIP n° double 3 & 4, p. 44.

¹⁴⁶⁸ S. YONOA, « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) », RFFP, n° 79/2002, p. 225.

¹⁴⁶⁹ ABDOULAYE SOMA « Les caractères généraux du droit communautaire », Revue CAMES/SJP, n° 001/2017, p. 2.

¹⁴⁷⁰ Traité révisé de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), Traité du 16 mars 1994, révisé le 25 juin 2008 ; l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) : *« la directive lie tout État membre quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens »* ; traité UEMOA révisé en son article 43 énonce que : *« Les directives lient tout État membre quant au résultat à atteindre »*. L'article 68 du traité de l'UEMOA indique que : *« afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque État membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour (...) : instituer une Cour des comptes... »*

¹⁴⁷¹ Lire B. MATHIEU, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français, « Revue française de droit constitutionnel » 2007/4 n° 72 | pages 675 à 693. SOPHIE MONNIER, Droit constitutionnel et droit communautaire. La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire, « Revue française de droit constitutionnel » 2006/4 n° 68 | pages 849 à 865

¹⁴⁷² Principe 1 de la « Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC » de 2006. Section 18. Déclaration de Lima

constitutionnelle¹⁴⁷³. En effet, ayant fait de la Cour des comptes l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, les compétences de celle-ci devraient être inscrites dans la Constitution.

1010. On se serait attendu à ce que les pouvoirs publics mettent les directives communautaires en application, tant sur le plan normatif qu'institutionnel. Malheureusement, la Chambre des comptes de la Cour suprême reste l'instance chargée de veiller à la régularité des comptes publics. Si la doctrine constate que cette formule manque de lisibilité et d'efficacité institutionnelle¹⁴⁷⁴. Elle semble avoir été maintenue, dans la mesure où la législation nationale n'a pas muté dans le sens de la suppression de la chambre des comptes. Les pouvoirs politiques sont particulièrement lents à accorder une grande marge de manœuvre à cette institution judiciaire dans la conduite de sa mission¹⁴⁷⁵.

1011. Les lois financières de 2018 fixent juste l'existence d'une juridiction des comptes, sans allusion à la Cour des comptes, qui semble être plus adaptée à la nouvelle gouvernance financière, en vertu des garanties d'indépendance qu'elle présenterait. En effet, d'une part, la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun dispose à l'article 42,1 que « *les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la juridiction des comptes* ». D'autre part, la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques précise à l'article 86,1 que « *le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par la juridiction des comptes* ». La chambre des comptes en exercice semble dès lors avoir été légitimée par la législation nationale. Pourtant, la bonne gouvernance suppose notamment le respect de l'état de droit, des droits de l'homme, de la transparence dans la gestion de la chose publique et l'obligation de rendre compte¹⁴⁷⁶ ; toutes choses que garantiraient mieux une juridiction indépendante comme la Cour des comptes.

1012. La Cour des comptes exigée par les directives communautaires n'est donc pas une juridiction administrative¹⁴⁷⁷ comme c'est le cas en France. Relevant du modèle napoléonien

¹⁴⁷³ CJUEMOA, avis du 18 mars 2003. Voir SOMA « Les caractères généraux du droit communautaire », Revue CAMES/SJP, n° 001/ 2017, p. 6.

¹⁴⁷⁴ N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », Revue française de finances publiques - 01/09/2016 - n° 135, p. 4.

¹⁴⁷⁵ S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », RFFP, n° 101, mars 2008, p. 67.

¹⁴⁷⁶ A. G. TCHABOURE, « Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de Développement », in *Études et recherches économiques*, n° 67, 2001, p. 33.

¹⁴⁷⁷ MAGNET (J.), « La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ? » RDP, 1978, p. 1537

ou latin¹⁴⁷⁸, il s'agit d'un juge administratif spécialisé¹⁴⁷⁹. La Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière relèvent toutes deux du Conseil d'État en cassation¹⁴⁸⁰. En effet, pour le doyen VEDEL, la Cour des comptes, en France, relève de l'ordre juridictionnel administratif, en raison du « *critère décisive de rattachement au juge de cassation : le Conseil d'État* »¹⁴⁸¹. La Cour des comptes constitue une juridiction administrative spécialisée en matière de finances publiques, relevant du Conseil d'État par la voie du recours en cassation¹⁴⁸². Les Chambres régionales des comptes constituent, par le même critère de rattachement, des juridictions administratives¹⁴⁸³. Au Cameroun, L'absence de la Cour des comptes est combinée à la non mise en place des juridictions d'instance pour le contrôle des comptes publics.

1. La mise en place différée des juridictions inférieures des comptes

1013. Un ordre de juridiction complet suppose l'existence de juridictions chargées de connaître des affaires en premier ressort. « *Les Tribunaux régionaux des comptes sont nés des limites de la centralisation du système de contrôle et d'apurement des comptes publics* »¹⁴⁸⁴. Il s'agit de la concrétisation du double degré de juridiction, qui impose que les justiciables aient la possibilité de voir leurs affaires portées devant au moins deux instances en cas d'insatisfaction. Ils doivent avoir la possibilité de remettre en cause les premières décisions sur leur affaire devant un autre juge. Le contrôle juridictionnel, à travers les juridictions inférieures des comptes, apparaît donc comme étant un contrôle externe de deuxième niveau¹⁴⁸⁵.

1014. La mise en œuvre du double degré de juridiction est diversement effectuée au Cameroun. Pour la juridiction judiciaire, il existe des tribunaux de première et de grande instance, ainsi que des cours d'appel. Pour la juridiction administrative, après une longue période du confinement au niveau de la Cour suprême à travers sa chambre administrative, qui cumulait les offices d'instance et d'appel, les tribunaux administratifs d'instance sont

¹⁴⁷⁸ WEMO-DJUNGA, *Contrôle externe des finances publiques*, type latin, Bruxelles, édit. Bruylant, 1993.

¹⁴⁷⁹E. ALLIX, *Traité de science des finances et de législation financière française*, 6e édition, Rousseau et Cie, Paris, 1931, p. 411 ;

¹⁴⁸⁰ J. C.CABANNE, « Le recours en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes », *Rev. Trésor*, 1979, p.187.

¹⁴⁸¹ G. VEDEL, « La Cour des comptes et le juge administratif de droit commun », in *La Cour des comptes d'hier à demain*, Acte des Journées Cour des comptes-Université, Strasbourg, 13-14 mai 1977, *Annale de la Faculté de Droit et des Sciences politiques et de l'institut de recherches juridiques, politiques et sociales de Strasbourg*, Tome XXVII, p. 356.

¹⁴⁸² J. M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, t. 1, 3^e édition, Paris, 1984, pp. 312-314.

¹⁴⁸³E. DOUAT, *La chambre régionale des comptes et l'ordre juridictionnel administratif*, Tome 1-3, Université de Bordeaux, 1991.

¹⁴⁸⁴C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La difficile gestation des juridictions inférieures des comptes au Cameroun », *Juridis périodique*, n° 68, octobre, novembre, décembre 2006, p. 111.

¹⁴⁸⁵P. R. H. WATINE, « Le système français de contrôle des comptes des collectivités locales : quelles évolutions ? », *RFFP*, n° 85, février 2004, p. 24.

finalement rendus opérationnels en 2012, et la chambre administrative est devenue la juridiction d'appel et de cassation. S'agissant enfin de la juridiction des comptes, l'architecture prévue en 1996 prévoit les tribunaux régionaux des comptes, compétents en instance, et la chambre des comptes de la Cour suprême en appel et cassation. Ces tribunaux régionaux des comptes ont aussi une vocation locale, en ce qu'ils sont institués pour le jugement des comptes des collectivités territoriales décentralisées¹⁴⁸⁶. « *Un des aspects de l'organisation des tribunaux régionaux des comptes est dominé dans cette loi par le souci de leur conférer un ancrage régional* »¹⁴⁸⁷.

1015. Malheureusement, cette architecture n'est pas toujours effective. La loi n° 2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes à son article 67,1 prévoit que « *la mise en place des Tribunaux régionaux des comptes s'effectue de manière progressive, en fonction des besoins et des moyens de l'État. (2-a) En attendant la mise en place des Tribunaux régionaux des comptes, la Chambre des comptes de la Cour suprême exerce leurs attributions conformément aux dispositions de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003. [...]* »¹⁴⁸⁸. Cette disposition laisse la voie à une politisation du contrôle juridictionnel des comptes locaux, du fait de la progressivité dans la mise en place des juridictions¹⁴⁸⁹. La constitutionnalisation de la progressivité apparaît ainsi comme une stratégie d'un « *sens aiguisé, doublé du reste d'une talentueuse perversité, de la gestion ou de la manipulation de la psychologie politique* »¹⁴⁹⁰. C'est « *le reflet d'une stratégie délibérée et permanente d'instrumentalisation politicienne des changements et des évolutions* »¹⁴⁹¹.

1016. La recherche d'une plus grande efficacité et d'une légitimité avérée du contrôle des finances locales participe à la motivation de la densification du réseau juridictionnel de contrôle

¹⁴⁸⁶A. AKONO OLINGA, *L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun*, thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II-SOA, 2019, p. 234.

¹⁴⁸⁷ SIETCHOUA DJUITCHOKO C., « La difficile gestation des juridictions inférieures des comptes au Cameroun », op. cit. L'éminent auteur fait remarquer que : « les tribunaux régionaux des comptes sont organisés à la manière des services locaux. Le schéma d'organisation des tribunaux régionaux des comptes, orienté en partie vers les régions, est une suite nécessaire de leur régionalisation. C'est que réellement, leur état est d'avoir une organisation capable de contrôler et de juger sur place les comptes des collectivités publiques décentralisées et de leurs établissements publics ».

¹⁴⁸⁸ Le principe de progressivité dans la mise sur pied des institutions est consacré par l'article 67 de la constitution du 18 janvier 1996 modifiée en 2008.

¹⁴⁸⁹A. AKONO OLINGA, *L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun*, thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II-SOA, p. 242. OLINGA A. D., « L'article 67 de la constitution », *Lex Lata*, n° 033, mars 1997, pp. 3-9 : « Trois enjeux principaux doivent être relevés au sujet du principe de progressivité énoncé par l'article 67, alinéa 1 », « La détermination des institutions dont la mise en place est soumise à la progressivité, la détermination des compétences en matière de mise en place des nouvelles institutions et le contrôle du rythme de mise en place des nouvelles institutions »

¹⁴⁹⁰ E. GWELTAZ, « Sécurité juridique et mesures transitoires », *R.F.D.A.*, 2007, p. 275

¹⁴⁹¹*Ibid.*

de la gestion publique¹⁴⁹². Malheureusement, jusqu'à présent, lesdits tribunaux n'existent pas. Le principe de progressivité constitutionnelle consacré freine manifestement la mise en place des institutions issues de la loi constitutionnelle de 1996. Cette situation entraîne un étouffement de la chambre des comptes, obligée de connaître des comptes des entités décentralisées, notamment les collectivités territoriales décentralisées, leurs établissements publics et les syndicats de communes le cas échéant, en plus des comptes de l'État et des autres personnes publiques. Cette saturation rend le contrôle de la chambre des comptes difficile, dans la mesure où elle n'a pas les moyens humains, matériels et financiers suffisants pour se déployer, étant entendu que les communes sont encore très enclavées.

1017. En dehors du fait que les instances chargées de contrôler les comptes ne soient pas encore opérationnelles, il se trouve que celles qui existent ont une proximité trop grande avec le pouvoir exécutif.

2. La proximité des juridictions avec le pouvoir exécutif

1018. Pour mener à bien son ardente mission de contrôle des finances publiques¹⁴⁹³, la juridiction des comptes doit bénéficier des garanties d'indépendance et d'impartialité. Ainsi, *« l'indépendance des juridictions des comptes, tant par rapport au pouvoir politique que par rapport aux autorités administratives les plus élevées, est une question fondamentale et même un préalable fondamental pour un bon fonctionnement du contrôle des comptes »*¹⁴⁹⁴. Mais, la configuration actuelle des juridictions n'est pas satisfaisante à plusieurs égards. En effet, entendue comme l'ensemble des structures chargées de l'exercice du pouvoir de juger, il se trouve que l'architecture juridictionnelle est imparfaite, et conduit à réduire la portée des contrôles effectués. Il en est ainsi dans la mesure où le pouvoir exécutif influence la composition des cours et tribunaux.

1019. En principe, l'alinéa 2 de l'article 37 de la constitution de 1996 dispose que *« le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême, les Cours d'appel, les tribunaux. Il est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Les magistrats du siège ne relèvent dans leurs fonctions juridictionnelles que de la loi et de leur conscience »*. Cette disposition qui trace la

¹⁴⁹²A. AKONO OLINGA, L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II-SOA, p. 232.

¹⁴⁹³A. LAMBERT, « vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », POUVOIRS, Revue française d'Études constitutionnelles et politiques, n° 134, 2010, p. 57. BOUVIER (M.) (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 104.

¹⁴⁹⁴M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 230.

ligne de partage de compétences, des pouvoirs et de leur indépendance est battue en brèche. En effet, par divers procédés, le pouvoir exécutif arrive à influencer, voire neutraliser le pouvoir judiciaire.

1020. Le pouvoir exécutif est fortement impliqué dans l'organisation de la justice et des juridictions. Il s'agit de l'un des paradoxes constitutionnels que relève Jean Mermoz Bikoro. En effet, selon lui, le pouvoir judiciaire est inféodé par le pouvoir exécutif¹⁴⁹⁵. Cette inféodation se traduit concrètement par la dépendance du pouvoir judiciaire à l'égard de l'exécutif présidentiel¹⁴⁹⁶. Il existe une forte dépendance organique et matérielle du pouvoir judiciaire à l'égard de l'exécutif¹⁴⁹⁷. L'influence du président de la République sur la carrière des magistrats est concrétisée par son influence et son pouvoir disciplinaire sur le déroulement de la carrière des magistrats.

1021. Il se trouve concrètement que l'article 6 du décret n° 95/48 du 8 mars 1995 portant statut de la magistrature précise à son alinéa 1 que « *les nominations, mutations, promotions, détachements, admission à un congé de maladie de longue durée, à la disposition ou à la retraite des magistrats sont décidés par décret* ». L'alinéa 2 prévoit que ces nominations sont soumises à l'avis préalable du Conseil supérieur de la Magistrature. Ainsi, la carrière des magistrats dépend essentiellement de la volonté du président de la République¹⁴⁹⁸. Le Conseil supérieur de la Magistrature n'a qu'un pouvoir consultatif et est lui-même subordonné au pouvoir exécutif¹⁴⁹⁹, au moins en ce qu'il est présidé par le président de la République. Cet avis n'est pas un avis conforme, mais obligatoire. Par ailleurs, l'avancement des magistrats voit intervenir le Président et le ministre de la Justice¹⁵⁰⁰. Une fois les magistrats recrutés dans les conditions définies par la réglementation en vigueur¹⁵⁰¹, ils « *sont affectés par décret en stage dans le parquet général d'une cour d'appel en qualité d'attachés de justice* »¹⁵⁰².

1022. De plus, le régime disciplinaire des magistrats dépend du président de la République. En effet, « *la sanction des magistrats revient au président de la République, dans un contexte où le constituant aurait dû confier cette fonction au Conseil supérieur de la magistrature, lequel conseil serait, non pas présidé par le chef de l'État, mais par le président de la Cour suprême,*

¹⁴⁹⁵J. M. BIKORO, *Les paradoxes constitutionnels en droit positif du Cameroun*, Université de Yaoundé II, 2010-2011, 158 p.

¹⁴⁹⁶*Ibid.*

¹⁴⁹⁷*Ibid.*

¹⁴⁹⁸*Ibid.*

¹⁴⁹⁹J. C. OND-TONYE, « L'émergence d'un pouvoir judiciaire dans l'ordre constitutionnel camerounais », *Op.cit.*, p. 42.

¹⁵⁰⁰-Cf. Articles 26-40 du décret.

¹⁵⁰¹-Lire utilement les articles 11 à 13 du décret n° 95/48 du 8 mars 1995 portant statut de la magistrature.

¹⁵⁰²-Article 14 al. 1 du même décret.

ou par toute autre autorité indépendante du pouvoir exécutif »¹⁵⁰³. Ainsi, comme le prévoit l'article 47 du décret n° 95/48 du 8 mars 1995 portant statut de la magistrature, « *les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont : a) l'avertissement ; b) la réprimande ; c) la radiation du tableau d'avancement ; d) le retard à l'avancement d'échelon pour une durée maximum de deux ans ; e) l'abaissement d'un ou plusieurs échelons ; f) le retrait de la fonction ; g) la rétrogradation d'un groupe ou d'un grade ; h) l'exclusion temporaire du service pour une durée maximum de six (6) mois ; i) la révocation sans suspension ou déchéance de droits à pension ; (ou) – la révocation avec suspension ou déchéance de droits à pension ;* » Ces sanctions sont prononcées par le président de la République quoiqu'après avis du Conseil supérieur de la Magistrature. Il s'agit manifestement d'une « *opportunité offerte à l'exécutif pour assurer plus ou moins directement l'obéissance du juridictionnel* »¹⁵⁰⁴. Ce pouvoir de sanction apparaît comme une épée de Damoclès sur la tête des magistrats.

1023. Toute cette dépendance du judiciaire vis-à-vis de l'exécutif est liée au fait que c'est le pouvoir exécutif qui garantit l'indépendance du judiciaire. Cette dépendance organique s'étend aux moyens financiers alloués à la justice. En effet, le budget de la justice n'est pas autonome, il dépend du ministère de la Justice qui est une composante du pouvoir exécutif. Ce dernier peut donc limiter financièrement la justice, pour éviter son déploiement. Cette dépendance financière conditionne le fonctionnement de l'assujetti, mieux encore, induit la relativité de son autonomie¹⁵⁰⁵. Pourtant, « *la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement (...) est inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »¹⁵⁰⁶. La dépendance organique de la justice vis-à-vis de l'exécutif constitue un frein au contrôle des finances publiques dans la mesure où c'est le contrôle qui détermine les moyens, les capacités de projection du contrôleur judiciaire. En marge de la prépondérance de l'exécutif sur les juridictions, il faut également noter que celles-ci ont une emprise réduite sur les finances publiques.

Paragraphe 2. L'emprise limitée des juridictions sur les finances publiques

¹⁵⁰³J. M. BIKORO, *Les paradoxes constitutionnels en droit positif du Cameroun*, Op.cit., p. 62.

¹⁵⁰⁴J. GOUDEM, *L'organisation juridictionnelle du Cameroun*, Op.cit., p. 367.

¹⁵⁰⁵S. AKONO OMBGA, *L'apport du juge des comptes au contrôle juridictionnel des finances locales au Cameroun*, Op.cit., p. 78.

¹⁵⁰⁶-Décision n° 2002-456 DC du 27 décembre 2001 du Conseil constitutionnel français.

1024. Les juridictions camerounaises, quoiqu'impliquées dans le contrôle des finances publiques, sont peu imprégnées de la nouvelle gestion publique qui impose pourtant une vérification systématique des comptes publics. En effet, il faut relever que l'étendue de ce contrôle est restreinte (A), et que la répression est instrumentalisée (B).

A. La restriction de l'étendue du contrôle juridictionnel

1025. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des finances publiques, aucune juridiction n'effectue véritablement le contrôle de la gestion des finances publiques (1). Par ailleurs, certains comptes échappent au contrôle du juge (2).

1. L'absence du contrôle de la gestion publique

1026. Si en France « *les juridictions financières sont au cœur du système de contrôle de la gestion publique, car leur champ de compétence très large s'étend à l'ensemble des administrations publiques et à tous les organismes subventionnés* »¹⁵⁰⁷, au Cameroun, ce contrôle n'est pas encore effectué par les juridictions. En effet, à l'heure actuelle, le contrôle de la gestion existe, mais il est effectué par une instance administrative, le Conseil de discipline budgétaire et financière qui n'est pas une juridiction dans le sens strict du terme, comme c'est le cas en France. Au Cameroun, la version première du projet de loi relative à la création de la chambre des comptes comportait bien un contrôle de la gestion des Ordonnateurs et il était par ailleurs prévu que la chambre pouvait elle-même saisir le conseil de discipline budgétaire compétent pour les sanctionner¹⁵⁰⁸. Pourtant, les contrôles du juge des comptes devraient, en dévoilant les irrégularités budgétaires, permettre de sanctionner les écarts, afin de réduire, dans la mesure du possible, le nombre d'infractions commises¹⁵⁰⁹.

1027. Le décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière à l'article 2 (1) précise que : « *le conseil est chargé de prendre les sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou de fait, coupables d'irrégularités et de fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions, irrégularités et fautes ayant eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique* ». À ce titre, ce conseil sanctionne les irrégularités et fautes de gestions commises par les Ordonnateurs et gestionnaires de crédits de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises et organismes publics et parapublics, ainsi que toute autre personne agissant en cette qualité ;

¹⁵⁰⁷ F. ADAM, O. FERRAND ETREMY, *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2003, p. 296.

¹⁵⁰⁸ M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, pp. 225-226.

¹⁵⁰⁹ L. PHILIP, *Finances publiques*, 3^e éd., CUJAS, 1989, p. 282.

les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal, mais agissant occasionnellement ou subsidiairement comme Ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'État ; les commissaires aux comptes, censeurs et commissaires de gouvernement auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité.

1028. C'est la loi n° 76/4 du 8 juillet 1976 modifiant la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des Ordonnateurs, gestionnaires, et gérants des crédits publics et des entreprises d'État, qui précise le contenu de la faute de gestion. Son article 3 considère comme fautes de gestion préjudiciable aux intérêts de la puissance publique, l'engagement d'une dépense sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet ; l'engagement d'une dépense sans crédit disponible ou délégué ; l'engagement d'une dépense sans pièces justificatives suffisantes ; l'engagement d'une dépense sans visa, autorisation ou réquisition préalable de l'autorité compétente ; l'engagement d'une dépense ou certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux, des prestations de biens ou de services ; le recrutement et l'emploi effectif d'un agent sans intervention du contrôle budgétaire quand ce contrôle est prévu par les règlements ; le recrutement d'un agent en infraction à la réglementation du travail en vigueur ; la modification irrégulière de l'affectation des crédits ; les appels à la concurrence, les lettres de commande et les achats effectués en infraction à la réglementation sur la passation des marchés publics ; l'utilisation à des fins personnelles des agents ou des biens de l'État et des collectivités publiques lorsque ces avantages n'ont pas été accordés par les lois et règlements.

1029. Aussi, à défaut de créer la Cour des comptes prévue par les directives communautaires, et chargée de ce contrôle juridictionnel de la gestion publique, ne faut-il pas étendre les compétences de la chambre des comptes existante au contrôle de la gestion des fonds publics¹⁵¹⁰ ? Car, l'exclusion de certaines matières du périmètre du contrôle du juge des comptes est également décriée.

2. L'exclusion de certaines matières du contrôle

1030. La soustraction de certaines dépenses au contrôle du juge des comptes est une règle presque aussi répandue que le principe de la vérification des comptes¹⁵¹¹. C'est ainsi qu'un grand pan des finances publiques échappe au contrôle juridictionnel. Si certaines échappent à

¹⁵¹⁰ J. M. ONDOUA EKOBENA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 75.

¹⁵¹¹ S. FLIZOT, *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'UE*, Op.cit., p. 338.

tout contrôle, d'autres sont contrôlées par des institutions *ad hoc*. Dans le premier cas, il s'agit des finances affectées aux dépenses militaires et dans le second cas, il s'agit des finances des organes constitutionnels.

1031. S'agissant des dépenses militaires, il s'agit d'un secteur qui jouit d'une quasi immunité. L'opacité entoure généralement les dépenses faites dans le domaine militaire et de la sûreté de l'État, qui sont généralement exécutée en procédures dérogatoires. Elles sont à l'abri du regard du citoyen lambda. Si l'article 6 de la loi n°2 018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun prévoit à son article 6, alinéa 2 que "les contrats de l'administration sont régulièrement contrôlés par la juridiction des comptes", il convient de constater que les marchés spéciaux, c'est-à-dire les marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État¹⁵¹² ne font l'objet d'aucun contrôle. Il s'agit des « *marchés qui ne répondent pas, pour tout ou partie aux dispositions relatives aux marchés sur appels d'offres ou au marché de gré à gré en raison de leur spécificité liée pour l'essentiel à la sécurité* ». La logique qui anime cette immunité soutient que certaines informations doivent être cachées au public, du fait de leur caractère prétendument stratégique.

1032. S'agissant des finances des organes constitutionnels, si elles jouissent d'une immunité juridictionnelle, elles sont par contre contrôlées par une institution *ad hoc*. En effet, l'article 38 de la loi du 21 avril 2003 dispose que « *les comptes des organes constitutionnels sont soumis à l'examen d'une commission composée d'un représentant de chaque organe et présidée par le président de la Chambre des comptes* ». L'article 38, alinéa 2 ajoute que : « *la commission (...) examine les comptes ou tout document en tenant-lieu, si nécessaire ; entend le comptable de l'organe constitutionnel concerné. Elle adresse un rapport confidentiel de ses observations et recommandations au président de la République et aux dirigeants des autres organes constitutionnels* ». Deux précisions peuvent être faites au regard de ces dispositions. D'une part, celle relative à l'identification des organes constitutionnels concernés et d'autre part, celle relative à la portée de ce contrôle.

1033. Relativement à l'identification des organes constitutionnels, pour Vincent Dussart, « *ce n'est pas parce qu'une institution est reconnue par la Constitution qu'elle a rang d'institution constitutionnelle. Encore faudrait-il que les règles relatives à sa création, à son organisation*

¹⁵¹²Article 71. (1), Code des marchés publics.

et à ses attributions soient prévues par la Constitution elle-même »¹⁵¹³. C'est ainsi qu'il convient de relever que les institutions qui entrent dans cette catégorie sont : la présidence de la république, le parlement, le Conseil constitutionnel, la haute cour de justice, conseil économique et social. D'autres organes constitutionnels en sont exclus, et sont par conséquent soumis au contrôle juridictionnel ; il s'agit notamment des régions.

1034. La prise en compte de la présidence de la république tient à son caractère politique¹⁵¹⁴ et surtout à la prépondérance de l'autorité qui l'incarne. En effet, l'article 5, alinéa 1 fait du président de la république l'institution phare de l'État. Il est le chef de l'État, élu de la Nation toute entière, il incarne l'unité nationale, définit la politique de la nation, veille au respect de la Constitution. Par son arbitrage, il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ; il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la permanence et de la continuité de l'État, du respect des traités et accords.

1035. Le Parlement¹⁵¹⁵ est comme la présidence de la République. Le professeur Loïc Philip le qualifie de « contrôle particulier »,¹⁵¹⁶ car son contrôle échappe à la compétence de la Cour des comptes. La gestion des fonds des assemblées parlementaires est contrôlée par une commission¹⁵¹⁷. Le Conseil constitutionnel¹⁵¹⁸ est également soumis au contrôle d'une commission. Il « est l'instance compétente en matière constitutionnelle. Il statue sur la constitutionnalité des lois. Il est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions »¹⁵¹⁹. La Haute Cour de justice¹⁵²⁰ « est compétente pour juger les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par : - Le président de la République en cas de haute trahison ; -Le Premier ministre, les autres membres du gouvernement et assimilés, les hauts responsables de l'administration ayant reçu la délégation de pouvoirs en application des articles 10 et 12, en cas de complot contre la sûreté de l'État. »¹⁵²¹.

¹⁵¹³ V. DUSSART, L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, Paris, CNRS éditions, 2000, pp. 7-11. Cité par D. OUEDRAOGO, L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 95. NICAISE MÉDÉ, « L'autonomie financière des assemblées parlementaires en Afrique francophone », *Op.cit.*, p. 286. « Sur la base de son statut de pouvoir public, le juge financier peut revendiquer un droit de regard, un droit d'exercer son pouvoir de contrôle sur les comptes et la gestion des assemblées parlementaires africaines francophones... »

¹⁵¹⁴ Lire les articles 5 à 10 de la constitution.

¹⁵¹⁵ Articles 14 à 36 de la constitution. Article 14 (1), Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend deux (2) chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat.

¹⁵¹⁶ L. PHILIP, *Finances publiques*, 3^e éd., CUJAS, Paris, 1989, p.295.

¹⁵¹⁷ L. PHILIP, *Finances publiques*, 3^e éd., CUJAS, Paris, 1989, p.295.

¹⁵¹⁸ Articles 46 à 52 de la constitution.

¹⁵¹⁹ Article 46 de la constitution.

¹⁵²⁰ Article 53, même si elle n'est pas encore effective.

¹⁵²¹ Article 53 de la constitution

1036. Lorsqu'elle siège, la commission est composée d'un représentant de chaque organe et est présidée par le président de la Chambre des comptes. Elle comprend par ailleurs un membre de la présidence de la République, un membre de chacune des chambres du parlement, un membre du Conseil constitutionnel, un membre du conseil économique et social, un membre de la haute Cour de justice¹⁵²², un membre de la Cour suprême. Relativement à la portée de son contrôle, il convient de dire que ladite commission n'a pas encore été mise en place. Ce qui permet de constater que si les finances des organes constitutionnels sont soumises à un contrôle, quoique non juridictionnel, dans les faits, ces organes jouissent jusqu'à présent d'une immunité certaine. Leurs comptes ne sont pas contrôlés, ce qui peut être la porte ouverte à toute pratique de mauvaise gouvernance financière. Par ailleurs, il faut noter qu'aucune mention sur les conséquences du contrôle n'est faite. En effet, la loi de 2003 indique juste que la commission dresse un rapport à la présidence de la République, et aux dirigeants des autres organes constitutionnels. C'est dire l'incompétence de la commission à tirer les conséquences des irrégularités qu'elle pourrait constater. On peut donc aisément penser que des mesures devront, à l'issue du contrôle, être prises, soit par le président de la République, soit par les dirigeants des organes constitutionnels. On n'est pas éloigné de l'administration, juge et partie. En effet, si la commission constate une comptabilité de fait commise soit par le président de la République ou par les dirigeants des autres organes constitutionnels, elle n'a pas le pouvoir d'agir ; elle va encore simplement transmettre ses constatations, qui peuvent par conséquent rester sans suite. À la restriction de l'étendue du contrôle, il faut également ajouter l'instrumentalisation de la répression.

B. L'instrumentalisation de la répression

1037. L'emprise des juridictions sur le contrôle des finances publiques est réduite, en ce qui concerne la répression des infractions portant atteinte à la fortune publique. Organiquement fragilisé par le pouvoir exécutif, le contrôle des finances publiques l'est également par l'implication de l'exécutif dans les procédures. Pourtant, Montesquieu affirmait il y a fort longtemps qu' *« il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutif »*¹⁵²³.

1038. L'exercice de la fonction de juger interdit ainsi toute immixtion d'organes n'appartenant pas au corps de la magistrature. Ces exigences d'ordre procédural en justice, qu'elles soient traditionnelles ou modernes, ont pour finalité essentielle d'empêcher l'arbitraire, la partialité ou

¹⁵²² Notons qu'elle n'est pas encore opérationnelle.

¹⁵²³ Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Ed Flammarion, Paris, 1979, Tome I, p. 294.

l'influence de pressions extérieures, notamment politiques¹⁵²⁴. Autrement dit, la séparation des pouvoirs consacrée par Montesquieu, se dessine précisément comme le refus de l'arbitraire dans la mise en œuvre de la loi¹⁵²⁵.

1039. Malheureusement, « *l'État contemporain en récupérant le dogme politique de la séparation des pouvoirs l'a vidé de sa dimension d'équilibre des pouvoirs pour en faire une règle d'organisation purement formelle qui au demeurant, n'empêche nullement une concentration des pouvoirs chez l'un ou l'autre des trois organes classiques* »¹⁵²⁶. En effet, si « *le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour suprême, les cours d'appel et les tribunaux. Il est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* »¹⁵²⁷, plusieurs éléments permettent de confirmer que « *la justice n'est pas une institution en dehors de nos institutions* »¹⁵²⁸ comme l'affirmait le président Paul BIYA.

1040. Au-delà des prescriptions textuelles, « *les rapports entre la justice et le pouvoir exécutif soulèvent des problèmes à la fois complexes et importants* »¹⁵²⁹. La justice s'affirme comme un simple démembrement de l'exécutif¹⁵³⁰. Son intrusion dans l'activité juridictionnelle¹⁵³¹ est un fait. À titre d'exemple, le 3 mai 2012, le TGI du Mfoundi avait acquitté (décision d'acquiescement) l'ex-secrétaire général de la présidence de la République Jean Marie Atangana Mebara dans l'affaire du détournement de fonds relatifs à l'achat de l'avion présidentiel. L'ordre de mise en liberté du président du Tribunal de Grande Instance (TGI) du mfoundi, Gilbert Schlick, signé par les autres juges du procès, n'a jamais été exécuté. L'ex-SGPR a été maintenu en prison, avant d'être inculpé pour une autre affaire, avec un nouveau mandat de détention provisoire. La Cour d'appel avait mis quatre mois pour remettre en cause la première décision du 3 mai, et l'a condamné à 15 ans de prison, il demeure en prison. Le magistrat Schlick a reçu un ordre de produire une « note explicative » de la décision qu'il avait prise. En 2014, il fut déchargé de ses fonctions de président du TGI de Yaoundé et nommé vice-président de la Cour d'appel du Centre.

¹⁵²⁴ A. BADARA FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics », Revue Afrilex, n° 3, juin 2003. p. 31.

¹⁵²⁵ Isabelle Pariente-Butterlin, *Le droit, la norme et le réel*, P.U.F., p. 150.

¹⁵²⁶ A. AEUIR, Le principe de la séparation des pouvoirs dans les États africains : l'exemple de la Constitution malgache de 1992 ; revue de droit des pays d'Afrique francophone, numéro 816, oct.-déc. 1994.

¹⁵²⁷ Art. 37, al. 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

¹⁵²⁸ Discours prononcé à l'audience solennelle de la rentrée de la Cour suprême le 23 décembre 1982.

¹⁵²⁹ R. PERROT., Institutions judiciaires, *Op.cit.*, p. 35.

¹⁵³⁰ C. MONEMBOU, *La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais : contribution à l'étude de l'évolution constitutionnelle*, Thèse, Université de Yaoundé 2, 2010, p. 235.

¹⁵³¹ OND – TONYE (J.D C) « L'émergence d'un pouvoir judiciaire dans l'ordre constitutionnel camerounais », in A. ONDOUA (Dir). *La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 Bilan et perspectives*, Afrédit, avril 2007, p. 41.

1041. Dans le cadre du contrôle effectué par la chambre des comptes par exemple, l'article 37 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême dispose que : « *Si l'instruction ou l'examen des comptes fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, le procureur général près la Cour suprême informe le ministre chargé des finances et les ministres ou autorités de tutelle intéressés. Le dossier est transmis au ministre de la Justice par le procureur général près la Cour suprême. Cette transmission vaut plainte au nom de l'État, de la collectivité territoriale décentralisée, de l'entreprise publique ou parapublique ou de l'établissement public concerné* »¹⁵³². Cette intrusion de l'exécutif est également consacrée par l'article 11 de la loi n° 2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des Tribunaux régionaux des comptes : « *le Procureur général saisit le ministre de la Justice en cas de constatation de faits constitutifs d'infraction à la loi pénale* ».

1042. On peut alors se demander pourquoi le Procureur ne saisit-il pas lui-même directement les juridictions pénales. Cette situation montre bien que l'exécutif a la maîtrise du procès, car il peut ne pas saisir la juridiction, aux fins de sanction de l'infacteur. L'une des récriminations généralement adressées aux procès relatifs à la gestion financière de l'État fait état de ce que les contingences politiques influencent les procédures et les décisions de justice en matière financière. Face à ces multiples imperfections du système juridictionnel, il convient de proposer des pistes d'amélioration de ce contrôle spécifique.

¹⁵³²Loi n° 2006/16 DU 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême, article 129. Si l'instruction ou l'examen des comptes fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, le Procureur général près la Cour suprême informe le ministre chargé des Finances et les ministres ou autorités de tutelle intéressés. Le dossier est transmis au ministre de la Justice par le Procureur général près la Cour suprême. Cette transmission vaut plainte au nom de l'État, de la collectivité territoriale décentralisée, de l'entreprise publique ou parapublique ou de l'établissement public concerné.

SECTION 2. L'AMELIORATION ENVISAGEABLE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL

1043. Tout système juridique doit tendre vers la sécurité¹⁵³³. Cette sécurité « *constitue (...), de nos jours, un enjeu renouvelé du droit contemporain* »¹⁵³⁴. Alors, face aux écarts relevés, il est important de proposer des perspectives d'amélioration, afin de garantir une meilleure sécurité juridique. Il s'agit de proposer des perspectives porteuses de changement notoire dans les systèmes financiers publics¹⁵³⁵. Les perspectives d'amélioration doivent avoir pour finalité de rendre le contrôle capable d'atteindre l'idéal de bonne gouvernance, favoriser d'une part la transparence financière et d'autre part, l'efficacité et la performance dans la gestion des ressources financières publiques¹⁵³⁶. Aussi, est-il important d'entreprendre des mutations d'ordre organique (paragraphe 1), ainsi que des adaptations, sur le plan fonctionnel (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les mutations organiques souhaitables

1044. Le contrôle juridictionnel doit être transformé, en vue d'éliminer tous les écarts avec les exigences de la nouvelle gestion publique. C'est dire que « *le juge, au-delà de sa place exposée à la critique dans les systèmes politiques africains, joue un rôle fondamental dans la garantie de l'État de droit, et davantage dans la protection des deniers publics* »¹⁵³⁷. Il faut donc mettre en place un ordre juridictionnel des comptes complet (A), mais aussi reconfigurer ces juridictions (B).

A. La mise en place d'un ordre juridictionnel des comptes complet

1045. Il est d'abord souhaitable d'opérer des mutations organiques, en vue du renforcement de la transparence dans la chaîne d'exécution des budgets publics¹⁵³⁸. Car, la formule actuelle manque de lisibilité et d'efficacité institutionnelle¹⁵³⁹. En effet, « *il n'y a pas de bonne gestion*

¹⁵³³J.-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 2012, p. 42.

¹⁵³⁴C. A. MORAND (Dir.), *La pesée globale des intérêts*, Ed. Helbing et Lichtenhahn, Bale et Francfort sur le Main, collection genevoise, 1996.

¹⁵³⁵S. B. BATONON, Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique, thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2016, p. 23.

¹⁵³⁶D. ZOURE. La modernisation du cadre budgétaire des pays de l'UEMOA. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2013, p. 20.

¹⁵³⁷A. AKONO OLINGA, « L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun, thèse de doctorat en droit public », Université de Yaoundé II-SOA, p. 231.

¹⁵³⁸BEGNI BAGAGNA, le principe de transparence dans les finances publiques des états membres de la CEMAC, RAFIP, p. 212.

¹⁵³⁹N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *Revue française de finances publiques*, 2016, n° 135, p. 4.

des finances publiques sans un contrôle a posteriori efficace, dévolu à une juridiction financière indépendante, et dotée de pouvoirs et de capacités d'investigation étendus »¹⁵⁴⁰. La réalisation du contrôle des comptes par la chambre des comptes en instance, en appel et en cassation est inadaptée à la philosophie de la nouvelle gestion publique. Cette situation édulcore le double degré de juridiction. Il convient donc de mettre sur pied la Cour des comptes, car elle présente des avantages (1) par rapport à la formule actuelle. De même, la mise en place des tribunaux régionaux des comptes (2) donnerait au contrôle juridictionnel, un souffle supplémentaire, pour l'atteinte des objectifs d'efficacité, de proximité et de bonne administration de la justice.

1. La mise en place de la Cour des comptes

1046. Selon le professeur SIETCHOUA, si la chambre des comptes demeure un outil de qualité dans le système de contrôle des finances publiques¹⁵⁴¹, il se trouve qu'elle est moins avantageuse que le modèle de la Cour des comptes¹⁵⁴². En imposant la création d'une Cour des comptes dans chaque État-membre, et donc d'un ordre juridictionnel financier autonome¹⁵⁴³, le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la CEMAC devient la matrice de la renaissance des systèmes financiers publics des États¹⁵⁴⁴. En effet, depuis 2011, les textes nouveaux obligent les États à créer des Cours des comptes, à la fois organes d'audit, d'expertise et de jugement, au service des finances publiques saines et performantes¹⁵⁴⁵. C'est ainsi que les directives impulsent une nouvelle dynamique à la gestion publique¹⁵⁴⁶. La création de cette juridiction permettra d'alléger l'échiquier institutionnel des organes de contrôle de la gestion

¹⁵⁴⁰ Point E-2-2 du Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

¹⁵⁴¹ C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême) », *Juridis périodique*, n° 56, octobre novembre décembre 2003, p. 74.

¹⁵⁴² La directive CEMAC en son article 72, alinéa 1 selon lequel « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des comptes qui doit être créée dans chacun des États membres » ; L'article 86 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques : « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par la juridiction des comptes »

¹⁵⁴³ D. OUÉDRAOGO, L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 103

¹⁵⁴⁴ S. B. BATONON, Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique, thèse de droit, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2016, p. 2.

¹⁵⁴⁵ N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *Revue française de finances publiques*, 2016, n° 135, p. 4.

¹⁵⁴⁶ S. B. BATONON, « Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », *Droit*, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016, p. 19. S. YONABA : l'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques, in « contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 100, 2008, pp. 60-77.

de la fortune publique qui semble pléthorique¹⁵⁴⁷. Car, la Cour des comptes devient la juridiction financière unique¹⁵⁴⁸.

1047. La mise en place de la Cour des comptes présente des avantages dans le processus d'assainissement des finances publiques, en ce qu'elle garantit l'indépendance de l'auditeur¹⁵⁴⁹. Cette indépendance est une exigence des directives communautaires. En effet, à l'article 72 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances, il est prévu que *« le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des comptes qui doit être créée dans chaque État membre. Cette Cour des comptes est une juridiction, et ses membres ont le statut de magistrat. Elle est indépendante par rapport au gouvernement et au Parlement et autonome par rapport à toute autre juridiction. Elle décide seule de la publication de ses avis, décisions et rapports. Elle est l'institution supérieure de contrôle de chaque État »*¹⁵⁵⁰. La directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, qui dispose à la section VI intitulée « Contrôle », point 3, que *« Le programme et les méthodes de travail de la Cour des comptes ainsi que ses décisions et analyses sont établis en toute indépendance des pouvoirs exécutif et législatif »*.¹⁵⁵¹

1048. Cette exigence d'indépendance est reprise par la loi n° 2018//011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun qui, à l'article 42,2 prévoit l'indépendance en précisant que *« le programme et les méthodes de travail de la juridiction des comptes, ainsi que ses décisions et analyses sont*

¹⁵⁴⁷ S. H. NNANGA, « Le juge des comptes au Cameroun : institution nouvelle pour une mission nouvelle ? », *Op.cit.*, p. 28, p. 26.

¹⁵⁴⁸ Expression empruntée notamment à S. FLIZOT, « La responsabilité des gestionnaires publics en Europe », *AJDA*, n° 13, 2005, pp. 708-713.

¹⁵⁴⁹ ALAIN SEBAN, « Les pouvoirs de la Cour des comptes à l'égard des comptables en recettes. Conclusions sur Conseil d'État, assemblé, 27 octobre 2000, Mme Desvigne », *RFDA*, 2001, p. 738. JEAN-CHRISTOPHE DUCHON-DORIS, « Les pouvoirs de la chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire. Conclusions sur Cour administrative d'appel de Marseille, Assemblée plénière, 1^{er} juillet 1999, SA Daninvest », *RFDA*, 2001, p. 155.

¹⁵⁵⁰ Il en est de même avec la directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, article 68 du traité de l'UEMOA : *« afin d'assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires, chaque État membre prend, au besoin, les dispositions nécessaires pour qu'au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent traité, l'ensemble de ses comptes puisse être contrôlé selon des procédures offrant les garanties de transparence et d'indépendance requise. Ces procédures doivent notamment permettre de certifier la fiabilité des données figurant dans les lois de finances initiales et rectificatives ainsi que dans les lois de règlement. Les procédures ouvertes à cet effet au choix de chaque État membre sont les suivantes : - recourir au contrôle de la Cour des comptes de l'Union ; - instituer une Cour des comptes qui pourra, le cas échéant, faire appel à un système d'audit externe. Cette cour transmettra ses observations à la Cour des comptes de l'Union. »*

¹⁵⁵¹ Le titre V en son point 5.6, al. 2 de la directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA prescrit que *« Le programme et les méthodes de travail de la Cour des comptes ainsi que les conclusions de ses travaux sont établis en toute indépendance du pouvoir exécutif »*.

établies en toute indépendance des pouvoirs exécutif et législatif». Au regard de ces prescriptions d'indépendance, la Cour des comptes sera la plus haute juridiction de l'État en matière des comptes. Elle ne sera plus inféodée à la Cour suprême, ce qui lui permettra de résoudre ses problèmes de saturation, mais surtout, de spécialisation. Son indépendance vis-à-vis des autres juridictions sera organique, matérielle et financière. En conséquence, « *il est indéniable que la création d'une cour des comptes distincte de la Cour suprême va davantage dans le sens d'un renforcement de la légitimité ainsi que de l'indépendance de l'organe de contrôle des comptes* »¹⁵⁵². De plus, la mise en place d'une juridiction spécialisée de la réputation d'une Cour des comptes est une garantie de la transparence financière et l'assurance d'un contrôle rigoureux des comptes publics¹⁵⁵³. D'ailleurs, une enquête de l'INTOSAI¹⁵⁵⁴ a révélé que les Cours des comptes ouest-africaines « *analysées sous l'angle de l'indépendance et de la fonctionnalité formelle, réalisent des performances appréciables au regard des huit principes d'indépendance énoncés par la déclaration de Mexico* »¹⁵⁵⁵. « *Les garanties d'indépendance sont en effet un atout majeur pour la crédibilité des travaux. Et grâce au statut dont dispose la Cour, le citoyen ne perçoit pas ses travaux de la même façon que ceux qui émanent du parlement, ou de cabinets d'études privés* »¹⁵⁵⁶. Il est indéniable que la création d'une Cour des comptes distincte de la Cour suprême va davantage dans le sens d'un renforcement de la légitimité, ainsi que de l'indépendance de l'organe de contrôle des comptes¹⁵⁵⁷. Surtout que même un contrôle relevant de l'exécutif serait empreint de moins de

¹⁵⁵²M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN, G. ORSONI, G. BOUHADANA, G. GILLES, *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, DGCID, avril 2004, pp. 224-225.

¹⁵⁵³- SIETCHOUA DJUITCHOKO (C.), « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême) », *Juridis périodique*, n° 56, octobre - novembre - décembre 2003.

¹⁵⁵⁴Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Il se développe, à travers l'INTOSAI, des normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (La *Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques* ; la *Déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques* et la résolution de l'Organisation des Nations Unies A/66/209 du 22 décembre 2011 relative à la promotion d'une administration publique efficace, transparente et sujette à la reddition des comptes en renforçant les Institutions supérieures de contrôle) qui visent à encourager la bonne gouvernance en matière de finances publiques (Article 1, alinéa 2, du statut de l'INTOSAI) et la réalisation, par les institutions supérieures de contrôle, d'un contrôle indépendant et efficace (INTOSAI, ISSAI 100, *Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques*, p.1). L'INTOSAI élabore ainsi les principes fondamentaux du contrôle des finances publiques qui constituent la « *grande Charte du contrôle des finances publiques* » (OCK-SUP NOH, « Allocution d'ouverture : 50^e anniversaire de l'INTOSAI », *RIVCP*, numéro spécial, INTOSAI, 50 ans (1953-2003), 2004, p.109. Disponible sur « <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai/revue-internationale-de-la-verification-des-comptes-publics.html> »).

¹⁵⁵⁵ Cité par NICAISE MÉDÉ, « L'UEMOA et le développement des Cours des comptes en Afrique de l'Ouest », *op. cit.*, p. 281.

¹⁵⁵⁶ALAIN SEBAN, « Les pouvoirs de la Cour des comptes à l'égard des comptables en recettes. Conclusions sur Conseil d'État, assemblé, 27 octobre 2000, Mme Desvigne », *RFDA*, 2001 p. 738, *ibid*.

¹⁵⁵⁷ M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 224.

transparence. Car, le Gouvernement voudra rester discret sur les fautes de ses agents tout en les sanctionnant sporadiquement et de façon arbitraire¹⁵⁵⁸. La nécessité d'une indépendance organique des structures de contrôle est donc unanimement reconnue¹⁵⁵⁹.

1049. La formule de la Cour des comptes permettra de mettre un terme à la cacophonie institutionnelle. Autrement dit, sa mise en place permettra de mettre un terme au flou institutionnel généré par la multitude d'organes de contrôles, qui donnent l'impression d'une anarchie institutionnalisée¹⁵⁶⁰. À l'heure actuelle, il y a un partage de compétences entre la chambre des comptes de la Cour suprême et le Conseil de discipline budgétaire et financière. La chambre des comptes ne sanctionne pas les fautes de gestion des Ordonnateurs. La création de la Cour des comptes, au regard des compétences que lui confèrent les directives communautaires, entraînerait de facto la disparition du CDBF¹⁵⁶¹, qui deviendrait sans objet, dans la mesure où ses attributions sont transférées à la Cour de comptes. La Cour des comptes deviendrait donc la juridiction financière unique,¹⁵⁶² car comme l'indique Loïc Philipp, « *ce n'est pas parce que les contrôles sont plus nombreux qu'ils sont plus efficaces, ils peuvent, au contraire, favoriser une certaine paralysie administrative* »¹⁵⁶³. La Cour des comptes sera donc chargée d'assurer une certaine unité¹⁵⁶⁴.

1050. La mise en place souhaitée de la Cour des comptes est d'autant plus importante, dans la mesure où « *l'organisation effective des tribunaux et la procédure qu'ils suivent, offrent une*

¹⁵⁵⁸ L. M. IMBEAU, « Vérificateur général, Cour des comptes ou Contrôleur des finances : la performance de trois types d'instances supérieures de contrôle (ISC) dans 27 pays d'Afrique, in *Les surveillants de l'État*, Jean Crête (Dir.), Québec : Presses de l'Université Laval, 2014, p. 9.

¹⁵⁵⁹ J. M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 62.

¹⁵⁶⁰ S. H. NNANGA, « Le juge des comptes au Cameroun : institution nouvelle pour une mission nouvelle ? », *Op.cit.*, p. 23.

¹⁵⁶¹ Article 2, alinéa 1, du décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État « Les services du Contrôle supérieur de l'État constituent l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) du Cameroun ».

L'article 2, alinéa 1 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière qui dispose que « le CDBF est chargé de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou de fait, coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions, irrégularités et fautes ayant eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique ». Aussi, il « sanctionne les irrégularités et les fautes de gestion commises par les ordonnateurs et gestionnaires de crédits de l'État, les CTD, les entreprises publiques, les organismes publics et parapublics et toute autre personne agissant en cette qualité; les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal, mais agissant occasionnellement ou subsidiairement comme ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'État; les commissaires aux comptes auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité ».

¹⁵⁶² S. FLIZOT, « La responsabilité des gestionnaires publics en Europe », *AJDA*, n°13, 2005, pp. 708-713.

¹⁵⁶³ L. PHILIPP, « Panorama sur les contrôles des finances publiques », *RFFP* n°101, 2008, p.21.

¹⁵⁶⁴ J. MAGNET, « Les pouvoirs de la Cour des comptes contre les arrêtés et jugements relatifs aux comptes des collectivités et établissements publics locaux », in *Mélanges en l'honneur de P. M. GAUDEMET, Études de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, p.520. Salif Yanoba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, mars 2008, p. 12.

plus grande garantie que celle des organes administratifs »¹⁵⁶⁵. Globalement, l'article 73 de la directive CEMAC n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances décline les attributions de la Cour des comptes. Cet article prévoit qu'« *en ce qui concerne l'État, les missions de la Cour des comptes sont notamment les suivantes :*

- *Assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois des finances*
- *Certifier la régularité, la sincérité et la fidélité du compte général de l'État ; [...]*
- *Elle peut en outre, à la demande du Gouvernement ou du Parlement procéder à des enquêtes et analyses sur toute question budgétaire, comptable et financière.* »¹⁵⁶⁶.

Au regard de cette disposition, on peut se rendre compte, contrairement à la chambre des comptes de la Cour suprême, que la Cour des comptes peut apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés, l'efficacité et l'efficience de la politique mise en œuvre, le coût des moyens utilisés, même si elle ne peut se prononcer sur la pertinence des objectifs assignés¹⁵⁶⁷. La Cour des comptes sanctionne également les fautes de gestion et toute autre irrégularité. L'article 75 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances appréhende la faute de gestion définit : « *La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres organismes publics ; La violation grave et répétée des règles de comptabilisation des produits et des charges applicables à l'État et aux autres organismes publics [...]; L'imprévoyance caractérisée résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses indispensables et prioritaires du service [...].* »

1051. La Cour des comptes a donc l'exclusivité de la compétence juridictionnelle du jugement des comptes et des fautes de gestion¹⁵⁶⁸. Elle connaîtra des fautes de gestion qui sont sanctionnées, notamment par des amendes. Le montant des amendes est fixé en fonction du préjudice causé à l'État ou aux autres administrations publiques, de la gravité de la faute commise, et de l'éventuelle réitération de pratiques prohibées. Le régime des sanctions autres

¹⁵⁶⁵ H. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDJ, Bruylant, 1945, p. 326.

¹⁵⁶⁶ Article 74 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux Lois de finances dispose qu'« *en cas de faute de gestion..., tous les ordonnateurs encourent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la Constitution de chaque État, sans préjudice des sanctions prononcées par la Cour des comptes. Les contrôleurs financiers peuvent également être poursuivis et sanctionnés si les infractions commises par l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés ont été rendues possibles par une défaillance des contrôles dont ils ont la charge. Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent d'un organisme public, tout représentant, administrateur ou agent d'organismes soumis à un titre quelconque au contrôle de la Cour des comptes et toute personne à qui est reproché un des faits énumérés à l'article 75 de la présente directive peut être sanctionnée pour faute de gestion* ».

¹⁵⁶⁷ S. B. BATONON, « Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », *Droit*, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016, p. 117.

¹⁵⁶⁸ D. OUÉDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 29 novembre 2013, p. 299.

que les amendes, est défini par les législations nationales. Toutes les sanctions infligées par la Cour des comptes sont déterminées individuellement, dans le respect des droits de la défense. Toute sanction est motivée. La faute de gestion est prescrite au terme de la cinquième année suivant les faits incriminés¹⁵⁶⁹.

1052. La création de la Cour des comptes a donc l'avantage de renforcer l'indépendance de cette juridiction, tant organique que fonctionnelle. Ensuite, elle permet de réduire les institutions impliquées dans le contrôle des finances publiques, car elle consacrerait la disparition du conseil de discipline budgétaire. La mise en place de cette Cour des comptes passe nécessairement par la transposition en droit interne des directives communautaires,¹⁵⁷⁰ car le droit communautaire possède une force spécifique de pénétration dans l'ordre juridique interne des États membres¹⁵⁷¹. Il faut tout d'abord la constitutionnaliser. En d'autres termes, il faut que la Cour des comptes soit instituée par la Constitution¹⁵⁷². Elle s'en verrait dans ce cas grandie¹⁵⁷³. Cette constitutionnalisation est importante, car la Constitution reste le principal argument à la survivance des Chambres des comptes¹⁵⁷⁴. Il faut donc que le législateur national transpose les directives communautaires dans le droit national. Il s'agit d'une exigence du droit¹⁵⁷⁵.

1053. À l'heure actuelle, il n'y a pas de convergence dans la mise sur pied des Cours des comptes comme institution supérieure de contrôle des finances publiques dans les États de la CEMAC. Au Gabon, la loi n° 001/2018 du 12 janvier 2018 portant révision de la Constitution de la République gabonaise¹⁵⁷⁶ prévoit la Cour des comptes à l'article 76 en ces termes : « *la Cour des comptes est la plus Haute Juridiction de l'État en matière de contrôle des finances publiques. Elle est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques* ». En Centrafrique, elle est prévue par la Constitution du 13 décembre 2015 à l'article 107, paragraphe

¹⁵⁶⁹ Article 76 de la même directive.

¹⁵⁷⁰ Décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004. Lire Bruno Genevois, *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé* (à propos de la décision n° 2004-496 DC du 10 juin 2004), RFDA, 2004, p. 654.

¹⁵⁷¹ G. ISAAC, M. BLANQUET, *Droit communautaire général*, 8e éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 183. Dutheil de la Rochère, J., « L'application du droit communautaire en France », *Revue générale de droit*, 13 (2), 1982, pp. 521-540. A. PELLET, « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire », *Academy of European Law* (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, Volume V, Book 2, 1997, pp. 193-271.

¹⁵⁷² M. KAMTO, « Dynamiques constitutionnelles du Cameroun indépendant », RASJ, n° 1, 2, 3, 1995, p. 58.

¹⁵⁷³ L. TALLINEAU, « La réforme de la Cour des comptes (1946-1950) », in *La Cour, un passé, un destin*, RFFP, n° spécial, Hors-série, 2009, p. 77.

¹⁵⁷⁴ D. OUEDRAOGO, « L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des cours des comptes », Université Montesquieu-Bordeaux IV, 29 novembre 2013, p. 98.

¹⁵⁷⁵ B. MATHIEU, « Les rapports normatifs entre le droit communautaire et le droit national. Bilan et incertitudes relatifs aux évolutions récentes de la jurisprudence des juges constitutionnel et administratif français », *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/4 n° 72 | pages 676.

¹⁵⁷⁶ La loi n° 047/2010 du 12 janvier 2011 portant révision de la Constitution indiquait déjà à l'article 76 (nouveau) : « La Cour des comptes est la plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des finances publiques.

2. Au Congo, c'est l'article 189 de la Constitution du 6 novembre 2015, qui institue une Cour des comptes et de discipline budgétaire. En Guinée équatoriale, elle est instituée par la Constitution du 16 février 2012, et la loi n°5/2012 du 16 novembre 2012 régissant la Cour des comptes. Au Tchad enfin, la Constitution du 4 mai 2018 a institué la chambre des comptes, en lieu et place de la Cour des comptes à l'article 157. Dans ce dernier cas, il s'agit de la destruction de l'architecture institutionnelle de l'État de droit¹⁵⁷⁷, du fait de la disparition de la Cour des comptes¹⁵⁷⁸ mise en place par la loi constitutionnelle n° 013/PR/2013 du 3 juillet 2013. Au regard de ces disparités, il est important que chaque État se débrouille à appliquer le droit communautaire¹⁵⁷⁹. Il y va de la garantie de la transparence dans la gestion des finances publiques, qui intéresse de plus en plus le monde économique et notamment les marchés financiers¹⁵⁸⁰. Par ailleurs, dans le cadre du Cameroun, il est également important de mettre sur pied, des juridictions inférieures des comptes.

2. La mise en place des juridictions inférieures des comptes

1054. La consécration constitutionnelle des tribunaux régionaux des comptes a été appréciée comme une réelle avancée dans le processus d'assainissement des finances publiques. Malheureusement, dans les faits, le retard de leur mise en place laisse persister des difficultés, notamment en termes de renforcement de la décentralisation judiciaire. En effet, La loi n° 2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des Tribunaux régionaux des Comptes précise à son article 2,1 que « *les Tribunaux régionaux des comptes sont des juridictions inférieures des comptes au sens de l'article 41 de la Constitution. Il est créé un tribunal régional des comptes par région. Son siège est fixé au Chef-lieu de ladite région* ». Cette disposition consacre le double degré de juridiction, et consacre le rapprochement de la juridiction des justiciables que sont les comptables. Leur opérationnalisation rendra le contrôle des administrations efficace, eu égard à la proximité par rapport à la chambre des comptes située uniquement dans la capitale. Pour l'instant, c'est cette dernière qui exerce en même temps les attributions des juridictions inférieures des comptes en attendant leur mise en place¹⁵⁸¹. Elle est juge d'instance, d'appel et de cassation, avec de simples variations de la

¹⁵⁷⁷F-Al. STAUDER, « Tchad : une nouvelle République sans État de droit ? », Pour la recherche stratégique, note n° 09/18 du 12 juin 2018, p. 5.

¹⁵⁷⁸ L'article 154 de l'ancienne constitution de la loi organique créant la Cour de comptes est daté du 19 mai 2014.

¹⁵⁷⁹ A. MAGLOIRE NGAH, « L'épineuse question de la place du droit communautaire au sein de la hiérarchie des normes internes : un droit hors hiérarchie ? Réflexion à la lumière des systèmes constitutionnels des États d'Afrique francophone », European Scientific Journal, Avril 2019, édition vol. 15, n° 11, p. 202.

¹⁵⁸⁰S. B. BATONON, « Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », Thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2016, p. 19.

¹⁵⁸¹ Lire art. 79, al. 3 de la loi de 2003.

composition des formations, à l'occasion de chacun des recours¹⁵⁸². Elle sera au cas où les tribunaux régionaux des comptes sont mis en place, compétente pour statuer souverainement sur leurs décisions rendues en dernier ressort¹⁵⁸³.

1055. Il est donc impérieux de mettre en place les tribunaux régionaux des comptes, afin de décongestionner la chambre des comptes existante, ou la Cour des comptes à venir. Il apparaît d'ailleurs que l'éloignement de cette dernière ne facilite pas la réalisation des contrôles sur place. Les tribunaux seraient plus aptes à la réalisation des contrôles de proximité. D'ailleurs, il ne fait aucun doute que ces tribunaux sont les reflets de la volonté de donner une réelle impulsion à la décentralisation judiciaire. Il s'agirait de soumettre à une juridiction propre les problèmes financiers des collectivités locales¹⁵⁸⁴. Outre la mise en place des juridictions devant constituer l'ordre des comptes, il convient de renforcer la configuration de celles-ci.

B. Le renforcement de la configuration des juridictions

1056. L'amélioration du contrôle des finances publiques passe inévitablement par la réduction de la mainmise de l'exécutif dans les procès relatifs à la gestion des finances publiques. Ainsi, la forte proximité de l'exécutif avec les instances juridictionnelles doit être allégée (1), car « *il s'agit au fond de lutter contre les pratiques malheureusement fréquentes de mauvaise gouvernance (enrichissements illicites, détournements crapuleux de deniers publics, pratiques de corruption, etc.) qui caractérisent la gestion contemporaine des finances publiques des États en développement* »¹⁵⁸⁵. Par ailleurs, compte tenu de la technicité des questions financières et des difficultés de déploiement, il est impérieux d'accroître les moyens humains et techniques de ces juridictions (2).

1. L'allègement de la proximité des juridictions avec l'exécutif

1057. Au Cameroun, comme dans la plupart des pays francophones de la sous-région, l'exécutif est manifestement au centre et au contrôle de la quasi-totalité des activités étatiques. Il a la mainmise sur toutes les institutions, qu'elles soient politiques ou juridictionnelles. Son

¹⁵⁸² Article 13 de la loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes, de la Cour suprême. La chambre des comptes est organisée en sections. Elle comprend la section des pourvois, article 10 de la loi n° 2006/16 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême- La Chambre des comptes comprend une section des pourvois. Article 13, La formation des sections réunies est composée des présidents de section d'une Chambre.

¹⁵⁸³ Article 41 de la constitution.

¹⁵⁸⁴ J. P. TAUGOURDEAU, « Le rôle extra-juridictionnel des chambres régionales des comptes », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet*, Études de finances publiques, Economica, Paris, 1984, p. 541.

¹⁵⁸⁵ S. ONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », R.F.F.P, n° 101, mars 2008, p. 67.

influence impacte l'état de droit et la construction d'une véritable société démocratique. Cette implication limite le contrôle des finances publiques et favorise les immunités de fait. En effet, les juridictions sont appelées à contrôler les comptes des services qui dépendent pour la plupart du pouvoir exécutif. Compte tenu du fait que la carrière des magistrats est gérée par le président de la République et le ministère de la Justice, ceux-ci peuvent être muselés dans leur action, ce qui conduira à la dissimulation des irrégularités et infractions. D'ailleurs, cette situation est généralement décriée, notamment dans le cadre de l'opération dite "*épervier*", qui vise à traquer les prévaricateurs de la fortune publique. Même s'il semble clair que ces procès ont davantage une coloration politique, dans la mesure où c'est l'exécutif qui décide du déclenchement des procédures. La question de la reconnaissance d'un caractère d'indépendance à nos organes de contrôle juridictionnel des finances publique se pose donc avec la plus grande acuité¹⁵⁸⁶.

1058. L'idéal serait alors de retirer la gestion de la carrière des magistrats du giron de l'exécutif. Cela passe nécessairement par la mise à l'écart du président de la République du conseil supérieur de la magistrature, qui devra être présidé non plus par le chef de l'exécutif, mais bien par un représentant de la corporation des magistrats élu par ses pairs, comme c'est le cas en France par exemple. Par ailleurs, il est important de transférer au conseil supérieur de la magistrature, la garantie de l'indépendance de la magistrature. Car, comment expliquer qu'un organe qui va être contrôlé, soit celui-là même qui garantit l'indépendance de l'organe de contrôle. Seuls les magistrats peuvent véritablement garantir l'indépendance de la magistrature. Ainsi, ils pourront engager et conduire des procès, sans avoir à craindre de représailles du pouvoir exécutif, qui dispose de moyens de pression, tel que l'affectation disciplinaire, pour neutraliser toute mise en application des opportunités de poursuite.

1059. En somme, il revient ainsi à chaque système juridique national, de définir les modalités à travers lesquelles la structure de contrôle est supposée revêtir un caractère d'indépendance et de neutralité, capable de dissiper tout soupçon d'ingérence ou d'influence¹⁵⁸⁷. Outre l'allègement de la proximité avec le pouvoir exécutif, il est important de renforcer les moyens humains humains et techniques de la magistrature.

2. Le renforcement des ressources humaines

1060. Au Cameroun, l'une des faiblesses du contrôle juridictionnel des finances publiques tient au fait que la justice ne dispose pas de suffisamment de moyens humains, pour accomplir

¹⁵⁸⁶ J. M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 63.

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*

ses missions. Le constat qui peut être fait est que l'expérience des institutions de contrôle des finances publiques des pays « *qui ont atteint un niveau exemplaire d'opérationnalité, comme l'ensemble des pays de l'OCDE, montre qu'il est tout à fait illusoire d'espérer doter un pays de semblables institutions en l'espace d'un faible laps de temps et sans un effort tout particulier de recrutement et de formation* »¹⁵⁸⁸. Il faut donc convenir que « *la question du personnel est de loin la plus cruciale* »¹⁵⁸⁹. Le renforcement des capacités humaines est donc l'une des clés de voute de l'amélioration du contrôle juridictionnel des finances publiques, en vue de l'adapter à la nouvelle gestion publique. Le déficit qualitatif et quantitatif en personnel est l'une des causes des lenteurs judiciaires qui prolongent indument les procès. Il faut donc, non seulement accroître les effectifs des magistrats, des autres personnels judiciaires, ainsi que des personnels extra-judiciaires, mais également, renforcer les aptitudes professionnelles de ces personnels.

1061. Ensuite, il apparaît que les avantages matériels et financiers liés au statut actuel des personnels judiciaires n'évoluent pas, et n'est pas corrélée à la situation économique du pays qui a des tendances très inflationnistes. Cette précarisation financière et matérielle des acteurs de la justice nest pas sans incidence sur leur indépendance et conséquemment sur la qualité de la justice qu'ils rendent. Il serait donc judicieux, d'envisager une substantielle amélioration des conditions de travail et de rémunération des personnels judiciaires. Cette option serait en plus de nature à attirer les jeunes diplômés de l'enseignement supérieure en quête de métiers au confort sécurisé.

1062. L'augmentation quantitative des magistrats, le renforcement de leurs capacités et de leurs moyens d'action sont le gage d'une justice de qualité. La mobilisation de moyens humains est donc indispensable, pour la réalisation d'un contrôle juridictionnel des finances publiques de bonne qualité. Les effectifs doivent être consistants, et leur maillage territorial conséquent, pour être à la hauteur des adaptations fonctionnelles.

Paragraphe 2. Les adaptations fonctionnelles envisageables

1063. Il est nécessaire d'adapter le fonctionnement de la justice aux exigences actuelles de bonne gouvernance. À l'état actuel, si les juridictions sont impliquées, leurs actions restent encore très loin des attentes. Il faut donc les renforcer (A), et envisager la mutation de l'étendue du contrôle (B).

¹⁵⁸⁸S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », RFFP, n° 101, mars 2008, p. 61.

¹⁵⁸⁹YONABA S., « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », RFFP, n° 101, mars 2008, p. 65.

A. Le renforcement de l'action des juridictions

1064. Le renforcement de l'action des juridictions qui doit être opéré, doit se faire sur le plan exogène (1) et sur le plan endogène (2).

1. Les voies de renforcement au plan exogène

1065. Au plan exogène, il faut libérer la justice de l'emprise de l'exécutif. En effet, l'on a pu constater que l'exécutif pouvait intervenir dans les procédures judiciaires, notamment pénales, pour enclencher une procédure judiciaire ou l'interrompre. C'est dire si les juridictions financières doivent retrouver la plénitude de l'opportunité des poursuites. Par exemple, si les contrôles effectués par la chambre des comptes faisaient apparaître des infractions, il doit revenir au parquet de ladite chambre, de saisir le parquet soit du tribunal criminel spécial ou du tribunal de grande instance. En l'état actuel des procédures, le parquet de la chambre des comptes saisit le ministère de la Justice, composante de l'exécutif, qui à son tour jugera de l'opportunité des poursuites. Si cette situation peut être compréhensible compte tenu du fait que le parquet dépend hiérarchiquement du ministère de la Justice qui est soumis au chef de l'exécutif, qu'advierait-il, si ce sont les comptes de ce ministère qui sont en cause ? La saine et équitable administration de la justice peut à cette occasion être fragilisée. Le ministre de la Justice saisira-t-il le parquet pour une infraction qu'il aurait commise au cours de l'exécution de son budget ? cela n'est pas absolument certain.

1066. Par ailleurs, même dans l'hypothèse que ce soit un autre ministre ou une autre entité publique, le jeu des réseaux et des affinités peut encore interférer, pour soustraire à la justice, certaines personnes ayant porté atteinte aux biens publics. Il est donc important que la justice soit libérée de l'emprise du pouvoir exécutif. Une anecdote et pas des moindres a fait couler beaucoup d'encre dans le pays. En effet, un défunt ministre des Enseignements secondaires avait été mis en cause par le procureur du tribunal criminel spécial pour un montant d'un milliard de francs CFA et mis en détention à la prison centrale de Kondengui le 1^{er} avril 2014 après avoir été auditionné le 31 mars 2014 par le juge d'instruction du TCS. La détention de ce ministre en fonction n'avait duré que 24 heures. Ce dernier avait alors repris ses fonctions le surlendemain, et n'a finalement été écarté du Gouvernement que le 2 octobre 2015. À ces mesures exogènes, il faut également entreprendre des mesures endogènes.

2. Les voies de renforcement au plan endogène

1067. Les plaintes contre la qualité de l'administration de la justice figurent parmi les principaux griefs exprimés contre l'État¹⁵⁹⁰. En effet, au Cameroun, la justice est perçue par le citoyen ordinaire comme une institution inutile, corrompue, au service des forts. Elle n'incarnerait pas ou plus les idéaux qui sont à l'origine de son institution. Cette situation a entraîné le développement de modes alternatifs de règlements des différends, lorsque les citoyens choisissent de ne pas se rendre justice eux-mêmes. L'appareil judiciaire est accusé de tous les maux¹⁵⁹¹. Parmi ceux généralement énoncés, figurent les lenteurs et les erreurs judiciaires, qui s'apparentent beaucoup plus aux conséquences de l'inertie et de la corruption.

1068. Il faut donc envisager de « *réduire les erreurs judiciaires, dont les effets préjudiciables aux victimes peuvent déteindre de façon globale sur la crédibilité de la justice* »¹⁵⁹². Cela permettra de rendre la justice plus lisible. La réduction des erreurs judiciaires passe nécessairement par l'amélioration des conditions de travail des professionnels de la justice, notamment des magistrats et des greffiers, afin de les mettre à l'abri de la corruption. Cela passe par l'aménagement à leur profit, des profils de carrière autonomes, d'un régime de rémunération et de mobilité équitable et avantageux, qui les mette à l'abri des velléités de corruption.

1069. Par ailleurs, il serait judicieux de fixer un timing à l'action de la justice, pour réduire les lenteurs judiciaires. De même, envisager la simplification des procédures serait louable. Les délais d'action de la justice devraient être modérés et mesurés¹⁵⁹³. Les délais impartis au tribunal criminel spécial sont par exemple connus, cela pourrait être étendu aux autres juridictions financières. Outre le renforcement de l'action des juridictions financières, il faut envisager l'élargissement de l'étendue de leurs contrôles.

B. La mutation de l'étendue du contrôle

1070. L'étendue du contrôle des finances publiques par les juridictions doit nécessairement être large. D'ailleurs, il s'agit d'approfondir « *le vaste mouvement de réforme qui traverse l'Administration publique camerounaise, depuis que l'assainissement des finances publiques s'est imposé aux premières heures de la décennie 1990, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel* »¹⁵⁹⁴. Il faut une amélioration de la gouvernance des finances

¹⁵⁹⁰S. NORMAND, « De la difficulté de rendre une justice rapide et peu coûteuse: une perspective historique 1840-1965 », in *Les cahiers de droit*, vol. 40, n° 1, mars 1999, pp. 13-31.

¹⁵⁹¹A. BADARA FALL, « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics », *Revue Afrilex*, n°3, juin 2003. p. 24.

¹⁵⁹²J. C. MEBU NCHIMI, « Le Procureur de la République « décoiffé » de sa casquette de magistrat instructeur », *Op.cit.*, p. 243.

¹⁵⁹³G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, P.U.F., 2000.

¹⁵⁹⁴G. M. PEKASSA NDAM, « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », in M. ONDOA, (Dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan Cameroun, 2010, pp. 29-65.

publiques¹⁵⁹⁵, par la généralisation du contrôle (1) sur tous les fonds publics, quelle que soit la nature de la structure. Par ailleurs, il convient d'effectuer une mutation du paradigme du contrôle, c'est-à-dire adjoindre le contrôle de la performance au contrôle de la régularité (2).

1. La généralisation du contrôle juridictionnel

1071. On a pu constater que certaines matières échappaient au contrôle juridictionnel. Normalement, rien ne justifie juridiquement et socialement la mise à l'écart de certains fonds du contrôle. Il s'agit de l'argent public dont l'utilisation doit être contrôlée, car la « *société a le droit de demander compte à tout agent de son administration* »¹⁵⁹⁶. La nature militaire ou politique des services exemptés du contrôle juridictionnel semble être insuffisante pour les doter d'une telle immunité. Il faut donc rompre avec cette pratique, car si personne n'est au-dessus de la loi, il convient d'ajouter également qu'aucune institution ne l'est par ailleurs.

1072. Compte tenu du caractère réservé des questions militaires et de sécurité nationale, si les juridictions ordinaires ne sont pas impliquées dans le contrôle des finances publiques affectées aux administrations militaires, il serait important de mettre en place une juridiction spécialisée, ou au tribunal militaire, qui est déjà compétent pour connaître des infractions commises par les militaires, avec des moyens militaires, lui annexer une section financière. Ne pas soumettre les comptes des dépenses militaires à un contrôle juridictionnel reviendrait à consacrer l'opacité et l'impunité propices aux détournements de deniers publics. La réforme institutionnelle envisagée serait d'autant plus importante, qu'elle permettrait de rationaliser la gestion des importantes ressources financières affectées aux armées et à la police.

1073. Si le contrôle des finances publiques militaires peut être confié à une juridiction spécialisée, il pourrait en être de même pour les comptes des organes politiques. À défaut de mettre en place des commissions *ad hoc*, il est possible de transférer momentanément cette compétence à la juridiction des comptes même si la commission, à l'issue du contrôle, se contentera de dresser un rapport à adresser au président de la République ou aux autres organes constitutionnels.

1074. Au-delà de cette généralisation du contrôle juridictionnel, il convient également d'envisager la mutation du paradigme du contrôle.

¹⁵⁹⁵J. BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in M. ONDOA, (Dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan Cameroun, 2010, pp. 9-28.

¹⁵⁹⁶ DDHC.

2. La mutation du paradigme du contrôle : l'adjonction du contrôle de l'efficacité ou de la qualité au contrôle de régularité et de légalité

1075. Initialement, la mise en place des contrôles budgétaires s'est située dans une perspective de respect de l'application des règles de la comptabilité publique¹⁵⁹⁷. Dans ces contrôles, en plus du contrôle de leur régularité formelle, le juge des comptes s'attache à la réalité substantielle des comptes qui lui sont produits¹⁵⁹⁸. Il s'agit pour les juges, de s'assurer du respect de la légalité de l'exécution des budgets publics. Ainsi, le juge des comptes se pose comme juge la légalité financière, distincte de la légalité administrative de droit commun¹⁵⁹⁹, qui est de la compétence du juge administratif. Le principe de légalité est un principe « *autour duquel entend se bâtir l'État moderne, démocratique et libéral* »¹⁶⁰⁰.

1076. L'approche moderne et efficace des institutions de contrôle, qui consiste à améliorer la gouvernance publique, ne se limite pas essentiellement à la fonction de contrôle de régularité et de légalité¹⁶⁰¹. Il ne suffit plus de signaler ultérieurement des erreurs et des abus pour être perçu comme élément de contrôle efficace¹⁶⁰². Il est souhaitable d'instituer des contrôles de conformité et de performance des finances publiques, qui doivent aboutir à la publication de recommandations pour améliorer la qualité de la mise en œuvre des politiques publiques, et maîtriser le coût des dépenses publiques¹⁶⁰³. La recherche de la performance dans la gestion fait précisément l'objet de cette approche du contrôle¹⁶⁰⁴.

1077. Dans le mouvement général d'évolution que connaissent les finances publiques, les changements qui affectent les contrôles occupent une place de premier plan. Tous, quelle que soit leur nature, sont confrontés à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière axé sur la performance¹⁶⁰⁵. C'est dire si *les « évolutions ne peuvent manquer d'avoir des répercussions importantes sur les contrôles a posteriori des finances publiques, mais ceux-ci*

¹⁵⁹⁷ B. LEJOUR, *Du contrôle budgétaire et financier au contrôle de gestion dans les collectivités locales*, Mémoire DESS management du secteur public, IEP de Lyon, 2003, p. 8.

¹⁵⁹⁸ J. R. P. VACHIA, « La Cour des comptes : une nouvelle approche des comptes », RFFP, n° 100, novembre 2007, p. 239.

¹⁵⁹⁹ D. OUÉDRAOGO, « L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes », Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p. 112.

¹⁶⁰⁰ J. R. M. BRETON, « Légalité et État de droit : statut et perception du juge de l'administration », Afrilex, n° 032003, p. 69.

¹⁶⁰¹ Rapport du 22e symposium ONU/INTOSAI, Fonctions de contrôle et de conseil des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) : risques et opportunités, Op Cit, p3.

¹⁶⁰² *Ibid.*

¹⁶⁰³ H. BOULLANGER, « Les institutions supérieures de contrôle à l'heure de la maîtrise des dépenses publiques », Géo économie, vol 67, n°4, 2013, pp. 207-221.

¹⁶⁰⁴ M. BOUVIER, Preface, in HASTINGS R MARCHADIER (dir.). *La performance et les contrôles financiers de l'État sur les collectivités locales*, Paris, L.G.D.J, Lextenso, 2011, p. 2.

¹⁶⁰⁵ M. C. ESCLASSAN, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », R.F.F.P, n° 101, mars 2008, p. 29.

devraient s'insérer dans un paysage marqué par la logique de résultats »¹⁶⁰⁶. Ils peuvent selon leur conception ou les circonstances être des contrôles de régularité ou de performance¹⁶⁰⁷.

1078. À l'état actuel de la nomenclature juridictionnelle, seuls sont effectués des contrôles de légalité à priori et des contrôles de régularité à postériori. Dans le premier cas, le juge administratif contrôle la légalité des actes administratifs générateurs de recettes et de dépenses. Dans le second cas, le juge des comptes s'assure de la conformité des comptes et des documents à la nomenclature budgétaire et comptable¹⁶⁰⁸. Ces deux contrôles peuvent être analysés comme visant exclusivement le respect des normes.

1079. Si ces paradigmes sont nécessaires dans le processus de contrôle, il est désormais convenable d'intégrer celui de la performance. Dans la nouvelle gestion publique, « *le contrôle ne peut se borner seulement à vérifier la régularité formelle ou procédurale d'un acte. Il peut et doit apprécier soit la rentabilité soit l'opportunité d'une opération ...* »¹⁶⁰⁹. La pertinence de ce contrôle est qu'il permet au juge d'apprécier la qualité de l'exécution de l'ensemble des budgets publics¹⁶¹⁰, sur les plans formels et matériels. Il permet de contrôler qu'une entité ou un ensemble d'entités réalise les objectifs qui lui ont été fixés avec efficacité et efficience.¹⁶¹¹

1080. Cette nouvelle vision du contrôle représente un impératif majeur pour les sociétés contemporaines¹⁶¹². Elle permet également d'approfondir la transparence prônée par la directive relative aux lois de finances dans la nouvelle gouvernance financière¹⁶¹³. La nouvelle gestion publique doit également conduire à l'évaluation des politiques publiques¹⁶¹⁴ et permettre ainsi le suivi très serré des services administratifs et de leurs prestations¹⁶¹⁵. La nouvelle logique

¹⁶⁰⁶A. BARILARI et M. BOUVIER, La nouvelle gouvernance financière de l'État, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 10.

¹⁶⁰⁷ Art. 83, al. 2 de la loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

¹⁶⁰⁸ Article 3 (1) : « Aucune dépense publique ne peut être engagée et payée si, d'une part, elle n'est préalablement définie dans un texte, législatif ou réglementaire régulièrement publié et, d'autre part, autorisée par une loi des finances ». Loi portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

¹⁶⁰⁹C. KEUTCHA TCHAPNGA, Le contrôle de l'État sur les activités privées au Cameroun, Thèse de Doctorat, Nouveau Régime en droit, Université d'Aix-Marseille, 1992, p. 8.

¹⁶¹⁰ J. M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 74.

¹⁶¹¹A. BARILARI, M. BOUVIER, La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État, *Op.cit.*, p. 156.

¹⁶¹²M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 22.

¹⁶¹³S. B. BATONON, « Les systèmes financiers publics des États de l'UEMOA à l'épreuve de la nouvelle gouvernance financière publique », Thèse de Droit, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2016, p. 19.

¹⁶¹⁴ J. M. ONDOUA EKOBENA, « Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques », Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 75.

¹⁶¹⁵ F. VARONE, « De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/3 | 2008, mis en ligne le 12 mai 2011, consulté le 29 septembre 2016. URL : <http://pmp.revues.org/1512> ; DOI : 10.4000/pmp.1512, p.80.

basée sur les résultats devrait « *entraîner des bouleversements en profondeur de la gestion publique* »¹⁶¹⁶.

1081. Cette nouvelle dimension du contrôle permet de mesurer les résultats d'une action et de comparer ses résultats avec les objectifs préalablement fixés, pour en mesurer la performance¹⁶¹⁷. En d'autres termes, il s'agit d'effectuer un contrôle de performance des finances publiques. La nouvelle donne de la reddition de comptes est l'émergence du contrôle de performance dans les administrations publiques¹⁶¹⁸. C'est dire que « *la philosophie d'une gestion orientée vers la performance n'est plus l'apanage du seul secteur marchand. De plus en plus, la tendance libérale amorcée par l'ensemble des nations du fait de la mondialisation amène les décideurs publics à repenser leur approche managériale et à se désengager des secteurs productifs pour se consacrer à des missions de souveraineté et de régulation. Mais le succès relatif des recettes issues du management privé trouve de plus en plus un terrain d'expression dans la conduite de l'action publique [...]* »¹⁶¹⁹. Ce contrôle permettra d'évaluer la mise en œuvre des politiques publiques, et surtout, il renforce la productivité des finances publiques qui est un impératif catégorique dans la nouvelle sphère managériale publique¹⁶²⁰.

Conclusion chapitre 2

1082. Le Cameroun a aménagé le contrôle juridictionnel de ses finances publiques, en le confiant aux juges. Cependant, l'arrimage recherché à la nouvelle gestion publique n'a pu être réalisé de façon absolue et complète. La mise en œuvre de cet encrage laisse apparaître des écarts qui fragilisent la volonté d'assainir les finances publiques. Certains écarts sont relatifs à la configuration inadaptée des juridictions. Il s'agit notamment du cadre institutionnel qui est imparfait et de la forte proximité des juridictions avec le pouvoir exécutif. D'autres portent sur la réduction de l'emprise des juridictions sur le contrôle des finances publiques. Il se trouve à cet effet, que certaines administrations échappent à leur contrôle et que dans bien des cas, la répression est instrumentalisée. Fort de ces constats, il est souhaitable de redynamiser ce

¹⁶¹⁶A. BARILARI et M. BOUVIER, La nouvelle gouvernance financière de l'État, Paris, L.G.D.J, 2004, p. 10

¹⁶¹⁷N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », Revue française de finances publiques - 01/09/2016 - n°135, p. 7.

¹⁶¹⁸N. MEDE, « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », Revue française de finances publiques - 01/09/2016 - n°135, p. 5.

¹⁶¹⁹R. EVINA OBAM, *Op.cit.*, p. 3. D'après M. Michel MEVA'A M'EBOUTOU dans les actes du colloque sur la réforme du cadre juridique, pour une meilleure gestion des finances publiques en 2001, l'objectif de cette initiative était d'établir « plus de lisibilité des comptes, plus de performance dans la gestion des crédits, plus de responsabilités, plus d'efficacité dans la procédure budgétaire ».

¹⁶²⁰M. NGO MOMASSO, Le contentieux des gestionnaires des deniers publics au Cameroun, Thèse de Doctorat/Ph. D. en Droit public, Université de Yaoundé II, 2019, p. 30.

contrôle, en corrigeant les imperfections soulevées, afin de le concilier davantage à la nouvelle gestion publique. Cela nécessite des mutations d'ordre organique et des adaptations sur le plan fonctionnel. Dans le premier cas, il est recommandé d'engager le processus qui va aboutir à la mise sur pied de la Cour des comptes et des tribunaux régionaux des comptes. Dans le second cas, il faut renforcer la configuration des juridictions, les capacités professionnelles et l'indépendance des personnels judiciaires, en réduisant l'emprise du pouvoir exécutif.

CHAPITRE 3. UN CONTRÔLE POLITIQUE AMENDABLE

1083. Le contrôle politique des finances publiques, bien qu'amélioré, est fragilisé par un certain nombre d'écueils qui limitent son efficacité. La prise de conscience de l'importance du contrôle politique se manifeste par la mise à la disposition des acteurs du contrôle politique des informations financières. En effet, comment le contrôle politique peut-il être efficace si les informations nécessaires pour la vérification de la gestion des finances publiques sont dissimulées ? Dès lors que l'information est biaisée, l'action de contrôle devient difficile à mener¹⁶²¹. Il est également nécessaire, que des mécanismes de contraintes de l'exécutif par pouvoir législatif soient renforcés, à travers le contrôle politique. Dans l'optique d'assurer l'amélioration du contrôle des finances publiques, il serait souhaitable de rendre sa dimension politique plus étroite et plus efficace (section 1), à travers le renforcement des capacités des acteurs qui en ont la charge (section 2).

¹⁶²¹S. ARRIS SCHOUEL, *La nécessaire réforme du droit budgétaire camerounais*, Mémoire de Master en administration publique, ENA Paris, 2008, p. 21.

SECTION 1. LA LIMITATION VISIBLE DU CONTROLE POLITIQUE

1084. Le contrôle politique des finances publiques est limité, même s'il faut dire que ce contrôle a connu une mutation importante. En effet, le contrôle politique est encore loin de satisfaire les exigences de la nouvelle gestion publique, notamment la performance et la transparence. Les acteurs intervenant dans le cadre de ce contrôle, pour diverses raisons, mènent une action encore éloignée de ce qui en est normalement attendu. Que ce soit les acteurs traditionnels ou les acteurs nouveaux, leur intervention dans le contrôle des finances publiques est limitée. En effet, il convient de dire que la limitation concerne non seulement l'intervention des acteurs traditionnels (paragraphe 1), mais également le déploiement des acteurs nouveaux (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La limitation du déploiement des acteurs traditionnels

1085. La limitation de l'intervention des acteurs traditionnels concerne essentiellement le Parlement. En effet, le Parlement a toujours été considéré comme le principal contrepoids à l'action de l'exécutif. C'est d'ailleurs à lui qu'incombe le contrôle politique pouvant aboutir à la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. L'action du Parlement dans le contrôle des finances publiques est de plus en plus fragilisé (A). Cette situation est due au caractère inadaptes des moyens de contrôle déployés, amplifiée par la persistance d'une prépondérance certaine du pouvoir exécutif dans la vie institutionnelle du pays (B).

A. La fragilité de l'action du Parlement

1086. Dans une démocratie, le Parlement est un rouage essentiel pour indiquer clairement les préférences de la société¹⁶²². Il est le principal contre-pouvoir, au regard des moyens de contrôle de l'action gouvernementale dont il dispose. En d'autres termes, un contrôle parlementaire efficace sert de contre-pouvoir vis-à-vis de l'exécutif, et constitue une garantie importante du processus démocratique¹⁶²³. Il remplit des fonctions de contrôle essentielles à l'élaboration des budgets publics¹⁶²⁴.

1087. Cependant, dans le cas du Cameroun, pour son contrôle politique, le Parlement dispose de moyens traditionnels d'une efficacité limitée¹⁶²⁵. Cette défaillance du contrôle parlementaire

¹⁶²² M. MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p. 3.

¹⁶²³ Union interparlementaire, Le contrôle parlementaire : un outil d'auto-évaluation, Projet du 12 octobre 2018 p. 3.

¹⁶²⁴ C. SANTISO, « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4/2. 2008, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr>, p. 52.

¹⁶²⁵ J-C. MARTINEZ ET P. DI MALTA, Droit budgétaire, 2^e édition, Litec, 1988, p. 850.

sur le terrain du contrôle budgétaire n'est ni conjoncturelle, ni sectorielle, en ce sens qu'elle ne se rencontre pas seulement dans le domaine financier¹⁶²⁶. De façon générale, le contrôle parlementaire paraît défaillant¹⁶²⁷. Dans la pratique, le corps législatif manque souvent à cette mission¹⁶²⁸, ce qui fait que ce contrôle n'a qu'un caractère formel¹⁶²⁹. En effet, il s'avère que les moyens d'action sont inappropriés au regard de la haute technicité des questions financières (1). Ensuite, le temps d'action est très limité (2) et enfin, certaines matières sont exclues du contrôle parlementaire (3).

1. La fragilité résultant de la haute technicité des questions financières

1088. Les finances publiques sont un domaine très complexe du droit. Cette complexité était déjà relevée par le professeur Michel BOUVIER, qui estime que « *la matière, il faut bien le reconnaître, ne jouit pas d'une très bonne image dans le public en général, chez les étudiants en particulier, étant trop souvent pour beaucoup synonyme d'aridité, de techniques compliquées, frappées même d'un archaïsme qui les rendrait inutiles ou sans intérêt, ou encore ressenties comme un handicap dans une société et un État moderne* »¹⁶³⁰.

1089. S'il est déjà avéré dans le monde universitaire que les finances publiques suscitent des appréhensions légitimes, il faut absolument convenir que pour le Parlement camerounais, la complexité est densifiée, dans la mesure où les membres du Parlement n'ont pas nécessairement le background requis pour effectuer les expertises leur permettant de contrôler de façon efficace les finances publiques. La non-spécialisation des élus sur les questions relatives aux finances publiques¹⁶³¹ est un handicap important. En d'autres termes, l'inaptitude technique des parlementaires constitue, à n'en point douter, une limitation matérielle¹⁶³². Les Commissions des finances ne possèdent pas de moyens appropriés pour leur déploiement optimal, à l'instar des personnels hautement qualifiés. Elles ne bénéficient pas de relations privilégiées avec le ministère des Finances, et ne sont pas destinataires en droit des rapports réalisés par les organes et corps de contrôle de celui-ci.¹⁶³³

¹⁶²⁶M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 231.

¹⁶²⁷*Ibid.*

¹⁶²⁸C. SANTISO, « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr>, 2008, p. 52.

¹⁶²⁹M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 232.

¹⁶³⁰M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J. P. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2010, p. 7.

¹⁶³¹B. BIDIAS, *Les finances publiques du Cameroun*, Yaoundé, GBS, 2^e édition, 1982, p.261.

¹⁶³²M. MAUGUIN HELGESON, *Op.cit.*, p. 92.

¹⁶³³M. BOUVIER (sous la direction), *Op.cit.*, p. 231.

1090. Les mécanismes et les enjeux des finances publiques apparaissent donc opaques et incompréhensibles aux acteurs des organes parlementaires de contrôle des finances publiques. Les règles budgétaires, les règles de la comptabilité publique, les règles fiscal-douanières, les règles de la sécurité sociale qui sont de plus en plus complexes, leur sont étrangères, sans oublier les questions économiques. À la profusion des techniques juridiques, économiques, et de gestion qui concernent la matière des finances publiques, s'ajoute une rapidité de changements parfois spectaculaires¹⁶³⁴, dues notamment aux réformes. Dans ces conditions, les parlementaires ne peuvent que subir la pression venant de l'exécutif, car, celui-ci n'étant pas prêt à leur laisser une marge de manœuvre. Face à cela, le Parlement se trouve donc dépouillé d'instruments compatibles aux attentes placées en lui en matière de contrôle des finances publiques. Ceci d'autant plus que son temps de contrôle est déjà limité.

2. La limitation du temps de contrôle

1091. De manière classique, le temps est important dans la réalisation de toute chose. Bien plus, dans la procédure législative, il joue un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'imagine¹⁶³⁵. En fait, « *le temps est une dimension essentielle de la vie parlementaire (...) le temps de travail dont dispose le Parlement et la maîtrise avec laquelle il en use mesurent son pouvoir et lui assigne sa place parmi les autres organes de l'État* »¹⁶³⁶. Plus le temps de contrôle est considérable, plus il y a des chances d'approfondissement des vérifications. Plus il est court, moins il permet aux parlementaires de se mouvoir véritablement, en déployant toutes leurs diligences de contrôle. Cette dernière hypothèse semble être une astuce de l'exécutif, pour limiter le pouvoir de contrôle du Parlement, dès lors qu'il n'aura pas suffisamment de temps pour percer le mystère de la complexité des questions financières¹⁶³⁷. En effet, le rôle du Parlement et la mise en œuvre des diligences qui sont attendues de lui souffre généralement de retards fréquents dans le dépôt par le gouvernement, des projets de lois de finances¹⁶³⁸.

1092. Il apparaît donc que par divers moyens, le temps d'action des parlementaires est au fil du temps, considérablement réduit afin de les empêcher de mener une véritable action de contrôle de la gestion gouvernementale. Le temps a été pratiquement utilisé comme moyen

¹⁶³⁴ M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J. P. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2010, p. 7., p. 11.

¹⁶³⁵ J-L. PEZANT, « Un âge d'or législatif ? », in Jean FOYER, in *Memoriam*, Paris, LITEC, 2010, p. 310.

¹⁶³⁶ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 85.

¹⁶³⁷ C. MONEMBOU, « La séparation des pouvoirs dans le constitutionnalisme camerounais. Contribution à l'évolution constitutionnelle », Thèse de Doctorat/ Ph. D en droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, p. 186.

¹⁶³⁸ M. BOUVIER (sous la direction), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, 2005, p. 231.

politique de rationalisation de la vie parlementaire¹⁶³⁹. Certains y ont vu le « *déclin du parlement* »¹⁶⁴⁰. Le Parlement doit agir vite ou alors, ne même pas agir selon le goût du gouvernement. Par exemple, les amendements des parlementaires cessent d'être recevables dès le début de la discussion des articles¹⁶⁴¹. Ils doivent être déposés avant. En ce qui concerne la loi de règlement, « *la commission des finances fait presque toujours rapidement son rapport. Cette rapidité n'est pas tant le fait qu'elle établit un rapport pertinent, mais bien le fait qu'elle est très souvent désarmée* »¹⁶⁴². En effet, la fonction de contrôle est ignorée dans la mesure où « *la loi de règlement apparaît comme une formalité, un exercice de pure forme devenu un rituel pour des députés exposés aux avatars du fait majoritaire concrétisé au Cameroun par une forte discipline du parti au pouvoir* »¹⁶⁴³.

1093. Le temps imparti aux parlementaires dans le cadre des questions orales est dérisoire. Ce temps n'excède pas dix minutes. Ce temps, bien qu'insuffisant, ne peut être débordé, au risque de voir ses paroles ne pas figurer au procès-verbal¹⁶⁴⁴. Dans la pratique parlementaire, ce temps est réduit, car il faut éviter de donner aux parlementaires le temps « *pour allonger démesurément la durée des débats* »¹⁶⁴⁵. Cette situation réduit les chances d'un véritable contrôle des finances publiques, qui sont déjà une matière très technique. Dans ce contexte, en l'absence d'un contrôle parlementaire effectif et exhaustif, le pouvoir financier de l'exécutif est majoré¹⁶⁴⁶. Aussi, convient-il de relever que certaines matières échappent au contrôle des parlementaires.

3. Le contrôle limité de certaines situations

1094. Le Parlement camerounais n'a pas la possibilité de contrôler véritablement tous les domaines de la gestion publique qui sont soumis à son contrôle. Certains organismes échappent à son contrôle. Il s'agit notamment des organismes tels que le Conseil constitutionnel, la Présidence de la République, la Cour suprême et le Conseil économique et social. Ces organismes jouissent d'une certaine indépendance, nécessaire à la réalisation de leur mission, gage de leur contrepoids aux autres pouvoirs. Sur le plan budgétaire, l'examen de leurs crédits

¹⁶³⁹ L. KOUOMOU SIMO, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, p.1.

¹⁶⁴⁰ P. DABEZIES, « Le déclin du Parlement », *Projet*, n°56, juin 1971, p. 671 sq. ; P. LALUMIERE, « Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale », in *Mélanges en l'honneur de Jean BRETHER DE LA GRESSAYE*, Bordeaux, Brière, 1967, p. 405.

¹⁶⁴¹ Articles 25 al 6 et 34 al 6, *Ibid.*

¹⁶⁴² F. M. NGOUNMEDJE, « Loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », *RAFIP* n° double 3 & 4, 2018, p. 125.

¹⁶⁴³ R. EVINA OBAM, « L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises », Mémoire de Master en administration publique, ENA, 2005, p. 15.

¹⁶⁴⁴ Articles 51, al. 5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et 63, al. 2 du règlement intérieur du Sénat.

¹⁶⁴⁵ P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, n° spécial, 1998, p. 1514.

¹⁶⁴⁶ F. M. NGOUNMEDJE, *Op.cit.*, p. 128.

se fait dans des conditions souples. On assiste à un examen parlementaire superficiel. En effet, l'examen du budget de ces chapitres en Commission des finances, et en assemblée plénière, ne se fait ni par programme, ni sur la base des recommandations du Comité interministériel d'examen des programmes ou des débats d'orientations budgétaires comme cela peut être le cas avec les chapitres budgétaires classiques. Cette situation est d'ailleurs consolidée par la directive de la CEMAC relative aux lois de finances en son article 18¹⁶⁴⁷. En France, le Conseil constitutionnel a indiqué que cette situation « assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »¹⁶⁴⁸. Il a d'ailleurs affirmé « la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement »¹⁶⁴⁹. Le Parlement est donc écarté dans le cadre de l'examen du budget de ces organes constitutionnels. Son rôle se rapproche plus de la ratification que de la sage décision¹⁶⁵⁰ consécutif à un contrôle sain. Cette situation permet de considérer que le Parlement « n'est plus le lieu de discussion où débats et discours contribuent à la formation de la loi de finances ; il n'est plus le lieu de décision, mais celui où de manière solennelle et dans le rituel de débats dont chacun sait qu'ils ne changeront pas l'issue, s'enregistrent des décisions voulues et conçues ailleurs... »¹⁶⁵¹.

1095. La capacité de contestation du Parlement face au gouvernement est largement tributaire des moyens de contrôle dont dispose celui-ci¹⁶⁵². La manière dont le Parlement peut utiliser son pouvoir de contrôle est tributaire de l'existence d'un cadre juridique qui conforte sa position comme institution de contrôle, en garantissant ses pouvoirs et son indépendance au sein du système politique¹⁶⁵³. Le contrôle parlementaire des finances publiques devient particulièrement difficile, lorsque le pouvoir exécutif décide de contourner le Parlement. Cette

¹⁶⁴⁷ « sont regroupés dans des dotations, les crédits couvrant : les dépenses des institutions constitutionnelles avec une dotation spécifique à chacune d'entre elles ; les dépenses accidentelles destinées à faire face à des besoins urgents et imprévisibles ; les risques de mise en jeu des garanties et aval donnés par l'État en application de l'article 41 de la présente directive ».

¹⁶⁴⁸ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Cons. n° 25.

¹⁶⁴⁹ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

¹⁶⁵⁰ T. MESNIL ERROL, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest africain francophone*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université Lyon III, 2015, p. 420. La position de la présidence de la République est davantage renforcée sur ce plan. En dehors des crédits « communs » à tous les ministères et institutions, il est doté à son profit une masse de crédits pour des dépenses d'une nature particulière. Qualifiés diversement de « fonds secrets », « fonds spéciaux », « caisses noires » ou « fonds politiques », les crédits sont destinés au financement des dépenses d'espionnage, de contre-espionnage, de propagande, etc. Ils ne sont pas soumis à la règle de la spécialité budgétaire puisqu'ils sont votés globalement par le Parlement. Il s'ensuit que ce dernier n'en réalise qu'un examen allégé. Ceci ne signifie pas que les institutions constitutionnelles sont souveraines dans la détermination de leurs besoins financiers.

¹⁶⁵¹ D. ROUSSEAU, cité par Mesnil Errol TONI, *Op.cit.*, p. 403.

¹⁶⁵² M. BERIOT EKELLE NGONDI, *La nature du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en droit constitutionnel camerounais*, Mémoire de Master en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, p. 66.

¹⁶⁵³ M. BERIOT EKELLE NGONDI, *La nature du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en droit constitutionnel camerounais*, Mémoire de Master en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, p. 67.

situation se constate lorsqu'il use de l'article 28 de la Constitution, qui consacre les ordonnances. L'utilisation de ce procédé juridique fait obstruction à un véritable contrôle parlementaire, qui n'a véritablement pas les moyens de contrôler le contenu de ces ordonnances tant qu'elles ne lui sont pas soumises pour ratification. Il en est ainsi de l'ordonnance n° 2015/003 du 13 août 2015 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015, qui a été prise par le président de la République¹⁶⁵⁴. Lors de l'examen du projet de loi portant ratification de l'ordonnance, le ministre des Finances a expliqué les raisons d'une telle démarche dans l'exposé des motifs : *« En effet, le budget 2015 aurait prévu, en son article 4, un plafond d'endettement pour les prêts concessionnels et non-concessionnels de 500 milliards de francs CFA chacun. [...] À la signature de ladite ordonnance, le plafond des prêts non-concessionnels était atteint, alors que les conventions étaient en attente de signature avec divers bailleurs de fonds. La signature de cette ordonnance a permis le relèvement du plafond des prêts non-concessionnels de 700 milliards de francs CFA, pour le porter de 700 à 1200 milliards ; le plafond des prêts concessionnels quant à lui demeure inchangé. »*¹⁶⁵⁵. Pourtant, l'article 19 de la loi portant régime financier de l'État dispose que *« sous réserve des exceptions prévues par la présente loi, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année. Elles ratifient les modifications apportées par décret aux crédits ouverts par la dernière loi de finances »*. L'alinéa 2 vient ajouter qu'*« elles sont présentées dans les mêmes formes que la loi de finances. Elles traduisent obligatoirement l'incidence des modifications apportées sur l'équilibre de l'exercice en cours et le solde de la loi de finances. »*.

1096. La modification a alors été faite en marge des parlementaires, qui n'ont pu en être informés qu'après coup, par la procédure de ratification. À cette occasion, à l'Assemblée nationale, les membres de la Commission des finances et du budget ont demandé *« les raisons qui justifient le choix de l'élaboration d'une ordonnance à soumettre (...) pour l'autorisation de la ratification alors qu'il serait peut-être opportun de recourir à une loi de finances rectificative ou à un collectif budgétaire »*¹⁶⁵⁶. En guise d'éclairages, le ministre des Finances a

¹⁶⁵⁴ Voir aussi l'ordonnance n° 2012/001 du 28 juin 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2011/020 du 14 décembre 2011 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2012.

¹⁶⁵⁵ Exposé des motifs du projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2015/003 du 13 août 2015 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015.

¹⁶⁵⁶ Rapport de la Commission des finances et du budget sur le projet de loi n° 978/PJL/AN portant ratification de l'Ordonnance n° 2015/003 du 13 août 2015 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015, novembre 2015, p. 6.

affirmé que « le recours supposé aux lois de finances rectificatives par rapport à l'élaboration des ordonnances se justifie par le fait que l'évolution des techniques en cours vise la consécration de la sincérité et la transparence en matière budgétaire. C'est la raison pour laquelle, [...], dans le cadre de la mise en œuvre des réformes, des politiques collectives budgétaires par voie d'Ordonnance ont été privilégiées par le Gouvernement ; le coût du baril du pétrole ayant par ailleurs justifié ce choix »¹⁶⁵⁷. Au Sénat, les commissaires, tout en reconnaissant que « c'est le Chef de l'exécutif qui saisit le Parlement d'une loi de finances, y compris celle rectificative, ont souhaité savoir à quel moment et sous quelle forme le parlement serait saisi pour l'autorisation d'emploi de toutes les ressources ainsi levées »¹⁶⁵⁸.

1097. Dans les faits, l'on peut donc voir que le pouvoir de décision en matière budgétaire s'est déplacé, concentré qu'il est, entre les mains du gouvernement¹⁶⁵⁹. Cette situation remet en cause l'affirmation selon laquelle « en matière financière, la coopération entre le Gouvernement et le Parlement est nécessairement très étroite : chaque année, l'État a besoin d'un budget, le Gouvernement en a l'initiative, mais il appartient au Parlement d'en décider »¹⁶⁶⁰. Ainsi, au lieu de mobiliser le régime d'édiction de la loi de finances rectificative comme le droit positif le prévoit, c'est plutôt le régime d'élaboration d'une ordonnance qui est activé¹⁶⁶¹. Pourtant, l'article 5, alinéa 6 de la loi portant régime financier de l'État dispose qu'« aucune recette ne peut être émise et recouvrée, aucune dépense engagée ou ordonnancée pour le compte de l'État, sans avoir été autorisée par une loi de finances ». Malheureusement, le Parlement est obligé d'évoluer dans un contexte d'hégémonie de l'exécutif.

B. Le maintien de l'hégémonie de l'exécutif

1098. Si l'idée de contrôler l'exécutif n'est pas récente dans l'histoire constitutionnelle¹⁶⁶² du Cameroun en particulier et des États francophones d'Afrique en général, il faut constater que jusqu'à présent, sur un plan purement politique, le Parlement camerounais reste tributaire de son histoire marquée par l'omnipotence d'un exécutif fortement aiguillonné par la machine du

¹⁶⁵⁷ *Id.* p. 8.

¹⁶⁵⁸ Rapport de la Commission des finances et du budget sur le projet de loi n° 050/PJL/SEN/1 du 13 août 2015 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015, novembre 2015, p. 6.

¹⁶⁵⁹ M.-I. AMICIE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 192.

¹⁶⁶⁰ F. LUCHAIRE, cité par Bertrand BOGLA, *Op.cit.*, p. 13.

¹⁶⁶¹ S. Th. BILOUNGA, « La crise de la loi en droit public camerounais », *Mélanges en l'honneur du Doyen J.-M. BIPOUN WOUM, Regards sur le droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 126.

¹⁶⁶² S. E. BILE NNA, *Le contrôle de l'exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone : le cas des États de la CEMAC*, Thèse de Doctorat en droit public, UNIVERSITÉ DE YAOUNDÉ II-SOA, 2020, p. 1.

parti unique¹⁶⁶³. Du fait du statut constitutionnel du Chef de l'État¹⁶⁶⁴, le président de la République a été et reste, malgré les mutations idéologiques et géopolitiques contemporaines, le principal régulateur de la vie sociale¹⁶⁶⁵.

1099. Les superlatifs pour le qualifier sont à cet égard illustratifs de la position qu'il occupe dans l'échiquier institutionnel. En effet, compte tenu de son domaine de compétences très étendu¹⁶⁶⁶, il est considéré comme « *un grand architecte qui est au centre de tout. C'est lui qui bâtit la nation et dirige l'État et le personnalise à l'extérieur comme à l'intérieur [...], c'est lui qui guide, enseigne et protège* »¹⁶⁶⁷. C'est le chef intouchable¹⁶⁶⁸, l'alpha et l'oméga¹⁶⁶⁹ du système politique. La fonction présidentielle place ainsi celui qui l'exerce dans une posture unique¹⁶⁷⁰. Cela aboutit à la prééminence du pouvoir exécutif dans la gouvernance financière publique¹⁶⁷¹, tant les pouvoirs présidentiels sont prééminents et omniprésents¹⁶⁷². Cette préséance présidentielle est une volonté explicite du texte constitutionnel¹⁶⁷³.

1100. Si l'objectif des réformes des finances publiques avait pour but de réduire l'hégémonie du pouvoir exécutif, il convient de dire que par divers procédés, ce pouvoir continue d'avoir une forte emprise sur le système institutionnel. Cette situation est d'une part liée à la coloration politique du Parlement (1), mais également aux moyens de pression qui permettent au pouvoir

¹⁶⁶³ R. EVINA OBAM, L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises, mémoire du master en administration publique, ENA, 2005, p. 15. P. BEZES et Al. SINE, Introduction: gouverner (par) les finances publiques perspectives de recherche, Presses de Sciences Po, 2011, p. 21.

¹⁶⁶⁴ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'État en Afrique », in Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges Gérard Conac, Paris, Economica, 2001, pp. 329-338.

¹⁶⁶⁵ F. J. AÏVO, Le président de la République en Afrique noire francophone Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo, thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin 26 mai 2006 à Lyon, p.22. M. KAMTO, Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone, Paris, LGDJ, 1987, pp. 301-325.

¹⁶⁶⁶ B. ABOUBACAR, L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique et d'Amérique latine, Afrique du Sud, Bénin, Ghana / Brésil, Chili, Colombie, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheik ANTA DIOP, août 2013, p. 3.

¹⁶⁶⁷ T. ONDO, La responsabilité introuvable du chef de l'État africain, Analyse comparée de contestation du pouvoir en Afrique noire francophone (les exemples camerounais, gabonais, tchadiens et togolais), Thèse de Doctorat en droit public, thèse pour le doctorat de droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, *Op.cit.*, p. 92.

¹⁶⁶⁸ S. E. BILE NNA, Le contrôle de l'exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone : le cas des États de la CEMAC, thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, 2020, p. 8.

¹⁶⁶⁹ J.-F. AÏVO, « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », RBDC, n° 23, 2009, p. 171.

¹⁶⁷⁰ *Ibid.*

¹⁶⁷¹ V. R. MANANGOU, démocratie et technocratie dans la gouvernance financière publique des États d'Afrique francophone, p. 6.

¹⁶⁷² F. J. AÏVO, Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo, thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin Lyon III (France) et l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin, 26 mai 2006) à Lyon, p. 41.

¹⁶⁷³ F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'État africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir » « Afrique contemporaine » 2012/2 n° 242 | page 73.

exécutif de contourner une éventuelle sanction résultant du contrôle parlementaire des finances publiques (2).

1. Le renforcement de la coloration politique

1101. Dans le contexte actuel de la plupart des pays francophones d'Afrique, le contrôle politique des finances publiques est altéré par la coloration politique du Parlement. Celui-ci est, depuis l'avènement de la démocratie au Cameroun par exemple, constitué majoritairement de partisans du leader politique que tient l'exécutif. La perspective d'un contrôle efficace des finances publiques est donc remise en cause, par l'allégeance au président de la République et au parti.

1102. Il va de soi que le fait majoritaire peut rendre les députés de la majorité peu rigoureux, lors du contrôle de la gestion financière des membres du Gouvernement¹⁶⁷⁴ appartenant au même parti politique. le Parlement peut avoir, et a même toujours eu dans le contexte camerounais, la main peu ferme lorsqu'il s'agit de remettre en cause les actes du pouvoir exécutif, à fortiori, lorsqu'il s'agit du président de la République. C'est dire que « *naturellement, l'appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement met le parlementaire dans une position plus ingrate que celle de ses collègues de l'opposition. Le souci de solidarité, les exigences de la discipline sont peu propices aux manifestations de non-conformisme et à l'expression d'une forte personnalité* »¹⁶⁷⁵. Alors, dans ce cas, « *l'asservissement technique de la majorité s'est trouvé renforcé par son asservissement politique* »¹⁶⁷⁶. En effet, « *de la majorité parlementaire, on a toujours attendu qu'elle joue son rôle, dans lequel entre en premier lieu le soutien au chef de l'État, que celui-ci escompte et que celle-là ne songe même pas à lui barguigner, cependant que ses autres missions ; débattre souvent, contrôler un peu, légiférer raisonnablement bien n'apparaissent à tous que secondes* »¹⁶⁷⁷. Dans ce contexte, un contrôle politique efficace du gouvernement est-il encore envisageable ? Le phénomène majoritaire est pour une large part responsable de cet affaiblissement de la fonction parlementaire en général, et de sa fonction financière en particulier¹⁶⁷⁸.

¹⁶⁷⁴S. E. KOUA, «Le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de l'état du Cameroun », RAFIP, n° 2, 2017, p. 135, p. 139.

¹⁶⁷⁵ G. CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 40.

¹⁶⁷⁶ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs* n° 68, 1994, p. 48.

¹⁶⁷⁷ G. CARCASSONNE, « Immuable Ve République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 29.

¹⁶⁷⁸I. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du parlement sénégalais en matière budgétaire », *Afrilex*, disponible en ligne sur www.afrilex.uordeaux4.fr, consulté le 24 août 2018, p. 28.

1103. Les délibérations, aussi bien de l'Assemblée nationale¹⁶⁷⁹ que du Sénat¹⁶⁸⁰, se font à la majorité des suffrages exprimés. Alors, « *le gouvernement et l'écrasante majorité au parlement étant de la même couleur politique, comment l'Assemblée peut-elle se retourner contre ce qu'elle considère comme une partie d'elle-même ? D'ailleurs, ce gouvernement n'est-il pas une émanation d'elle-même ?* »¹⁶⁸¹. Dans le contexte camerounais, c'est au regard de la proximité idéologique et politique que « *l'Assemblée nationale approuve toujours sans difficulté le projet de loi de finances qui lui est soumis par le gouvernement, n'exerce aucun contrôle en cours d'exécution du budget, ne crée jamais des commissions d'enquête ou de vérification et enfin, adopte sans sourciller la loi de règlement quand elle vient d'être élaborée* »¹⁶⁸². Le Parlement n'est à l'heure actuelle, qu'« *une masse de manœuvres passives à la disposition du Gouvernement du parti, et ses membres sont invités à ne se préoccuper que de maintenir l'implantation territoriale nécessaire à la perpétuation du soutien* »¹⁶⁸³. Il n'a pas plus le droit de refuser le budget, qu'un homme n'a le droit de se détruire¹⁶⁸⁴.

1104. « *La majorité est pourvue de frontières à la fois intangibles et infranchissables : on est dedans ou on est dehors* »¹⁶⁸⁵. Cette situation a pour corollaire, la faillite des représentants de la Nation¹⁶⁸⁶ qui peuvent toujours comme dans le passé, être qualifiés de caisses d'enregistrement. Leur rôle avéré est la légitimation des décisions de l'exécutif¹⁶⁸⁷. En fait, « *le député de la majorité est voué à un rôle suffisamment exigeant et ingrat pour que la satisfaction de la victoire collective s'évanouisse rapidement au profit de la servitude et de la frustration individuelle. Elles sont d'autant plus pénibles que le député de l'opposition lui inflige le spectacle de son propre bonheur, détaché de toute contrainte, de tout souci de responsabilité, qui gagne à la défaite de son camp plus qu'une consolidation, un véritable épanouissement* »¹⁶⁸⁸. On voit donc que le fait majoritaire peut rendre les députés de la majorité peu rigoureux lors du contrôle de la gestion financière des membres du gouvernement¹⁶⁸⁹, et de l'action de l'exécutif. Bien plus, cette situation est amplifiée par le fait que, dans le microcosme sociopolitique camerounais, tout le monde connaît tout le monde. Ainsi, un contrôlé n'hésite

¹⁶⁷⁹ Article 19 al 1^{er} de la Constitution camerounaise.

¹⁶⁸⁰ Article 24 (1), *Ibid.*

¹⁶⁸¹ Ch. TOURE, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Afrilex*, n°4, décembre 2004, p. 162.

¹⁶⁸² *Ibid.*

¹⁶⁸³ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Op.cit.*, p. 51.

¹⁶⁸⁴ Cité par Paul Marie GAUDEMET, « Budget et gouvernement », in Loïc PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 192.

¹⁶⁸⁵ P. AVRIL, « La majorité parlementaire ? », *Op.cit.*, p. 51. *Id.*, p. 45.

¹⁶⁸⁶ M. E. TONI, *Op.cit.*, p. 328.

¹⁶⁸⁷ M. MAUGUIN HELGESON, *op.cit.*, p. 441.

¹⁶⁸⁸ G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs* n° 108, 2004, p. 144.

¹⁶⁸⁹ S. E. KOUA, le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de l'état du Cameroun, RAFIP, p. 139.

pas à solliciter l'intervention d'une connaissance « hautement placée », pour paralyser un contrôle susceptible d'entraîner des sanctions à son égard¹⁶⁹⁰.

1105. Le pouvoir exécutif, du fait de la forte proximité politique avec le Parlement, se trouve dans une situation de sécurité, due au laxisme des parlementaires. L'inertie de ces derniers en matière de contrôle politique des finances publiques est renforcée par la possibilité que garde l'exécutif, au cas où le Parlement ferait preuve de hardiesse, de contourner la sanction qu'il pourra prononcer.

2. La neutralisation de l'action du Parlement par l'exécutif

1106. La redéfinition du statut du président de la République a toujours été un enjeu majeur dans le constitutionnalisme africain¹⁶⁹¹. Il en est ainsi, dans la mesure où le président de la République a toujours eu le désir de neutraliser toute sorte de rivalités pouvant contrecarrer son leadership. La tendance contemporaine consistant à donner sens et portée au contrôle parlementaire des finances publiques¹⁶⁹² est encore fragilisée par la posture de l'exécutif. Si l'institution parlementaire dans les États d'Afrique noire francophone va connaître une évolution remarquable¹⁶⁹³, il reste que la déconstruction du pouvoir présidentiel dans le nouveau constitutionnalisme africain¹⁶⁹⁴ n'a donc pas totalement ébranlé cette institution. Elle est encore dans beaucoup d'esprits, un « décor, voire un *décorium* »¹⁶⁹⁵, « un nain à côté de l'exécutif » qu'elle est censée contrôler¹⁶⁹⁶. Elle est constituée d'obligés du chef de l'État¹⁶⁹⁷, réduits à la docilité et à la servitude¹⁶⁹⁸. Cela montre que « *le pouvoir financier (...) depuis ses plus lointaines origines [est] très étroitement imbriqué avec le pouvoir politique et il en a tout de suite déterminé la qualité* »¹⁶⁹⁹. L'exécutif conserve son rôle prépondérant en matière

¹⁶⁹⁰S. E. KOUA, le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de l'état du Cameroun, RAFIP, p. 138.

¹⁶⁹¹F. HOURQUEBIE, « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'état africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir » « Afrique contemporaine », 2012/2 n° 242 | page 73.

¹⁶⁹²G. PROTIERE, Parlement et dépenses publiques, Communication orale, prononcée lors des Xe Rencontres juridiques, organisées par la Faculté de Droit et Sciences politiques (Université Lyon II), le 1er décembre 2006, à l'hôtel du département du Rhône, p. 1.

¹⁶⁹³S. E. BILE NNA, le contrôle de l'exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone : le cas des États de la CEMAC, thèse de doctorat en droit public, UNIVERSITÉ DE YAOUNDÉ II-SOA, 2020, p. 48.

¹⁶⁹⁴*Ibid.*

¹⁶⁹⁵J. MÉDARD, « L'État sous-développé au Cameroun », in Année africaine, Paris, Pedonne, 1977, p. 43.

¹⁶⁹⁶M. KAMTO, « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », p. 19.

¹⁶⁹⁷E. TIKONIMBE KOUPOKBA, Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel. Le cas du Bénin, du Niger, et du Togo, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de GAND (Belgique), p. 230. Pierre Esaïe MBPILLE, Le président de la République en droit constitutionnel camerounais, Thèse de Doctorat/PhD. en Droit public, Université de Yaoundé II, 2015, 492 p.

¹⁶⁹⁸J. LANG, « Un nouveau régime politique pour la France », cité par T. OLLO, La responsabilité introuvable du chef d'État africain, *Op.cit.*, p. 124.

¹⁶⁹⁹M. BOUVIER, M-C. ESCLASSAN, J-P. LASSALE, Finances publiques, *Op.cit.*, p. 22.

budgétaire¹⁷⁰⁰. On assiste encore à une monopolisation du processus budgétaire par les administrations publiques¹⁷⁰¹. Pourtant, le système financier actuel devrait se caractériser par la suprématie financière des représentants de la nation, tempérée par le principe de séparation des pouvoirs ; il devrait matérialiser la liberté de l'exécutif sous le contrôle du Parlement¹⁷⁰².

1107. Le Parlement dispose de plusieurs créneaux d'informations qui peuvent lui permettre d'avoir des coudées franches pour porter un regard objectif sur l'action du gouvernement. Il peut ainsi constituer des commissions d'enquête et mobiliser les questions écrites ou orales¹⁷⁰³. D'un point de vue téléologique, à partir de ces deux modalités, le Parlement est en principe au courant du déroulement de l'action gouvernementale et peut mieux le sanctionner¹⁷⁰⁴. Mais, malheureusement, à l'état actuel, dans la pratique constitutionnelle, la règle demeure l'irresponsabilité du gouvernement. Cette situation résulte de plusieurs raisons, dont les plus importantes sont d'une part, la forte proximité fonctionnelle du gouvernement avec le président de la République, et d'autre part, la conséquence de cette proximité qui est la latitude laissée au président de la République de mettre un terme au mandat d'un parlement hostile.

1108. Dans le premier cas, il convient de dire que l'action du Parlement est neutralisée par sa forte proximité au gouvernement et au président de la République. En effet, l'article 11, alinéa 1, de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 dispose que « *le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République* ». Cette formule montre que le Gouvernement est « *un assistant du Chef de l'État* »¹⁷⁰⁵. Il en a toujours été ainsi depuis l'accession du Cameroun à l'indépendance, car, les textes constitutionnels camerounais ont toujours prévu une telle formulation¹⁷⁰⁶. Alors, assister le président de la République dans l'accomplissement de sa tâche fait de l'institution gouvernementale, une institution importante¹⁷⁰⁷. Aussi, toucher au gouvernement serait en

¹⁷⁰⁰J-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », RFFP, n° 97, 2007, p. 22.

¹⁷⁰¹S. Th. BATOUM-BA-NGOUE, « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale : le cas du Cameroun », *Revue électronique Afrilex*, n°4, décembre 2004, « <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr> », p. 9.

¹⁷⁰²E. OLIVA, « Les finances publiques vues par les constitutionnalistes », RFFP n° 133, février 2016, pages 97-109, p. 100.

¹⁷⁰³D. MAUS, *Le parlement sous la V^e République*. Paris, P.U.F., 1985, p. 104.

¹⁷⁰⁴*Ibid.*

¹⁷⁰⁵J. OWONA, « Le pouvoir exécutif », *Encyclopédie juridique de l'Afrique. Tome 1, l'État de droit*, les nouvelles éditions africaines, 1982, p. 112.

¹⁷⁰⁶M-A. BITSACK, op.cit., p.35.

¹⁷⁰⁷Marie-Anne BITSACK, op.cit., p. 35, *Idem*.

réalité, toucher au président de la République qui pourtant, jouit d'une immunité politique devant le Parlement¹⁷⁰⁸.

1109. Dans le second cas, le pouvoir exécutif et particulièrement le président de la République dispose d'un ensemble de prérogatives lui permettant d'assurer la pérennité de son gouvernement, face à un Parlement trop regardant. En principe, « *lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou refuse la confiance du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement* »¹⁷⁰⁹. Lorsque cette situation se présente, le président de la République dispose de trois leviers pour protéger son gouvernement. D'abord, il peut reconduire le Premier ministre dans ses fonctions, en lui demandant de former un nouveau gouvernement¹⁷¹⁰. Ensuite, conformément à l'article 8, alinéa 12 de la Constitution du 18 janvier 1996, « *le président de la République peut, en cas de nécessité et après consultation du Gouvernement, des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, prononcer dissolution de l'Assemblée nationale* ». C'est dire que si le Président veut absolument faire passer une politique, il va se débarrasser du Parlement. Enfin, l'article 15, alinéa 4 dispose qu'« *en cas de crise grave ou lorsque les circonstances l'exigent, le président de la République peut, après consultation du Président du Conseil Constitutionnel et des Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, demander à l'Assemblée nationale de décider, par une loi, de proroger ou d'abrèger son mandat. Dans ce cas, l'élection d'une nouvelle Assemblée a lieu quarante jours au moins et cent vingt jours au plus après l'expiration du délai de prorogation ou d'abrègement de mandat* ».

1110. En sommes, le Parlement est sans aucun doute dans une situation confortable par rapport à la période d'avant 1996. Mais la portée et l'efficacité du contrôle des finances publiques qu'il effectue n'ont pas beaucoup évolué¹⁷¹¹. Son action est bien fragile eu égard à la configuration politique et des armes constitutionnelles dont dispose le pouvoir exécutif contre lui. « *Cette défaillance du contrôle parlementaire sur le terrain du contrôle budgétaire n'est ni conjoncturelle ni sectorielle en ce sens qu'elle ne se rencontre pas seulement dans le domaine financier. Elle est l'une des illustrations de la faiblesse générale qui est celle du Parlement dans la pratique, et, pour ce qui concerne le domaine budgétaire et financier, le résultat d'un*

¹⁷⁰⁸ARTICLE 32 de la Constitution : le président de la République peut, sur sa demande, être entendu par l'Assemblée nationale, le Sénat ou les deux Chambres réunies en congrès. Il peut également leur adresser des messages. Ces communications ne donnent lieu à aucun débat en sa présence.

¹⁷⁰⁹Article 34 (5) de la constitution.

¹⁷¹⁰Article 34 (6) de la constitution.

¹⁷¹¹ BABISSAKANA in Amand, Quelle Cour des comptes pour le Cameroun, février-mars 2006, pp. 1-3.

*processus d'ensemble dans lequel le système de décision est totalement centralisé sans que généralement le Parlement soit à un moment ou un autre associé aux choix »*¹⁷¹².

1111. L'ouverture du contrôle à de nouveaux acteurs présente également quelques limites non moins importantes.

Paragraphe 2. Les insuffisances dûes à l'intervention des nouveaux acteurs

1112. La reconnaissance de nouveaux acteurs politiques a certes fait avancer le contrôle politique dans le sens de l'amélioration de la gouvernance des finances publiques. Cependant, leur contrôle reste limité. Car, à bien des égards, les nouveaux acteurs évoluent dans un cadre très peu structuré. Il faut ainsi constater la limitation de l'accès à l'information (A), mais également l'absence de contrainte de l'action des nouveaux acteurs (B).

A. La limitation de l'accès à l'information

1113. Comme indiqué précédemment, les nouveaux acteurs ont, d'une manière ou d'une autre, accès aux documents budgétaires. Il s'agit des citoyens, des médias, de la société civile et des acteurs internationaux. Cet accès s'effectue par la « *consultation sur place ou à distance, par la délivrance de copies, d'extraits et autres reproductions de documents ou alors aux frais de la personne qui en fait la demande* »¹⁷¹³. Cependant, il faut constater une limitation du droit à l'information par le secret (1), en dehors des exigences relatives au secret (2). Cette situation réduit « *la transparence qui est une manifestation de l'honnêteté de l'État. Lorsqu'elle est acquise, elle devient un outil de confiance* »¹⁷¹⁴.

1. La limitation du droit à l'information par les exigences du secret

1114. Dans le contexte camerounais, il convient de dire que l'accès du "citoyen tout court" à l'information en général, et à l'information financière en particulier, n'est pas général et absolu. Qu'il s'agisse des citoyens, des médias ou de la société civile, il y a une forte rétention de l'information financière destinée à ces groupes sociaux. Pourtant, il est normal que les citoyens puissent « *constater par eux-mêmes (...) la nécessité de la contribution publique (...)* »¹⁷¹⁵. Car, dans une démocratie qui respecte ses valeurs intrinsèques, il est normal que les pouvoirs publics

¹⁷¹²Ministère des Affaires étrangères français, Étude sous la direction de Michel Bouvier, « La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne », avril 2004, 398 p, p. 231.

¹⁷¹³ Article 23 de la loi n°2000/010 du 19 décembre 2000 régissant les archives.

¹⁷¹⁴Y. A. ANGO AKONO la citoyenneté administrative au Cameroun : contribution à dynamique d'amélioration des relations entre l'Administration et les administrés au Cameroun de 1990 à nos jours, thèse de doctorat en droit public, UNIVERSITÉ DE YAOUNDÉ II-SOA, 2018, p. 598.

¹⁷¹⁵ Article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

soient au service des citoyens, et veillent à la réalisation du bien-être social. Ces derniers bénéficient d'un droit de regard sur la gestion de la cité.¹⁷¹⁶ En d'autres termes, ils ont une sorte de "droit de suite" sur l'utilisation de l'argent public¹⁷¹⁷.

1115. À plusieurs égards, le citoyen peut faire face à un refus d'information, sous le motif du secret. En d'autres termes, il y a une sorte de limitation du droit à l'information sur des matières relevant du secret¹⁷¹⁸. En réalité, il n'est pas aisé d'avoir accès à toutes les informations dans la mesure où le système camerounais « *est caractérisé par une administration fermée, une information publique jalousement gardée, une culture du secret et de la confidentialité* »¹⁷¹⁹. La rétention des informations secrètes plonge la société dans un risque de fragilisation de la démocratie¹⁷²⁰. On va donc constater que certaines informations contenues dans les décisions gouvernementales relevant du secret-défense ne doivent pas être rendues publiques¹⁷²¹. Il en est ainsi, dans la mesure où la divulgation d'un secret de la défense nationale constitue l'une des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation¹⁷²². Les informations classées secret-défense sont d'autant plus protégées, que leur divulgation exposerait l'auteur à des sanctions prévues par le Code pénal¹⁷²³. C'est ainsi qu'il faut dire que le secret défense fait échec à toute forme de contrôle¹⁷²⁴. C'est une notion qui est invoquée même dans les plus grandes démocraties du monde, pour justifier l'absence de révélation au public d'informations dont la divulgation peut s'avérer dangereuse pour la sécurité nationale¹⁷²⁵.

1116. On peut dans la même logique constater que certaines informations relatives aux marchés spéciaux restent secrètes. Les marchés spéciaux sont des marchés publics qui ne répondent pas, pour tout ou partie, aux dispositions relatives aux marchés sur appel d'offres ou

¹⁷¹⁶ G. MBASSA, Les principes des finances publiques à l'épreuve du budget programme en droit camerounais, Thèse de Doctorat en droit public, UNIVERSITÉ DE YAOUNDÉ II-SOA, 2019 ? P.76. MESMOUDI. Mohammed, « La gouvernance financière publique au Maroc, du contrôle des finances publiques à l'évaluation des politiques publiques », in État-Politique, Edilivre, p. 2.

¹⁷¹⁷ P. SÉGUIN, « Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique », RFDA, 2007, p. 437.

¹⁷¹⁸ PAPY NKOUEYEP, *Op. cit.*, p. 32.

¹⁷¹⁹ Initiatives de Gouvernance citoyenne, *Droit d'accès à l'information administrative et transparence administrative au Cameroun*.

¹⁷²⁰ G. PEKASSA NDAM, « La participation avec gestion de budget : concept et enjeux d'une gouvernance territoriale en Afrique noire francophone », *Op.cit.*, p. 213.

¹⁷²¹ Article 9 de la loi portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

¹⁷²² G. PEKASSA NDAM, « La notion d'administration publique dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », *Op.cit.*, p. 371.

¹⁷²³ Article 105 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

¹⁷²⁴ S. E. KOUA, le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de l'état du Cameroun, RAFIP, p. 146.

¹⁷²⁵ Article 34 (5) de la constitution.

aux marchés de gré à gré. Ils comprennent essentiellement les marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État¹⁷²⁶. Il s'agit des marchés dont en principe les services bénéficiaires sont la gendarmerie, l'armée et la police. Ces marchés comportent des clauses secrètes pour des raisons de sécurité et d'intérêts stratégiques de l'État, et échappent de ce fait à l'examen de toute commission des marchés publics prévue par le code des marchés publics. Les principes de libre accès, d'égalité, de transparence, et de publicité ne peuvent valablement être mis en application, car ils sont inaccessibles.

1117. Le droit d'accès à l'information est également limité par le secret professionnel. Le Code pénal punit même « *d'un emprisonnement de trois (3) mois à trois (3) ans et d'une amende de vingt mille (20000) à cent mille (100000) francs, celui qui révèle, sans autorisation de celui à qui il appartient, un fait confidentiel qu'il n'a connu ou qui ne lui a été confié qu'en raison de sa profession ou de sa fonction limite le contrôle citoyen* »¹⁷²⁷. Le motif du secret est donc un moyen de restriction de l'information. Même en dehors des exigences du secret, les nouveaux acteurs ont également du mal à effectuer leur contrôle.

2. La limitation du droit à l'information en dehors des exigences du secret

1118. En dehors de ces cas relatifs au secret, il s'avère que même l'information en provenance du Parlement n'est pas automatiquement mise à la disposition du public. En effet, les procès-verbaux et documents des commissions permanentes et des chambres parlementaires ne sont rendus publics via leur dépôt aux archives desdites chambres, qu'après l'expiration de la législature¹⁷²⁸. Il n'est pas possible que ces informations soient rendues publiques en cours de législature¹⁷²⁹. En outre, certaines informations contenues dans des documents d'archives ayant fait l'objet d'élimination, après l'écoulement d'un délai de dix ans, ne pourraient plus être consultées¹⁷³⁰. On sait d'ailleurs qu'il est encore très difficile de bien tenir les archives au Cameroun, malgré la numérisation des documents. Au regard de tout ce qui précède, compte tenu de l'inaccessibilité de l'information, comment le citoyen peut-il exercer son droit de contrôle? Va-t-il tout simplement attendre les élections pour sanctionner les dirigeants? Quand bien même il exercerait son droit de regard, son action n'est pas contraignante.

¹⁷²⁶Article 71(1) code des marchés publics de 2018.

¹⁷²⁷Article 310, alinéa 1^{er} de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal.

¹⁷²⁸Article 37 al 4 de la loi n° 2012/006 du 10 juin 2013 portant règlement intérieur du Sénat modifiée et complétée par la loi n° 2016/011 du 27 octobre 2016. cf. également l'article 28, al. 4 de la loi n° 2014/016 du 9 septembre 2014 portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹⁷²⁹PAPY NKOUYEP, Op.cit., p. 38.

¹⁷³⁰Article 11, alinéa 1^{er} de la loi n° 2000/010 du 19 décembre 2000 régissant les archives.

B. L'inexistence de la contrainte de l'action des nouveaux acteurs

1119. Les nouveaux acteurs du contrôle des finances publiques n'ont pas véritablement les moyens de contrainte à l'égard de l'administration. Qu'il s'agisse du citoyen (1), ou des acteurs politiques internationaux (2), il y a une véritable absence de contrainte.

1. L'inexistence de moyens de contrainte de l'action du public

1120. Le public ici est pris dans ses composantes suivantes : citoyens, médias, société civile. Le contrôle politique du public ne peut véritablement avoir d'effet que dans le cadre de l'élection. En effet, lorsqu'il exerce son contrôle à travers le droit à l'information¹⁷³¹, son action est limitée pour au moins deux raisons. D'une part, il ne dispose d'aucun moyen de pression sur les détenteurs de l'information qu'il recherche et d'autre part, il ne dispose pas directement, en dehors des cas de l'élection, d'un moyen de contrainte en cas de constatation d'irrégularités.

1121. Dans le premier cas, il est avéré qu'aucune disposition ne laisse entrevoir la possibilité d'un recours juridictionnel intenté par le citoyen à l'effet de contraindre l'administration à s'acquitter de son obligation¹⁷³². Tout refus de l'administration reste non sanctionné. Il faut tout de même dire la complexité à sanctionner l'administration qui violerait l'obligation de diffuser les informations sur la gestion des finances publiques¹⁷³³. Rien n'est prévu pour faciliter l'exercice de ce droit dans cette hypothèse. Il peut tout au plus, saisir l'autorité hiérarchique de celle qui refuse l'information, mais là encore, en cas de refus, il n'a pas d'autre voie de recours, pour que la contrainte soit exercée sur ladite autorité. Pourtant, on sait que toute prescription juridique est caractérisée par un commandement et une sanction¹⁷³⁴.

1122. En second lieu, en cas de constatation d'irrégularités. Le citoyen ne dispose pas directement, en dehors des cas de l'élection, d'un moyen de contrainte. En effet, si celui-ci, dans sa quête d'informations, constate des irrégularités dans la gestion des finances publiques, il ne peut pas agir. C'est dire au final qu'il y a un sérieux défaut de structuration de l'action du public reconnue. Ce constat serait également valable, pour le contrôle des acteurs politiques internationaux.

2. L'absence de contrainte du contrôle des acteurs internationaux

¹⁷³¹« Du droit du citoyen d'avoir connaissance, des documents publiés ou accessibles, des enjeux relatifs aux recettes et dépenses publiques prévues et réalisées », ¹⁷³¹ NGUECHE S., « Le contrôle par le citoyen des finances publiques au Cameroun », *Op cit.*

¹⁷³²PAPY NKOUEP, *Op cit.*, p. 28.

¹⁷³³*Ibidem*, *Op.cit.*, p. 30.

¹⁷³⁴J. L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 2012, p. 45.

1123. Que ce soit le Parlement communautaire avec les États membres ou encore le Fonds monétaire international avec les pays tiers, il convient de relever que ces institutions ne disposent véritablement pas de moyens de sanctions. L'action de ces institutions se résume le plus souvent à des recommandations ou à des résolutions dont la mise en œuvre est largement laissée à la merci des États à travers leurs organes. La souveraineté des États dans cette logique est brandie pour faire obstacle à toute éventuelle injonction étrangère prenant la forme de sanctions.

1124. Il faut néanmoins dire que ces acteurs non nationaux qui interviennent dans le contrôle des finances publiques disposent des moyens de pression qu'ils peuvent exercer sur les États à l'issue des contrôles qu'ils ont effectués. Les réductions d'assistance ou encore des prêts en ce qui concerne le FMI, peuvent être mobilisées pour amener les États à suivre les recommandations ou les résolutions. Mais là encore, la posture des administrations ou des États ne peut être guidée que par leur propre volonté. Alors, il convient d'améliorer le contrôle politique effectué.

SECTION 2. L'OPTIMISATION SOUHAITABLE DU CONTROLE POLITIQUE

1125. L'espoir d'une société meilleure ne saurait se concrétiser lorsque les finances publiques sont en mauvais état¹⁷³⁵. C'est la raison pour laquelle on s'appuie de plus en plus sur la réforme des finances publiques pour réformer l'État,¹⁷³⁶ car les finances publiques ont un rôle de catalyseur du développement économique et social¹⁷³⁷. Toutes « *les décisions prises par les gouvernements en matière de politiques publiques ont des répercussions sur de larges secteurs de la société* »¹⁷³⁸. Les finances publiques s'affirment donc comme le moyen par lequel toutes les réalisations de la vie en société sont possibles¹⁷³⁹.

1126. La nouvelle gestion publique inscrivant la gouvernance des finances publiques dans la logique de performance, en vue de promouvoir le développement, il est important de dépasser ces difficultés, en proposant un ensemble de mesures qui, si elles sont implémentées, peuvent conduire à un contrôle mieux adapté aux enjeux de la gouvernance financière. C'est en vue d'atteindre cet objectif, que des perspectives générales (paragraphe 1) et des perspectives spécifiques (paragraphe 2) sont proposées.

Paragraphe 1. Perspectives générales

1127. Des mesures générales peuvent être envisagées, en vue de renforcer le contrôle politique des finances publiques. Il s'agit d'un ensemble d'actions devant permettre à tous les acteurs impliqués d'avoir les moyens nécessaires pour réaliser leurs vérifications. Il est dans cette mesure important que les pouvoirs publics manifestent une véritable volonté d'assainir les finances publiques (A). Par ailleurs, il est important que tous les acteurs s'approprient la nouvelle logique du contrôle (B).

A. La manifestation d'une véritable volonté politique d'assainissement des finances publiques

1128. Au Cameroun, comme dans la plupart des États francophones d'Afrique, l'inefficacité des contrôles est souvent le fait des pouvoirs publics, qui ne manifestent pas une véritable

¹⁷³⁵M. RUBIOLO, « Comment réformer les finances publiques dans les pays en développement ? », La vie économique- Revue de politique économique, 7/8 – 2011, p. 9.

¹⁷³⁶NOUREDDINE BENSOU DA RABAT, « Pouvoirs politiques et finances publiques : Quels enjeux au Maroc et en France ? », Rapport introductif du colloque international sur les Finances publiques le 16 septembre 2016, p. 1.

¹⁷³⁷ABDOURAHMANE DIOUKHANÉ, Les finances publiques dans L'UEMOA. Le budget du Sénégal, L'Harmattan, 2015, p. 24.

¹⁷³⁸G. TELLIER « La participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéraux et provinciaux canadiens », Télescope, vol.17, n°1, p. 96.

¹⁷³⁹M. NGO MOMASSO, le contentieux des gestionnaires des deniers publics au Cameroun, Thèse de Doctorat/Ph. D. en droit public, Université de Yaoundé II, 2019, p. 2.

volonté politique dans le sens de l'assainissement des finances publiques. Il est donc important que la tendance soit inversée. D'une part, il faut que les acteurs du contrôle prennent conscience de l'importance du contrôle qu'ils doivent effectuer, pour impulser le développement du pays (1) et d'autre part, la généralisation du contrôle à toutes les entités publiques (2) serait l'une des possibilités d'amélioration.

1. La prise de conscience de l'importance du contrôle par les acteurs

1129. Le pilotage de la performance dans le domaine des finances publiques suppose, au-delà du discours déclamatoire, une adhésion des acteurs sociaux et surtout, le ralliement de l'ensemble des composantes de l'Administration¹⁷⁴⁰. Il faut donc une véritable volonté politique d'exercer cette fonction¹⁷⁴¹. En effet, si les mécanismes de contrôle politique des finances publiques tardent à être implémentés, si la mise en œuvre des instruments de contrôle n'est pas implémentée par les acteurs du contrôle, c'est bien parce qu'il n'y a pas de conscience collective du bien-fondé du contrôle chez les acteurs concernés. Cette volonté politique constituerait « *une stimulation politique au développement du contrôle* », ¹⁷⁴². Car, comment rendre les régimes démocratiques attractifs sans la transparence et la bonne gestion des finances publiques¹⁷⁴³ ? Il faut donc que les pouvoirs publics s'arriment à la nouvelle gestion publique, qui tend à être un nouveau modèle à vocation universelle¹⁷⁴⁴. Cela va leur permettre de transformer les contrôles suivant le mouvement général d'évolution des principes d'élaboration et d'exécution des budgets publics¹⁷⁴⁵.

1130. En effet, il est important que toutes les parties prenantes du contrôle aient à cœur de transformer radicalement, non seulement la logique de gestion publique, mais également celle du contrôle de ladite gestion. On se rend malheureusement compte que si les contrôles sont encore tatillons, c'est bien parce que les acteurs intervenant dans la gestion des finances publiques n'ont déjà pas en amont intégré la nouvelle logique de gestion des finances publiques.

¹⁷⁴⁰R. EVINA OBAM, L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises, Mémoire du Master en administration publique, ENA, 2005, p. 15

¹⁷⁴¹Union interparlementaire, Le Contrôle parlementaire : un outil d'auto-évaluation, Projet 12 octobre 2018 p. 3.

¹⁷⁴²J-P. DUPRAT, « L'activité des cours et chambres des comptes », in Gérard CONAC (sous dir.), Les Cours suprêmes en Afrique, Paris, Economica, 1989, Tome 2, p. 195. Gilbert ORSONI, « Le juge des comptes. Que juge-t-il ? Doit-il même encore juger ? », in *L'office du juge*, Actes de colloque déposés au Sénat le 29 septembre 2006, pp. 333-358. Disponible sur http://www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge.pdf.

¹⁷⁴³V R MANANGO, démocratie et technocratie dans la gouvernance financière publique des États d'Afrique francophone, p. 2.

¹⁷⁴⁴A-G. COHEN, « Une nouvelle façon de gérer l'État et l'Administration : contrôle interne et audit publics », Politiques et management public [En ligne], Vol 27/2 | 2010, document 27, mis en ligne le 15 mars 2012, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://pmp.revues.org/2271> ; DOI : 10.4000/pmp.2271, p. 103.

¹⁷⁴⁵J-M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 20.

Il devient dans cette mesure difficile, voire inacceptable pour eux de se soumettre à la logique nouvelle de contrôle basée sur la performance des finances publiques. Par divers moyens, ils vont chercher à se s'y soustraire, comme c'est généralement le cas de tout contrôle. Alors, si l'enjeu est la transformation profonde de l'économie, et par voie de conséquence, la promotion du développement à travers une gestion saine des finances publiques, il est important que les acteurs qui gèrent les finances publiques se soumettent audit contrôle. La transparence dans la gestion publique est devenue l'un des crédos devant conduire au développement.

1131. La prise de conscience doit nécessairement se manifester par l'implémentation de toutes les exigences de la nouvelle gestion publique en matière de contrôle, notamment les exigences normatives et techniques. Prendre conscience de l'importance du contrôle, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre toutes les dispositions des textes communautaires et nationaux en vigueur. Il s'agit notamment, au plan communautaire, de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois de finances et de la directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Au plan national, il s'agit de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, des autres lois nouvelles à caractère financier, ainsi que des règlements d'application desdites lois.

1132. Enfin, la prise de conscience de l'importance du contrôle peut être suscitée par des séminaires de formation et de sensibilisation en direction des acteurs cibles. Si le public ne sait pas qu'il peut contrôler, ou s'informer sur la gestion qui est faite des finances publiques, et sur le sort des contributions fiscales, comment va-t-il exercer une fonction dont il ne connaît même pas l'existence ? Au-delà de la prise de conscience de l'importance du contrôle, il faut généraliser le contrôle à toutes les entités publiques

2. La généralisation du contrôle à toutes les finances publiques

1133. Comme cela a été démontré, certaines entités publiques soustraient la gestion de leurs finances à tout contrôle. Il en est de même de certaines dépenses publiques qui échappent pratiquement à tout contrôle. Il s'agit des dépenses relatives à la défense et à la sûreté nationales. Cet état de chose paraît incompréhensible au regard de l'importance des ressources publiques qui y sont mobilisées. En effet, comment comprendre que le Parlement soit mobilisé pour voter le budget de ces structures sans pouvoir en contrôler l'exécution ? Cette immunité est manifestement néfaste pour la transparence de la gestion des finances publiques. Il s'agit des

poches d'argent qui pourraient faire l'objet d'utilisation opaques, voire contraire aux bonnes pratiques et aux règles de la gestion publique.

1134. Dès lors, il serait important, dans le contexte actuel, de mettre sur pied une entité spécifique, dotées des moyens de contrôle appropriés, de contrôle pour auditer la gestion des structures sensibles de la nation. Cette entité pourrait, si elle est mise en place, pallier les insuffisances constatées. Les procédures pourront être secrètes, mais les conclusions ou les résultats des contrôles devraient être communiqués au public et à tout autre organe les sollicitant dans le strict respect des enjeux réciproques en présence. Aussitôt que la manifestation d'une véritable volonté politique d'assainissement des finances publiques sera ainsi exprimée, il conviendra de s'approprier la nouvelle logique de contrôle.

B. L'appropriation de la logique du contrôle politique

1135. L'ensemble des problèmes liés à la fonction de contrôle doivent désormais être au centre des préoccupations des dirigeants¹⁷⁴⁶ des États d'Afrique francophone, à l'instar du Cameroun. Si le contrôle a toujours existé, il faut dire qu'il était un contrôle purement formel. Il s'agissait d'un contrôle de régularité, se confinant dans la vérification de la conformité des actions, à la réglementation en vigueur. Il s'agissait d'un contrôle des moyens. La structure a-t-elle utilisé les moyens mis à sa disposition conformément à la réglementation ? Telle était la question qui orientait le contrôle. Aujourd'hui, on est passé du contrôle de conformité au contrôle de performance¹⁷⁴⁷. À la conformité juridique antérieurement recherchée, la finalité du contrôle va désormais être basée sur la satisfaction des objectifs d'efficience et de performance¹⁷⁴⁸. Cette nouvelle configuration concourt inéluctablement au changement de l'orientation du contrôle¹⁷⁴⁹. Cette fonction de contrôle est allée en se renforçant, au point de devenir un des standards du droit et de la gestion des finances publiques dans le monde¹⁷⁵⁰.

1136. Désormais, au contrôle des moyens qui ne va pas disparaître, va s'adjoindre un contrôle des résultats. En effet, on est passé d'un contrôle des moyens basés sur la vérification de la régularité des opérations et l'utilisation économique du budget, à un contrôle de la performance qui intègre davantage les préoccupations d'efficacité de l'action publique. Il s'agit d'évaluer les performances de politiques publiques. L'évaluation est ici différente du contrôle de régularité.

¹⁷⁴⁶J-M. BRETON, *Le contrôle d'État sur le continent africain*, Paris, LGDJ et Abidjan, NEA, 1978, p. 21.

¹⁷⁴⁷J M ONDOUA EKOBEA, *Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 20.

¹⁷⁴⁸*Ibid.*

¹⁷⁴⁹*Idem.*

¹⁷⁵⁰B. BAGAGNA, « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des États d'Afrique subsaharienne francophone », *Rafip*, n°7, 1^{er} semestre 2020, p. 38.

Il en est ainsi, dans la mesure où le contrôle de régularité est basé sur la vérification du respect des règles et procédures, alors que l'évaluation s'attache à l'appréciation des effets des actions réalisées, à leur efficacité et aux moyens de les optimiser.

1137. Comme la nouvelle gestion publique opère la mutation de la logique des moyens à la logique des résultats, le contrôle des finances publiques devrait également se transformer. Il s'agit désormais d'un contrôle orienté vers la performance. En effet, *« la recherche de la performance est au cœur du management des politiques publiques dans les administrations modernes. La nouvelle gestion publique en fait un credo essentiel de l'action des autorités »*¹⁷⁵¹. La performance est donc un principe substantiel de la nouvelle gouvernance financière publique¹⁷⁵². *« La philosophie d'une gestion orientée vers la performance n'est plus l'apanage du seul secteur marchand. De plus en plus la tendance libérale amorcée par l'ensemble des nations du fait de la mondialisation amène les décideurs publics à repenser leur approche managériale et à se désengager des secteurs productifs pour se consacrer à des missions de souveraineté et de régulation. Mais le succès relatif des recettes issues du management privé trouve de plus en plus un terrain d'expression dans la conduite de l'action publique au point où la démarche de la performance se diffuse progressivement dans les administrations »*.¹⁷⁵³

1138. En France par exemple, le dépassement de la logique du contrôle des moyens à un contrôle des résultats a déjà été effectué. Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques va pour la première fois indiquer la mutation du contrôle. L'article 1^{er} dispose que *« l'évaluation d'une politique publique [...] a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés »*. Dans cette logique, l'évaluation d'une politique *« a pour objet [...] l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »*¹⁷⁵⁴. Ensuite, la loi n° 2011-6140 du 3 février 2011 a été adoptée en 2011 pour *« renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques*

¹⁷⁵¹S A SCHOUËL, *La nécessaire réforme du droit budgétaire camerounais*, Mémoire de Master en administration publique, ENA Paris, 2008, p. 18.

¹⁷⁵²A. AKONO OLINGA, *L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun*, thèse de doctorat en droit public, Université de Yaoundé II-SOA, p. 12.

¹⁷⁵³R. EVINA OBAM., op. cit., p. 3. D'après M. Michel MEVA'A M'EBOUTOU dans les actes du colloque sur la réforme du cadre juridique, pour une meilleure gestion des finances publiques en 2001, l'objectif de cette initiative était d'établir *« plus de lisibilité des comptes, plus de performance dans la gestion des crédits, plus de responsabilités, plus d'efficacité dans la procédure budgétaire »*.

¹⁷⁵⁴République de France, article 1^{er} du décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

publiques »¹⁷⁵⁵. C'est ainsi que les articles 1^{er} et 2 de cette loi fixent les modalités d'évaluation des politiques publiques par les organes parlementaires.

1139. Dans un contexte marqué par la prégnance de la crise des finances publiques¹⁷⁵⁶ et la croissance de la dette publique¹⁷⁵⁷ au Cameroun, on a connu « *l'introduction timide, mais progressive de la gestion par la performance en finances publiques camerounaises* »¹⁷⁵⁸. Le contrôle de performance d'après le décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 est une « *activité permettant de s'assurer de la réalisation des objectifs avec efficacité, efficience et économie, sur la base d'indicateurs prédéfinis, après mise en œuvre des stratégies, des programmes et des actions de l'administration avec l'allocation conséquente des ressources publique* »¹⁷⁵⁹. C'est « *un système de pilotage mis en œuvre par un responsable de programme dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé les orientations* »¹⁷⁶⁰.

1140. En 2018, on va assister à l'intégration des données de la performance dans les procédures budgétaires, par la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun et la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques. En ce qui concerne le contrôle des finances publiques, l'article 83 (2) de la dernière loi dispose que les contrôles peuvent, selon leur conception ou les circonstances, être des contrôles de régularité ou de performance. La performance est donc désormais perçue comme un objectif¹⁷⁶¹, un objectif recherché sur les plans économique, social et politique¹⁷⁶². Elle est considérée

¹⁷⁵⁵ Loi n° 2011/140 du 3 février 2011.

¹⁷⁵⁶ Ire à ce sujet BOUVIER M., « Crise des finances publiques, crise d'un modèle politique et naissance de « l'État intelligent » », in Les finances publiques face à la crise, op. cit., pp. 69 à 83 ; VAILLANT L. R. L., « Crises, finances publiques et aide au développement », in Les finances publiques face à la crise, op. cit., pp. 61 à 68.

¹⁷⁵⁷ Lire à ce sujet NERSISYAN Y. et WRAY R., « Un excès de dette publique handicape-t-il réellement la croissance ? », Revue de l'O.F.C.E., 2011 à 1, n° 116, pp. 173 à 190 ; MATHIEU C., STERDYNIAK H., « Finances publiques, sorties de crise... », Revue de l'O.F.C.E., 2011 à 1, n° 16, pp. 17-60 ; LAMBERT A., « Dette publique : discours de la méthode », in Nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux de demain, RFFP, n° 100, pp. 15-22.

¹⁷⁵⁸ R. EVINA OBAM, Op.cit., p. 1.

¹⁷⁵⁹ Art. 2, décret de 2013 sur le contrôle administratif des finances publiques

¹⁷⁶⁰ Cette définition est tirée du site officiel du ministère du Budget de France : www.performancepublique.budget.gouv.fr

¹⁷⁶¹ A. AKONO OLINGA, L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun, thèse de doctorat en droit public, UNIVERSITÉ DE YAOUNDÉ II-SOA, p. 19.

¹⁷⁶² Ibid.

comme la raison d'être de la nouvelle gestion publique¹⁷⁶³. La performance dépasse l'objet immédiat d'efficacité et cherche à atteindre la finalité ultime d'une administration démocratique¹⁷⁶⁴.

1141. Il est donc important qu'il y ait une véritable appropriation de l'esprit du contrôle qui cesse d'être un contrôle de régularité, pour devenir une évaluation de l'atteinte des objectifs. Cette nouvelle logique a le mérite de transformer totalement notre système de contrôle¹⁷⁶⁵. Car, elle vise à transformer radicalement la philosophie et les méthodes de gestion de nos finances publiques¹⁷⁶⁶. Il faut adapter les contrôles à la nouvelle donne¹⁷⁶⁷. Il faut que le contrôle parlementaire soit un contrôle de l'efficacité ou de l'efficience des décisions budgétaires gouvernementales. Ce n'est qu'à travers cette appropriation de la nouvelle logique du contrôle, que l'on pourrait avoir des finances publiques performantes au service du développement. Cela n'est véritablement possible que si des mesures spécifiques sont également prises.

Paragraphe 2. Perspectives spécifiques

1142. Les contrôles des finances publiques sont assurément confrontés à un processus d'adaptation¹⁷⁶⁸. En marge des mesures générales pouvant booster le contrôle politique des finances publiques, d'autres mesures plus spécifiques en rapport avec certains acteurs peuvent être envisagées, en vue de leur donner les moyens nécessaires pour leur contrôle. C'est ainsi qu'il convient de renforcer l'action du Parlement, qui est le principal acteur du contrôle politique (A), tout en définissant un cadre d'action du contrôle citoyen (B).

A. Le renforcement de l'action du Parlement

¹⁷⁶³F. X. MERRIER, « La nouvelle gestion publique, un concept mythique », *Lien social et politique R.I.A.C.*, 41, 1999, pp. 95 à 103. Voir également B. ABATE, *La nouvelle gestion publique*, Paris, L.G.D.J., Coll., *Système*, 2004, 207 p.

¹⁷⁶⁴P. BERNARD, « Réflexions sur l'administration performante », in, SEDJARI A., (dir.), *Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^e siècle*, Paris, L'Harmattan à GRET, 2003, pp. 139 à 151. La performance selon certaines perspectives qui « enrichissent la notion d'administration : la fonction de service bien rendu aux administrés, au sens de mise en œuvre pratique sur le terrain des réalités humaines et locales, la valeur ajoutée au profit de la mission démocratique envers les citoyens »

¹⁷⁶⁵J. M. ONDOUA EKOBENA, *Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 17.

¹⁷⁶⁶*Ibid.*

¹⁷⁶⁷J. C. MORAUD, « L'adaptation des contrôles à la « nouvelle donne locale » », in HASTINGS à MARCHADIER A., *La performance et les contrôles financiers de l'État sur les collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., *L'extenso*, 2011, pp. 269-279.

¹⁷⁶⁸M. ESCLASSAN., « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *Op. Cit.*

1143. Les Parlements sont donc des organes centraux de contrôle externe de la gestion des finances publiques¹⁷⁶⁹. La fonction de contrôle fait ainsi partie des fonctions traditionnelles de l'institution parlementaire. Cette fonction lui permet de maîtriser le déroulement de l'action gouvernementale et si possible, de la sanctionner. Au-delà des évolutions que ce contrôle a connu, le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement apparaît alors comme un objectif qui doit être intégré. Car, le contrôle est un gage de la bonne et transparente gestion des finances publiques¹⁷⁷⁰. Il est de nature à améliorer la gestion financière¹⁷⁷¹. Il est ainsi important d'allonger son temps d'action (1) en renforçant ses moyens (2).

1. L'allongement du temps d'action du Parlement

1144. La course contre le temps constitue l'une des préoccupations majeures des responsables du Parlement,¹⁷⁷² car le temps est l'un des facteurs qui amenuise véritablement l'action du Parlement dans le contexte camerounais. Le temps qui est accordé aux parlementaires pour examiner et contrôler le gouvernement est très réduit. L'objectif de la limitation de la durée d'action est lié à la volonté de restreindre la souveraineté des décisions des chambres¹⁷⁷³. Pourtant, il est une dimension essentielle de la vie parlementaire¹⁷⁷⁴.

1145. En effet, « *le législateur qui veut opérer de grands changements doit s'allier, pour ainsi dire, avec le temps, ce véritable auxiliaire de tous les changements utiles, ce chimiste qui amalgame les contraires, dissout les obstacles et fait adhérer les parties désunies* »¹⁷⁷⁵. C'est dire que le parlementaire doit pouvoir « *gérer son temps* »¹⁷⁷⁶ lui-même. Il doit manifestement faire une « *alliance avec le temps* »¹⁷⁷⁷.

1146. Malheureusement, à l'état actuel, il n'existe pas au Cameroun des instruments qui peuvent permettre aux parlementaires de se rattraper en temps. Le nouvel enjeu des débats

¹⁷⁶⁹C. SANTISO, « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr>, 2008, p. 52.

¹⁷⁷⁰E. DJIMENOU, « Le contrôle juridictionnel de la décentralisation : aspect contrôle de comptes », in Les cahiers de l'association ouest-africaine des hautes juridictions francophones, colloque international sur le contrôle juridictionnel de la décentralisation, Cotonou, du 03 au 05 avril 2000.

¹⁷⁷¹B. LEJOUR, Du contrôle budgétaire et financier au contrôle de gestion dans les collectivités locales, Mémoire de DESS, Institut d'Études politiques de Lyon, 2003, p. 4.

¹⁷⁷²D. MAUS, *Le Parlement sous la Ve République*, op.cit., p. 63.

¹⁷⁷³J-P. CAMBY et P. SERVENT, op.cit., p. 57.

¹⁷⁷⁴M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *Revue française de science politique*, n° 1, 1981, p. 85.

¹⁷⁷⁵J. BENTHAM, *De l'influence des temps et des lieux en matière de législation*, œuvres, Bruxelles, éd E. Dumont, Coster, 1829, t. 1, p. 194.

¹⁷⁷⁶J-Cl. BÉCANE, « Le règlement du Sénat à la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* n° 44, 1988, p. 85.

¹⁷⁷⁷*Ibid.*

parlementaires est donc de remporter la victoire sur le temps¹⁷⁷⁸. En effet, « *l'existence de prévisions pertinentes concernant le travail à venir et l'aménagement des délais suffisants pour son exécution sont des éléments essentiels du dispositif de bataille contre le temps* »¹⁷⁷⁹.

1147. On doit nécessairement aboutir à un élargissement du temps parlementaire. Le temps de travail des commissions des finances du Parlement doit être plus long. Aussi, l'information parlementaire doit-elle être plus continue. Les auditions doivent être plus régulières ou continues, car il s'agit de veiller en cours d'année, à la bonne exécution de la loi de finances. On peut également avoir au moins un contrôle sur pièces et sur place par an¹⁷⁸⁰.

1148. Il doit y avoir une « *flexibilité du temps de travail* »¹⁷⁸¹ parlementaire. S'il est avéré que « *l'allongement* » du temps parlementaire n'est pas nécessairement gage d'une amélioration de la qualité du travail parlementaire¹⁷⁸², il est important qu'à défaut d'avoir une session annuelle unique de neuf mois qu'il serait difficile de mettre en œuvre dans notre contexte, la session budgétaire soit plus longue que les autres, avec une durée minimale de deux mois¹⁷⁸³. Le gouvernement doit avoir à l'esprit, de respecter les délais légaux et réglementaires de dépôt ou de transmission des documents budgétaires aux instances parlementaires. En marge d'une amélioration du temps de travail qui doit nécessairement être plus long, il est important de renforcer les moyens d'action sans lesquels un véritable contrôle n'est point possible.

2. Le renforcement des moyens d'action du parlement

1149. Le renforcement des pouvoirs budgétaires du corps législatif devrait améliorer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans la gestion des budgets publics¹⁷⁸⁴. Il en est ainsi, dans la mesure où les finances publiques conditionnent la capacité des collectivités publiques à mettre en œuvre les politiques publiques¹⁷⁸⁵. Elles constituent une richesse¹⁷⁸⁶, un

¹⁷⁷⁸*Ibid.*

¹⁷⁷⁹ Michel COUDERC, *op.cit.*, p. 98.

¹⁷⁸⁰ Voir Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », RFAP, n° 17, 2006, p. 142.

¹⁷⁸¹ M. MAUGUIN HELGESON, *op cit.*, p. 112.

¹⁷⁸² G. TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 40.

¹⁷⁸³ S. A. SCHOUEL, *La nécessaire réforme du droit budgétaire camerounais*, Mémoire de Master en administration publique, ENA Paris, 2008, p. 41.

¹⁷⁸⁴ SANTISO, CARLOS (2008), « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr>, p. 54.

¹⁷⁸⁵ YATTA F. P., « La gestion des finances locales en Afrique : Convergence et divergence des systèmes », R.A.F.L, éd. 2014, pp. 2-35.

¹⁷⁸⁶ GAUDEMET P. R. M., MOLINIER J., *Finances publiques*, Paris, budget / trésor, Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992, p. 16.

« moyen d'action des collectivités publiques »¹⁷⁸⁷. Alors, « trouver le plus juste équilibre entre les prérogatives de l'exécutif et celles du législatif dans l'élaboration de la politique budgétaire est une tâche primordiale pour les économies émergentes qui s'efforcent de consolider leurs institutions démocratiques »¹⁷⁸⁸. L'accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement doit d'abord se traduire par l'amélioration de l'information parlementaire¹⁷⁸⁹. À cet effet, la directive consacre tout un dispositif d'informations que le pouvoir exécutif est tenu de mettre à la disposition du Parlement¹⁷⁹⁰. Le pouvoir exécutif doit expliquer et justifier, auprès du Parlement, l'ouverture des crédits et l'équilibre économique et financier de la loi de finances initiale¹⁷⁹¹. Le souci de développer une meilleure information parlementaire participe de l'amélioration du contrôle¹⁷⁹².

1150. Les moyens d'action du Parlement, en vue d'un véritable contrôle doivent être améliorés ou renforcés. Il est possible de revoir la configuration des groupes parlementaires, d'aménager et de rendre obligatoire les fonctions d'assistant parlementaire conséquemment qualifiés, d'améliorer les capacités du Parlement en ressources documentaires, et de renforcer ses pouvoirs face à un exécutif qui n'entend lui laisser aucune marge de manœuvre. Outre la fragilisation du Parlement par les acteurs externes, il se trouve qu'il est lui-même déjà diminué au regard de sa capacité d'expertise¹⁷⁹³. Ils doivent donc avoir les moyens nécessaires pour recourir à l'expertise, eu égard à la technicité des finances publiques¹⁷⁹⁴.

1151. Si en apparence la marge de manœuvre du Parlement semble grande, elle est limitée dans la réalité, par le contrôle opéré par le ou les partis représentés aux Assemblées sur leurs membres¹⁷⁹⁵. L'efficacité du contrôle parlementaire peut être renforcée par la possibilité de constitution des groupes parlementaire issus de plusieurs formations politiques. En effet, à l'état

¹⁷⁸⁷M GAUDEMET, MOLINIER J., Finances publiques, Paris, budget / trésor, Tome 1, 6e éd., Montchrestien, 1992, p. 17. lire utilement OLIVA E., « Essai de définition normative du domaine des finances publiques », in Constitution et finances publiques, op.cit., pp. 493 à 514; SAÏDJ L., « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », R.D.P, 1982, p. 1302.

¹⁷⁸⁸ C. SANTISO, « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art9-fr>, 2008, p. 54.

¹⁷⁸⁹J M ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 28.

¹⁷⁹⁰ S. ANDZOKA ATSIMOU, le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC, rafip, p. 271.

¹⁷⁹¹ Art. 45 et 48 de la directive.

¹⁷⁹² J. M. ONDOUA EKOBENA, Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master « Administration publique », École nationale d'administration, 21 mai 2013, p. 29.

¹⁷⁹³M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in Constitution et finances publiques. Études en l'honneur de Loïc Phillip, Economica, 2005.

¹⁷⁹⁴ Voir, « Débat avec Alain Lambert », RFFP, n° 97, mars 1997, pp. 143.

¹⁷⁹⁵ MOCTAR TALL, *Les parlements dans les États d'Afrique noire francophone : essai sur le Burkina Faso, la cote d'Ivoire, le Sénégal et le Togo*, Thèse de doctorat en droit public, Poitiers, 1986, p. 315.

actuel, il est prévu que chaque parti politique représenté à l'Assemblée nationale puisse constituer un groupe composé de quinze parlementaires. Cette possibilité, si elle est louable, reste encore difficilement envisageable, dans la mesure où le parlement est toujours majoritairement représentatif d'un seul parti politique. Cela entraîne la difficulté d'avoir un groupe parlementaire en dehors de celui du parti au pouvoir. À l'heure actuelle, il n'y a qu'un groupe parlementaire de l'opposition, et avant cette dernière législature, l'opposition n'en avait pas, du seul fait de l'impossibilité d'alliance entre les petits partis politiques représentés. Il est donc important de changer cet état de choses, dans la mesure où les groupes politiques constituent de véritables sanctuaires de la vie parlementaire, en permettant l'intégration collective des membres du Parlement au détriment de l'indépendance personnelle¹⁷⁹⁶. Il est donc nécessaire de changer cette situation dans laquelle les échanges au parlement se présentent comme un monologue dans lequel le gouvernement se retrouve dans une situation de soliloque, se parlant à lui-même devant des parlementaires amorphes.

1152. Si la constitution des groupes parlementaires "ouverts" est une voie souhaitable, il faut aussi dire que le niveau de compréhension des questions financières par les parlementaires peut être amélioré, en rendant par exemple le poste d'assistant parlementaire obligatoire, en veillant à ce qu'il soit parfaitement qualifié et en densifiant l'infrastructure livresque du Parlement. En effet, en vue de renforcer les capacités des parlementaires pour un meilleur débat budgétaire, il faut les doter d'assistants parlementaires bien qualifiés. L'assistant est un collaborateur direct du parlementaire. Il s'agit des auxiliaires capables de leur rendre des services, avec un impact considérable sur la gestion, aussi bien durant les travaux en session, qu'en intersession ou vacances parlementaires. Ces derniers seraient chargés de préparer le travail et les interventions du parlementaire. Cela lui permettra d'avoir de fines connaissances sur les questions en débat au Parlement, et une bonne maîtrise des textes. Pour que son travail soit facilement réalisable, il est important qu'il soit intellectuellement armé. C'est à ce niveau que la bibliothèque parlementaire peut être d'un atout considérable. Le parlementaire doit avoir accès à tout renseignement et document d'ordre financier ou administratif. Il doit avoir la possibilité d'auditionner toute personne, de saisir les juridictions lorsqu'il est avéré que des actes infractionnels ont pu être commis. Le Parlement doit concrètement être en mesure d'exercer la plénitude de ses compétences. Outre le renforcement de l'action de cet acteur classique, il faut également définir un cadre d'action approprié pour le public.

¹⁷⁹⁶ J. Cl. MASCLET parle de « collectivisation de la fonction parlementaire », in *Le rôle du député*, Paris, LGDJ, 1966, p. 115.

B. La définition du cadre d'intervention du public

1153. Concevoir la démocratie comme le régime politique dans lequel le pouvoir est détenu ou contrôlé par le peuple implique l'existence d'un ensemble de valeurs, d'idéaux et de principes politiques, sociaux et culturels qui placent le peuple au centre de la décision publique¹⁷⁹⁷. C'est dire si la démocratie doit se sentir quotidiennement, avec une participation effective des citoyens¹⁷⁹⁸ ce d'autant plus que *« le budget est l'instrument de mise en œuvre des politiques publiques le plus important. Il affecte la vie de tous les citoyens »*¹⁷⁹⁹. *« C'est donc en chargeant les citoyens de l'administration des petites affaires, bien plus qu'en leur livrant le gouvernement des grandes, qu'on les intéresse au bien public et qu'on leur fait voir le besoin qu'ils ont sans cesse les uns des autres (...). On s'occupe d'abord de l'intérêt général par nécessité et puis par choix ; ce qui était calcul devient instinct ; et à force de travailler au bien de ses concitoyens, on prend enfin l'habitude de les servir »*¹⁸⁰⁰.

1154. Tant la démocratisation que la recherche de l'efficacité du contrôle militent en faveur de la restauration et même de la réhabilitation de la place primordiale du citoyen dans la gouvernance¹⁸⁰¹. La participation de la population à la vie de la cité est une des conditions de la bonne gouvernance. Pour qu'elle puisse être efficace, cette participation exige l'existence d'une société civile dynamique, efficace et structurée, pour permettre l'intégration des préoccupations des différentes composantes du pays¹⁸⁰². L'apport de la société civile pour une meilleure participation de la population est d'autant plus important, que d'une part, la décentralisation peine à s'implanter dans les pays d'Afrique francophone et que d'autre part, le taux élevé d'analphabétisme dans la majorité de ces pays, surtout en milieu rural, constitue un véritable handicap à l'information des populations¹⁸⁰³. En effet, le contrôle citoyen fait face à un certain nombre de limites, qui sont liées au citoyen, en ce sens que la difficulté à opérationnaliser un contrôle efficace est d'abord personnelle¹⁸⁰⁴.

¹⁷⁹⁷V R MANANGOU, démocratie et technocratie dans la gouvernance financière publique des États d'Afrique francophone, p. 2.

¹⁷⁹⁸A. MOCTAR DIALLO, « Penser la démocratie au-delà des élections », Éthique publique, vol, 13, n°2 (2011), p. 2

¹⁷⁹⁹M. MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p. 2.

¹⁸⁰⁰A DE TOCQUEVILLE, De la démocratie en Amérique. II, Ch. 4 : Comment les Américains combattent l'individualisme par des institutions libres. Cité par DUMONT (G.), In La Citoyenneté administrative, Thèse, Paris II, 2002, p. 6

¹⁸⁰¹A. AKONO OLINGA, L'apport de la performance au contrôle des finances locales au Cameroun, thèse de doctorat en droit public, UNIVERSITÉ DE YAOUNDE II-SOA, p. 35.

¹⁸⁰²A.G. TCHABOURE, Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de développement, Études et recherches économiques, n° 67, 2001, p. 33.

¹⁸⁰³*Ibid.*.

¹⁸⁰⁴A. AKONO OLINGA, *Op.cit.*, p. 376.

1155. Le public semble se mettre à l'écart du processus de contrôle politique des finances publiques, alors même que c'est son droit le plus absolu. C'est quand même curieux dans un système où la souveraineté financière lui appartient, bien que ce soit le Parlement qui l'exerce en son nom. Il est donc important que les cadres d'exercice du contrôle par le public soient définis, avant de préciser le moment de ce contrôle.

1156. Premièrement, il est important de déterminer les moyens de contrôle du public c'est-à-dire selon l'Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance (IRG), « *l'ensemble des pratiques qu'elles soient collectives ou non, sectorielles ou générales visant à assurer la responsabilisation des acteurs impliqués dans la gestion des affaires publiques, notamment à travers une plus grande transparence* »¹⁸⁰⁵. Le contrôle citoyen est un système de vérification de la gestion budgétaire organisé par des normes qui admettent l'intervention d'organes, de personnes et fixent leur capacité d'action, dont la finalité est la recherche d'une plus grande transparence dans la gestion des crédits publics, pour une prise en compte optimale des attentes citoyennes¹⁸⁰⁶.

1157. En effet, le contrôle par les citoyens des finances publiques est intéressant à plus d'un titre. Non seulement il apparaît comme un instrument de performance, mais aussi, il permet d'atteindre les objectifs de développement et de démocratie financière. En effet, la législation nationale reconnaît le contrôle dans l'action citoyenne, un mécanisme de participation démocratique¹⁸⁰⁷. Celle-ci intègre le principe du contrôle social et de la cogestion entre État et société civile, et par-dessus tout est vectrice de développement¹⁸⁰⁸. Pour une optimisation du contrôle citoyen des finances publiques, les textes doivent prévoir des cadres d'action bien définis, à partir desquels ces contrôles peuvent être exercés. C'est ainsi que le budget participatif

¹⁸⁰⁵ Institut créé en 2006 à l'initiative de la Fondation Charles Léopold Mayer de Paris. Cette fondation est spécialisée sur la gouvernance territoriale.

¹⁸⁰⁶ A. AKONO OLINGA, *Op.cit.*, p. 373.

¹⁸⁰⁷ Il intervient déjà par le mécanisme de l'élection qui est non négligeable. « L'élection est définie comme l'instrument de désignation des gouvernants et apparaît comme un substitut au tirage au sort, au hasard ou aux prédictions des oracles, à l'hérédité ou à la cooptation, une alternative viable à l'autodésignation et un outil de participation des citoyens à la gestion de la chose publique. Elle constitue, en effet, l'une des poutres maîtresses de tout régime démocratique, car ce dernier est celui dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés au moyen d'élections sincères et libres ». Lire KOKOROKO D., « Les élections disputées : Réussites et échecs », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 115 à 125. ; lire aussi DU BOIS DE GAUDUSSON, J., « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 13, 2002, pp. 100 à 105. ; QUANTIN P., « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique africaine*, n° 69, 1998, pp. 12 à 29. ; HOLO T., « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États d'Afrique de l'espace francophone africain : régime juridique et système politique », *R.B.S.J.A.*, n° 16, 2006, p. 17 à 41, METOU B. M., « Les codes de bonne conduite aux élections ou l'invasion du droit constitutionnel par du « droit mou » dans les démocraties nouvelles ou rétablies en Afrique noire francophone », *R.F.D.C.*, n° 95, mars 2013, pp. 639 à 660.

¹⁸⁰⁸ S. NGUECHE, « Le contrôle par le citoyen des finances publiques au Cameroun », *RADP*, vol. VII n°13, juillet-décembre 2018, p. 172.

peut être expérimenté même s'ils ne concernent que l'échelon local,¹⁸⁰⁹ car « *il n'y a pas de citoyenneté là où il n'y a pas de participation à la vie publique* »¹⁸¹⁰. Cela est important, car c'est une des exigences fonctionnelles du système politique rendant possible le rapprochement des gouvernants et des gouvernés¹⁸¹¹.

1158. Il faut donc dire qu'informer le public est insuffisant à rendre son contrôle performant, il faut encore indiquer les moyens dont il dispose pour sanctionner les écarts qu'il aurait constatés. En effet, l'on peut se poser la question des enjeux et des suites à donner. Il est important que la participation du public au contrôle des finances publiques sorte de la seule dimension pédagogique et d'un souci d'objectivité comme l'indique l'article 48, alinéa 1 de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Il est possible de renforcer la participation du public à la dénonciation des infractions financières s'il les découvre dans le cadre de son droit à l'information.

1159. Dans la mesure où le pouvoir de contrôle qu'ils exercent leur est transmis par le peuple à travers leur désignation au moyen des élections¹⁸¹², l'implication des parlementaires dans le processus budgétaire doit favoriser à son tour une participation des organisations de la société civile au processus budgétaire ; laquelle participation peut contribuer, à son tour, à construire des partenariats fondés sur la confiance, le consensus entre l'État et les citoyens à tous les niveaux¹⁸¹³. La société civile et le secteur privé constituent les autres acteurs de la Gouvernance dont le dynamisme et l'efficacité permettront d'améliorer la gestion des ressources publiques du pays.¹⁸¹⁴ Les organisations de la société civile « *ont un large champ de contrôle à cause de*

¹⁸⁰⁹BABAKAR GUEYE, Le budget participatif en pratique, IED Afrique, mars 2008, 60 pages.

¹⁸¹⁰M. DE VILLIER et A. LE DIVELLE, Dictionnaire du droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 7e éd., 2009, p. 46.

¹⁸¹¹H. M'RAD, « Participation des citoyens dans la conduite de l'action publique », in SEDJARI A., (dir.), Gouvernance et conduite de l'action publique au 21e siècle, op. cit., pp. 339 à 362. NGUECHE S., « Le contrôle par le citoyen des finances publiques au Cameroun », op. cit.

¹⁸¹² lire VINCENT J. R. Y., DE VILLIERS M., « Les élections locales », Coll. Territoriales, Fasc., pp. 510 à 515. ; AUBY J. R. B., « Citoyenneté européenne et élections municipales », Dr Adm., 1997, p. 3. ; VERPEAUX M., « La souveraineté nationale et les élections locales », L.P.A, n° 104, 28 août 1996, p. 4. ; DAUGERON B., « Élections locales : Principes et enjeux du nouveau cadre législatif des compétitions électorales après les lois du 17 mai 2013 », B.J.C.L, 2014, p. 2. ; MALIGNER, « Les nouvelles règles des élections locales », A.J.D.A, 2014, p. 263. ; POTTIER F., « L'architecte, la parité et le métronome : Retour sur l'édification des nouvelles règles électorales pour les élections locales », J.C.P, Adm., 2013, p. 2187. ; VERPEAUX M., « Les nouvelles élections locales sont arrivées », R.F.D.A, 2013, p. 116.

¹⁸¹³ M. MOINDZE, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, juillet 2011, p. 9.

¹⁸¹⁴A. G. TCHABOURE, Gouvernance en Afrique : état des lieux, Banque africaine de développement, Études et recherches économiques, n° 67, 2001, p. 33. Art. 41 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019, op. cit. Selon cet article, « les associations et organisations de la société civile locales, ainsi que les comités de quartier et de village concourent à la réalisation des objectifs des collectivités territoriales ».

la diversité des citoyens qui les composent, mais aussi de leur grande proximité des actions mises en œuvre par les élus »¹⁸¹⁵.

1160. Au-delà de l'aménagement du cadre d'action, il faut déterminer le moment d'action du public. En effet, les textes devraient se pencher sur la question, afin de déterminer effectivement le moment consacré au contrôle des finances publiques par le public. L'article 47 de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun dispose que « *l'administration prend toutes les dispositions nécessaires à la publication des informations sur les finances publiques, dans des délais fixés par voie réglementaire* ¹⁸¹⁶ ». Cette disposition consacre donc un véritable "droit de savoir"¹⁸¹⁷. Car, toute personne a droit à l'information¹⁸¹⁸, y compris à l'information financière¹⁸¹⁹. Seulement, ces délais sont pour l'instant inconnus. Pourtant, ils auraient permis de déterminer le moment de l'action du public. L'article 48¹⁸²⁰ indique juste l'information régulière du public, sans toutefois dire la cadence ou les étapes de cette information.

1161. Il est donc important d'intégrer dans la logique d'information du public les trois étapes incontournables du processus budgétaire. Il doit pouvoir être impliqué *à priori*, à la phase *intermédiaire* et *à posteriori*. Il s'agit des voies nécessaires pour lui donner des connaissances

¹⁸¹⁵Z. K. GOUNOU, « Perceptions et réalité du contrôle citoyen en République du Bénin à l'ère de la décentralisation », op.cit. Sur la question de l'implication associative dans la gouvernance locale, lire FOUCHET R., GRIMALDI O., « Gouvernance et association dans la gestion publique locale », in SEDJARI A., op. cit., pp. 385 à 396.

¹⁸¹⁶Préambule de la directive n° 01/2009/ CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion publique au sein de l'UEMOA se montre plus explicite. Elle énonce dans son préambule que « les citoyens à la fois contribuables et usagers des services publics sont régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics ; ils sont mis en capacité d'exercer dans le débat public leurs droits de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. La directive CEMAC n'en fait pas moins toujours dans la logique de reconnaissance d'un droit d'accès à l'information. Elle énonce à cet effet, que « l'information régulière du public sur les grandes étapes de la procédure budgétaire, leurs enjeux économiques, sociaux et financiers est organisé dans un souci de pédagogie et d'objectivité ; la presse et les partenaires sociaux et d'une façon générale tous les acteurs de la société civile sont encouragés à participer à la diffusion des informations ainsi qu'au débat public sur la gouvernance et la gestion des fonds ».

En France, le droit d'accès à l'information est transcrit dans le Code général des collectivités territoriales. Celui-ci énonce que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociables de la libre administration des collectivités territoriales est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs » Article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸¹⁷J. R. C. VENEZIA, « Sur l'existence d'un droit de savoir », in Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges en l'honneur de Daniel LABETOULLE, Dalloz, 2007, pp. 825 à 832.

¹⁸¹⁸ Art. 9 de la Charte. Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

¹⁸¹⁹C. SINNASSAMY, « Existe-t-il un droit à l'information financière du citoyen ? », in GUGLIELMI G. J., MARTIN J. (Dir.), op.cit., pp. 167 à 180.

¹⁸²⁰Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.

appropriées lui permettant de se faire son opinion sur la gestion des finances publiques. Cela est d'autant plus important, dans la mesure où en démocratie, c'est le peuple qui est souverain.

Conclusion du chapitre 3

1162. La vie des États est souvent tributaire de la gestion des finances publiques. Leur survie dépend fondamentalement de la manière de les gérer. Aussi, est-il important de mettre sur pied des mécanismes adéquats, pour s'assurer que les sommes déterminées par le peuple sont effectivement utilisées selon les règles, mais également pour les objectifs qu'il a fixés. L'un de ces mécanismes est le contrôle politique, qui a connu des mutations profondes au fil du temps. Cet objectif n'est pas totalement atteint dans la mesure où il existe encore certains freins à l'éclosion d'un véritable contrôle.

1163. En effet, à plusieurs égards, ce contrôle est limité. Que ce soit les acteurs traditionnels ou les acteurs nouveaux, l'intervention dans le contrôle des finances publiques est limitée. L'acteur traditionnel qu'est le Parlement fait face à la haute technicité des questions financières, couplées à la survivance d'une certaine hégémonie de l'exécutif. Les acteurs nouveaux interviennent quant à eux dans un cadre juridique très peu structuré. C'est au regard de cela qu'il a été possible de proposer des voies d'amélioration du contrôle à travers des perspectives générales, et des perspectives spécifiques.

Conclusion du titre II

1164. L'arrimage du système de contrôle des finances publiques camerounais aux impératifs de la gouvernance publique s'est faite de manière imparfaite. Ces imperfections, qui visent ses différents segments administratif, politique et juridictionnel, appellent des améliorations. De manière globale, les différents dispositifs de contrôle souffrent des maux similaires. Il s'agit notamment de l'appropriation insuffisante de la réforme par les différents acteurs du contrôle. Cela est vrai pour les personnels chargés du contrôle administratif ayant longtemps évolué dans une logique de régularité. Cette lacune est accentuée par la variété des profils des personnes chargées de contrôler et l'absence ou la précarité de leurs statuts. C'est aussi le cas du contrôle politique, où les parlementaires et les citoyens ne sont pas toujours suffisamment outillés pour exercer de manière efficace le contrôle qui leur est imparti. A ces insuffisances, s'ajoutent d'autres insuffisances d'ordre technique. Le contrôle administratif est marqué par sa complexité institutionnelle et son efficacité fonctionnelle relative. Le contrôle politique se caractérise par les dysfonctionnements du volet parlementaire et la coloration embryonnaire de sa dimension

citoyenne. Le contrôle juridictionnel est dominé par l'efficacité relative des juridictions financières et par des questionnements relatifs à l'intervention des juridictions répressives, eu égard à une certaine politisation. Toutes ces tares légitiment la proposition des améliorations visant à accroître l'adéquation du système de contrôle aux exigences de la nouvelle gestion publique. Premièrement, une meilleure appropriation de la nouvelle logique du contrôle par les différentes parties prenantes, à travers la formation et l'information, doit être envisagée. Une rationalisation organique et une optimisation de l'efficacité du contrôle administratif sont également nécessaires. Le contrôle politique doit être renforcé à travers une meilleure efficacité du contrôle parlementaire et la quête d'une effectivité du contrôle citoyen. Le contrôle juridictionnel impose d'ériger la chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes, préalable indispensable à son érection en institution supérieure de contrôle dans le contexte camerounais. Elle implique aussi une amélioration de l'indépendance des juridictions répressives. Toutes ces propositions impliquent de construire un véritable système de contrôle, c'est-à-dire, un ensemble d'éléments en interaction, concourant à la réalisation d'une finalité et s'articulant de manière cohérence. Ceci suppose des passerelles utiles entre les différents pôles du contrôle.

Conclusion de la seconde partie

1165. Les insuffisances relevées dans le cadre du processus de transformation du contrôle des finances publiques au Cameroun pour l'arrimer aux exigences de la nouvelle gestion publique ont impacté le système de contrôle qui apparaît alors comme en transition. L'idée de transition se traduit ici par le fait que le système de contrôle des finances publiques s'est acclimaté mais de manière inachevée aux impératifs de la nouvelle gestion publique. Les réformes amorcées ont permis aux segments administratif, politique et juridictionnel de s'acclimater aux données de la nouvelle gouvernance financière axée sur les résultats. Le contrôle administratif a vu les prérogatives des ordonnateurs, le contrôle interne, le contrôle de gestion, le contrôle financier, le statut et les attributions des comptables publics revisités à l'aune de la logique de la performance. Le contrôle politique s'est vu renforcé tant par une amélioration du contrôle parlementaire, que par la consécration et la promotion du contrôle citoyen. Le contrôle juridictionnel suggère l'érection de la chambre des comptes en cour des comptes, avec en prime son érection en institution supérieure de contrôle. De manière décisive, le système de contrôle s'attache alors moins à la logique juridique axée sur la régularité qu'à une perspective gestionnaire et managériale orientée vers la quête des résultats, de l'efficacité et la performance.

1166. Nonobstant ces avancées, le système de contrôle camerounais des finances publiques apparaît comme un chantier inachevé coincé qu'il est entre deux logiques. Le contrôle administratif apparaît à bien des égards complexe et inefficace. Le contrôle politique notamment dans sa dimension parlementaire est peu productif et son volet citoyen est à sa germination pour mesurer de manière pertinente sa portée. Le contrôle juridictionnel se matérialise par une efficacité relative des juridictions financières et répressives et par une carence de passerelles entre ces deux pôles. Il convient d'ajouter à ces critiques, la politisation du contrôle et une appropriation approximative de la nouvelle rationalité du contrôle par les différentes parties prenantes concernées. En clair, le système de contrôle des finances publiques camerounais est inachevé. Pour parfaire son arrimage aux impératifs de la nouvelle gestion publique, la réforme doit être conduite à son terme. Il s'agit là d'une question de volonté politique que le présent travail vise à éclairer par ses propositions.

CONCLUSION GENERALE

1167. Au moment de conclure cette réflexion engagée sur le contrôle des finances publiques au Cameroun, il faut garder à l'esprit que cette conclusion générale a une double nature. Elle est d'abord une fermeture parce qu'elle clôt ce travail de thèse de Doctorat. Elle est ensuite une ouverture, en ce qu'elle présage des études nouvelles sur un certain nombre de questions et de problématiques importantes que suggère la réflexion amorcée. Aussi, convient-il de rappeler les éléments essentiels qui ont structuré le travail, avant de pouvoir en tirer la conclusion qui s'impose. L'étude porte sur le contrôle des finances publiques au Cameroun à l'aune des exigences de la nouvelle gestion publique. L'analyse de cette thématique somme toute classique, envisagée de manière renouvelée dans le cadre de cette étude, s'est faite autour de la question de savoir si le contrôle des finances publiques tel qu'il ressort du droit et de la pratique dans le contexte camerounais, est conforme aux exigences de la nouvelle gestion publique ? En d'autres termes, la question juridique soulevée par ce travail de recherche est celle de la conformité du dispositif de contrôle des finances publiques camerounaises aux exigences, aux normes, aux valeurs et aux pratiques de la nouvelle gestion publique. Pour répondre à cette question, l'hypothèse retenue est celle d'une conformité mitigée du contrôle des finances publiques camerounaises aux exigences nouvelles imposées par la gouvernance renouvelée de l'État et de la chose publique. La confirmation ou l'infirmité de cette proposition provisoire s'est faite en s'appuyant sur une démarche méthodologique singulière essentiellement positiviste. Elle emboîte une perspective juridique fondée sur l'exégèse et la casuistique à une approche pragmatique, mettant en avant l'étude du droit en contexte, à travers une étude de l'impact et des contraintes que son environnement sociopolitique, économique et socioculturel fait peser sur son efficacité et son effectivité. La mobilisation de ces multiples éléments a permis de répondre à la question de recherche posée, à travers un plan binaire. Les différentes articulations de sa structure ont permis, sur la base d'une argumentation de fond, de confirmer l'hypothèse de départ, à savoir que, même si l'arrimage du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais à la nouvelle gestion publique est une entreprise largement perceptible, elle est demeurée à bien des égards, une œuvre inaboutie et perfectible. Cette conclusion n'est pas sans rappeler l'idée défendue par le professeur A. SCHICK, selon laquelle l'État performant serait une idée ancrée dans les esprits, mais pas encore dans les faits¹⁸²¹. En effet, la réception de la nouvelle gouvernance financière porteuse des exigences de la nouvelle gestion publique

¹⁸²¹A. SCHICK, « L'État performant : Réflexions sur une idée entrée dans les esprits, mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3/2, 2003, <https://doi.org/10.1787/budget>.

dans le cadre du contrôle des finances publiques camerounaises apparaît comme une réalité largement dominée par la perspective formelle, au détriment de ses volets axiologiques, comportementaux et pratiques. Dans le but de rendre cette conclusion intelligible, il est apparu judicieux de la structurer autour de deux articulations complémentaires : d'une part, la présentation des résultats de la recherche (section 1) et d'autre part, la formulation d'un postulat en rapport avec ces résultats (section 2).

SECTION 1. LA CONSISTANCE DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

1168. Parmi les exercices intellectuels de nature scientifique, la thèse répond à des exigences singulières. Il s'agit de défendre une idée, un postulat, sur la base d'une argumentation structurée, s'appuyant sur une démarche méthodologique claire, qui tend à confirmer ou à infirmer l'hypothèse de recherche retenue. D'où la nécessité de présenter les résultats auxquels cette recherche a abouti. De ce point de vue, les chercheurs¹⁸²², singulièrement les juristes¹⁸²³, sont aujourd'hui sommés de démontrer l'utilité de leur recherche. La présentation des résultats de la recherche se fera dans une double perspective synthétique (paragraphe 1), et analytique (paragraphe 2).

Paragraphe 1. La perspective synthétique des résultats

1169. De par sa nature, la conclusion d'une thèse a nécessairement une dimension synthétique, en ce qu'elle tend à résumer les idées développées, en répondant de manière claire à la réponse posée. **Qu'on se souvienne que la question juridique qui structure ce travail de thèse est celle de la conformité du dispositif de contrôle des finances publiques camerounais aux exigences de la nouvelle gestion publique fortement imprégnées du paradigme de la performance.** L'hypothèse émise est celle d'une conformité mitigée de ce contrôle aux impératifs imposés par la gestion publique actuelle. Cette hypothèse s'est trouvée confirmée à travers une démonstration reposant sur deux grandes articulations, qui constituent les deux parties de la thèse. L'idée de mitigation qui renvoie au caractère inachevé de l'arrimage du contrôle à la nouvelle gestion publique, se retrouve dans le constat de la conformation imparfaite des règles juridiques du contrôle (A), et de la conformité incomplète de son dispositif technique (B).

A. L'hypothèse de recherche attestée par la conformation imparfaite des règles juridiques du contrôle à la nouvelle gestion publique

1170. La préférence accordée à une démarche méthodologique essentiellement positiviste et juridique a imposé de travailler sur les règles juridiques du contrôle des finances publiques au

¹⁸²² La Fondation nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises (FENEGE) a organisé un colloque annuel en 2016 sur « L'impact de la recherche en sciences de gestion » ; C. GOZLAN, « L'autonomie de la recherche scientifique en débats : évaluer 'l'impact' social de la science », *Sociologie du travail*, Elsevier MASSON, 57(2), 2015, pp. 151 et s.

¹⁸²³ L'évaluation de la recherche en droit. Enjeux et méthodes, Bruylant, Bruxelles, 2015 ; J.-Y. CHÉROT, « Usage de l'évaluation de la recherche et pilotage du secteur public académique. Enjeux pour la recherche en droit », in *L'évaluation de la recherche en droit. Enjeux et méthodes*, ibidem., pp. 239 et s.

Cameroun, pour vérifier la conformité de son dispositif aux exigences de la nouvelle gestion publique. Cette option s'est traduite par une double approche normativiste, mettant l'accent sur l'étude des sources textuelles, jurisprudentielles, ainsi que la pratique. Ce qui a permis d'insister sur la règle de droit en contexte, son effectivité, ses effets. Le choix de privilégier une perspective juridique mettant l'accent sur l'étude des règles de droit à travers leurs sources juridiques posait la question de leur conception. La *summa divisio* actuelle dominée par la dichotomie entre les sources formelles et les sources matérielles s'est faite en faveur des premières, au détriment des secondes, dont l'étude est moins étendue. A travers une approche unitaire, cette étude se propose d'emboîter l'analyse des sources formelles et matérielles du contrôle des finances publiques camerounaises, répondant à une invitation de la doctrine qui suggère de les étudier davantage¹⁸²⁴. Les sources formelles quant à elles sont dominées par la conception kelsenienne, qui fait de la coercition étatique ou de l'autorité publique, le critère de la règle de droit. L'approche retenue ici intègre le droit souple qui, bien que n'étant pas coercitif, n'en revendique pas moins sa juridicité. Le constat d'un échec des réformes amorcées dans le cadre du contrôle des finances publiques depuis les indépendances a milité pour une étude allant au-delà des figures de la conformation imparfaite des règles juridiques du contrôle, pour essayer de déceler les causes de cet état de fait.

1171. *Primo*, le constat de la conformation relative des règles juridiques du contrôle des finances publiques aux exigences de la nouvelle gestion publique, portée par la nouvelle gouvernance financière axée sur la culture des résultats et de la performance, se matérialise de manière duale. D'une part, cet ancrage est perceptible, tant au niveau des sources matérielles que des sources formelles. Relativement aux sources matérielles du contrôle, celui-ci est dominé depuis les indépendances par une logique politique et juridique, qui met l'accent sur l'autorisation parlementaire, le budget des moyens, le contrôle de régularité. Cette logique s'est ébranlée sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux qui, à travers les conditionnalités de l'aide financière internationale, ont entrepris de renouveler le fondement théorique du droit financier public camerounais. Parce que qu'elle est à la fois la cause et la motivation du droit formel, la logique matérielle qui le guide et l'inspire est importante pour comprendre ses ajustements et ses transformations. Dans le cas d'espèce, la logique politique et juridique dominante du contrôle des finances publiques, cède progressivement la place à une dynamique gestionnaire et managériale, d'inspiration néo-libérale, qui se fonde sur le paradigme de la performance, avec pour corollaire la sacralisation de la quête des résultats, de

¹⁸²⁴ B. BARAUD, « Les nouveaux défis de la recherche sur les sources du droit », *Revue de la Recherche juridique – Droit Prospectif*, 2016-4, n° 164, pp. 1 et s., spéc., p. 4.

l'efficacité, de l'efficience, de la transparence et de la responsabilité. Cette reconfiguration du fondement théorique des finances publiques en général et de leur contrôle en particulier a entraîné une rénovation de ses sources formelles.

1172. Cet ajustement des sources formelles du contrôle des finances publiques a traversé la pyramide normative, touchant ses sources internes et externes. Sur le plan national, le régime financier, longtemps adossé à l'ordonnance de 1962, largement inspirée de la loi française de 1959, a été rénové ; d'abord par la loi de 2007, puis par les lois de 2018. Ces textes législatifs fondamentaux ont entraîné une production importante des textes réglementaires. Sur le plan externe, les sources supranationales et internationales du contrôle des finances publiques ont aussi été renouvelées. Dans la sphère communautaire, la CEMAC a entrepris une importante refondation de la législation budgétaire, comptable et financière, dans le but de l'arrimer à la gestion axée sur les résultats, à travers l'adoption de plusieurs règlements et directives. En outre, les sources conventionnelles internationales multilatérales et bilatérales se sont ajustées. On a noté l'émergence et la diffusion d'un droit public financier souple, émanant, soit des acteurs internationaux classiques tels que les organisations ou institutions internationales intervenant dans la société financière internationale, soit de nouveaux acteurs privés ou non gouvernementaux. Ce droit se nourrit des principes directeurs, des chartes, des directives, des résolutions, des bonnes pratiques, des codes de conduite de transparence, et de bonne gouvernance.

1173. Ce mouvement d'adaptation des règles juridiques du contrôle à la nouvelle gouvernance budgétaire et financière substitue la logique des moyens et de la régularité à celle des résultats et de la performance. Cette démarche, bien qu'amorcée et perceptible, reste cependant largement perfectible. Situé à une phase transitoire, ce processus de conformation est marqué par une certaine complexité, qui se traduit par la coexistence de deux logiques de contrôle. La consécration formelle de la philosophie de contrôle orientée vers la performance d'une part, et la persistance dans les faits, des comportements et des pratiques inspirées de la conception politique et juridique du contrôle dominée par la régularité, d'autre part. Cette situation qui est préjudiciable à l'effectivité de la réforme amorcée, mérite d'être corrigée, en articulant de manière judicieuse les pôles politique et juridique du contrôle d'une part, et ses dimensions managériale et gestionnaire, d'autre part. Cette complexité est accentuée par la qualité normative discutable des sources formelles. Elle se manifeste par leur inflation préjudiciable à leur identification et à leur connaissance par les sujets de droit. Dans le même ordre d'idées, il faut souligner une certaine instabilité, une incohérence certaine, dans la conduite des politiques

juridiques relatives à la réforme. Sur le plan du contenu de la réforme, de nombreux manquements, notamment des vides et des anachronismes textuels ont été notés dans le cadre du corpus juridique concerné. Pour remédier à cet état de choses, des correctifs appropriés ont été proposés aux différentes instances chargées de conduire la réforme.

1174. *Secundo*, après avoir constaté la conformité relative des sources juridiques, tant matérielles que formelles du contrôle aux exigences de performance, d'efficacité, d'efficience, de transparence et de responsabilité, le juriste a voulu comprendre les raisons de cet état de choses, en explorant ses causes, pour pouvoir éventuellement proposer des pistes de remédiation. L'arbre des causes qui peuvent justifier la conformation mitigée des règles juridiques du contrôle à la nouvelle gestion publique, met l'accent sur deux facteurs essentiels.

1175. Premièrement, il s'agit de la légitimité discutable du processus de conformation dominé par son impulsion largement externalisée et son caractère directif, autoritaire et vertical. Plutôt que pensée par les pouvoirs publics camerounais, l'arrimage du droit public financier à la nouvelle gouvernance financière axée sur la performance est la conséquence d'une initiative portée par les bailleurs de fonds internationaux et les partenaires techniques, qui décident d'acclimater les finances publiques des États demandeurs d'aide au paradigme de la performance d'inspiration néo-libérale. Ce caractère externe est accentué par les sources d'inspirations françaises, anglosaxonne, suédoise et internationales de la réforme. Cette externalisation de la réforme se combine à son caractère directif et autoritaire, qui se traduit par son imposition par le biais des conditionnalités greffées aux conventions d'assistance ou d'aide financière internationale. En effet, l'ajustement structurel va entraîner des réformes ayant pour objet la gouvernance publique, et par conséquent, le contrôle des finances publiques. Cet état de choses s'explique par la conjoncture de l'époque marquée d'une part, la diffusion de l'idéologie néo-libérale par un ensemble d'acteurs internationaux, à travers les plans d'ajustement structurels et, d'autre part, par la situation précaire du Cameroun, du fait des troubles sociopolitiques et de la crise économique qui le plaçaient dans une relation de dépendance vis-à-vis des financements extérieurs.

1176. Secondement, il faut ajouter au grief de la légitimité discutable, celui des nombreuses imperfections qui entachent le processus de réformation des sources du contrôle des finances publiques. Ces tares sont d'abord inhérentes au processus lui-même. Elles consistent entre autres, en la préférence accordée à une démarche technique, institutionnelle, directive et verticale plutôt qu'à une approche démocratique, populaire, citoyenne et participative ; les incertitudes qui entourent la nature de la réforme ; les incohérences qui entourent sa conception

et son opérationnalisation ; l'instrumentalisation de la réforme à des fins d'accès aux financements internationaux. À ces critiques endogènes, il convient d'en adjoindre d'autres, liées à l'environnement dans lequel le processus de réforme a pris place. Ce dernier se caractérise sur le plan sociopolitique, par une démocratisation amorcée, mais inachevée, qui a une incidence préjudiciable sur les résultats du processus enclenché. Dans le même ordre d'idée, la situation économique du Cameroun fait peser un aléa sur la conduite de la réforme, dont le financement est largement externalisé, laissant son opérationnalisation au bon vouloir des entités externes qui le financent. Pour finir, la réforme se déploie dans un environnement socioculturel marqué par des résistances au changement, qui résultent d'une culture de gouvernance et d'une culture administrative empreinte de déviances multiformes, qu'une doctrine avisée nomme proto-bureaucratie. L'absence d'une culture démocratique et d'une culture des droits de l'Homme, ainsi que la prédominance d'une culture administrative patrimoniale, empreinte de personnification, rendent très difficile la socialisation de la réforme, qui demeure donc éminemment formelle et institutionnelle. On assiste donc à un changement de sa dimension formelle, alors que la culture qui devrait l'accompagner tarde à prendre corps.

1177. En somme, l'idée de mitigation de l'arrimage du contrôle des finances publiques camerounaises à la nouvelle gestion publique se démontre d'abord à travers une conformation imparfaite de ses sources juridiques tant matérielles que formelles aux exigences de performance, d'efficacité, d'efficience, de transparence et de responsabilité. Ce constat a conduit à faire différentes propositions, pour améliorer et parachever cette conformation amorcée, mais inachevée. La conformité du dispositif technique de contrôle présente également des caractéristiques similaires.

B. L'hypothèse de recherche certifiée par la conformité incomplète du dispositif technique de contrôle des finances publiques à la nouvelle gestion publique

1178. La relativité de l'arrimage du dispositif de contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais, aux exigences de la nouvelle gestion publique ne s'épuise pas dans la démonstration de la conformation imparfaite de ses sources juridiques, elle se prouve également dans la conformité incomplète de son dispositif technique. Ce constat est perceptible dans le cadre des différents types de contrôle qu'ils soient administratifs, politiques ou juridictionnels.

1179. Premièrement, le dispositif de contrôle administratif des finances publiques est marqué par son attachement fragmentaire aux exigences de la nouvelle gestion publique. Cet état de choses justifie que des propositions soient faites en vue d'améliorer cet arrimage. Cette

adaptation fragmentaire est d'abord perceptible, à travers un certain nombre d'aménagements d'ordre institutionnel et des ajustements de nature technique, qui visent les ordonnateurs, les contrôleurs budgétaires, et les comptables publics. Cette acclimatation est par ailleurs perfectible. Ensuite, l'amarrage approximatif de l'armature organique du contrôle aux exigences de la nouvelle gouvernance financière, du fait du caractère pléthorique des structures en charge du contrôle, de leur faible coordination et de la qualité discutable des personnels qui en ont la charge. A cela, Il faut ajouter l'arrimage relatif du cadre et des instruments de contrôle, aux exigences de transparence et de performance.

1180. Ces carences ont conduit à proposer des pistes visant à corriger les imperfections constatées. Elles se résument d'abord en une simplification et un ajustement du dispositif institutionnel et fonctionnel du contrôle, à travers une refondation des structures de contrôle, leur rationalisation fonctionnelle, la professionnalisation des acteurs du contrôle, la rénovation de la responsabilité des acteurs budgétaires, l'adaptation, la densification et la diversification des contrôles, l'instauration de l'évaluation comme modalité de contrôle. Il importe de s'assurer de la mise en œuvre optimale de tous les contrôles prévus : le contrôle hiérarchique, le contrôle interne, le contrôle de gestion, le contrôle financier et comptable et l'audit. Puis, elles se prolongent dans l'amélioration de l'opérationnalisation du contrôle administratif. Cette amélioration implique une compréhension partagée des concepts qui structurent le contrôle, à l'instar de la performance, la rénovation de son paramétrage, l'optimisation de son efficacité à travers la démocratisation de ses résultats et la juridictionnalisation systématique de ses suites. Loin d'être une simple démarche formelle, l'ajustement du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun appelle à un véritable changement des mentalités, des référentiels, des valeurs et des pratiques.

1181. Deuxièmement, dans l'environnement camerounais, le contrôle juridictionnel des finances publiques se matérialise par un attachement limité à la philosophie prônée par la nouvelle gestion publique, qui fait de la performance une exigence essentielle, voire centrale. L'arrimage du contrôle juridictionnel des finances publiques à la nouvelle gestion publique est lentement progressif. Il est marquée d'une part, par une résurgence de la spécialisation, après la disparition des juridictions spécialisées financières pénales, notamment la Cour des comptes et le tribunal criminel spécial dans les années 1960, et d'autre part, par une consolidation des contrôles effectués par les juridictions non spécialisées. Ce mouvement est manifestement perfectible, du fait d'une configuration inadaptée des juridictions qui assurent ce contrôle, notamment, au regard du caractère inachevé de leur mise en place, et des questionnements qui

pèsent sur leur indépendance. Mais aussi, la réduction de leur emprise sur certaines matières pourtant déterminantes pour la qualité et l'exhaustivité du contrôle. Pour remédier à cette situation préjudiciable, il importe d'achever le processus de soumission des finances publiques au contrôle des juridictions, à travers la régionalisation des juridictions des comptes, l'érection de la chambre des comptes en cours des comptes, l'harmonisation du contrôle juridictionnel des comptables publics, des ordonnateurs et des contrôleurs financiers. Il paraît tout aussi urgent, d'accentuer l'autonomie des juridictions chargées du contrôle, qu'elles soient financières ou non, et de renforcer le dialogue entre les juridictions et les autres pôles administratifs et politiques du contrôle des finances publiques. Pour finir, l'extension du domaine du contrôle juridictionnel, à travers sa généralisation dans toutes les matières, tout comme la mise en cohérence entre le contrôle de régularité actuel et celui de la performance, s'imposent. Le processus de juridictionnalisation du contrôle des finances publiques amorcé dans le contexte camerounais depuis plusieurs décennies reste donc imparfait, et mérite d'être poursuivi, accentué et amélioré, afin que les juridictions soient érigées en gardienne de la régularité et de la performance financière des administrations publiques.

1182. Troisièmement, à l'instar des deux précédents, le contrôle politique se présente dans une perspective contrastée, quant à son arrimage aux exigences de la nouvelle gouvernance financière ancrée dans la logique des résultats et de la performance. L'adaptation du contrôle politique aux exigences d'efficacité, d'efficience, de transparence et de responsabilité, bien que recherchée, est inachevée. En effet, le contrôle politique est largement dominé par une hypertrophie du pouvoir exécutif, une marginalisation du Parlement, accentuée par sa coloration mono partisane, une exclusion des autres acteurs politiques, notamment : les citoyens, la société civile et d'autres entités non gouvernementales ; la réservation de l'information financière. Les réformes entreprises ici préfigurent une reconsidération du rôle du Parlement en matière budgétaire et financière, notamment : par la densification de ses moyens de contrôle et son acclimatation au contrôle de performance, par l'implication des instances supranationales notamment le Parlement communautaire, par l'ouverture du contrôle aux citoyens et à la société civile, par la démocratisation de l'information budgétaire, financière et comptable. Ces avancées considérables sont relativisées par plusieurs facteurs. Il s'agit d'abord des pesanteurs inhérentes au contrôle parlementaire lui-même, dont le déploiement est marqué par une certaine inertie dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale, par une omniprésence de l'exécutif, en vertu du facteur partisan, par une efficacité discutable de son action. D'autres obstacles sont liés au caractère inabouti du contrôle citoyen, du fait de l'absence de culture démocratique et managériale, de l'inachèvement des modalités du contrôle public, et de la

portée incertaine du contrôle citoyen. Ces différentes insuffisances méritent d'être corrigées. Pour ce faire, des propositions ont été faites. Elles portent sur la nécessité d'une appropriation de la nouvelle culture gestionnaire et managériale du contrôle par les parlementaires et les citoyens, qui doivent davantage s'intéresser à la gestion des affaires publiques, en leurs qualités de citoyens, de contribuables et d'usagers des services publics. Sur le plan technique, tous les mécanismes de contrôle parlementaire prévu doivent pouvoir être déclenchés de façon automatiques, aussitôt que des faits de forfaiture de gestion des deniers publics sont révélés ; une véritable reconsidération du rôle du Parlement dans le cadre du contrôle des finances publiques doit se mettre en place, afin de mettre l'autorisation budgétaire parlementaire et l'obligation de rendre compte de l'usage fait des fonds publics octroyés dans de meilleures perspectives. Les citoyens doivent s'approprier le droit à l'information financière qui leur est octroyé, pour demander des comptes aux gestionnaires publics.

1183. Au final, comme pour les sources juridiques du contrôle des finances publiques au Cameroun, son dispositif technique est dans une phase transitoire. Ce qui explique les avancées constatées pour l'arrimer à la nouvelle gouvernance financière et les imperfections qui lui sont greffées. L'amélioration de cette dimension technique doit nécessairement prendre en compte le volet culturel, afin de changer les mentalités et les comportements. Il s'agit d'une exigence qu'il est souhaitable de prendre en compte, au risque de plomber la réforme entreprise.

Paragraphe 2. La dimension analytique des résultats

1184. La perspective synthétique des résultats de la recherche, dont l'objet est de les présenter de manière succincte, mérite d'être complétée par une approche analytique. Cette dernière vise à présenter les résultats de l'étude, tant du point de vue disciplinaire c'est-à-dire le droit public financier (A), que supra disciplinaire, en se situant au niveau de la théorie générale du droit (B).

A. Les résultats de la recherche du point de vue disciplinaire

1185. Ramenée à la discipline du droit public financier, la recherche a permis mettre en lumière un certain nombre de questions, qui intéressent le chercheur en droit public financier. En premier lieu, l'étude s'est focalisée sur les règles du droit public financier, pour rendre compte du traitement qui est réservé au contrôle des finances publiques. Cette analyse des sources juridiques s'est faite, en emboitant les sources formelles aux sources matérielles. L'étude des sources formelles s'est faite selon le double critère spatial et hiérarchique. Une démarche somme toute classique, rendue originale par la prise en compte du fondement théorique du droit financier, par le biais de l'étude de ses sources matérielles. En effet,

l'arrimage des finances publiques à une logique gestionnaire et managériale explique toutes les mutations qu'on a pu relever au niveau de leurs instruments juridiques. De plus, alors que la source d'inspiration du droit public financier camerounais était essentiellement française depuis les indépendances, les plans d'ajustement structurels ont permis d'élargir les référentiels normatifs d'inspiration, devenus de plus en plus internationaux, et proposés par des acteurs financiers interétatiques et non étatiques. Ce constat se couple à un autre, qui est l'essor dans les sources du contrôle, d'un ensemble d'instruments juridiques relevant du droit souple, tel que les directives, les principes, les codes de bonne conduite, les bonnes pratiques, et les chartes. Il apparaît alors clairement que les sources juridiques du droit public financier sont marquées dans le contexte camerounais, par une corrélation entre les sources matérielles et formelles, par leur assouplissement et par l'émergence d'une articulation souple, fondée sur l'adhésion et la conviction.

1186. Ensuite, du point des acteurs du contrôle, un certain nombre de mutations sont perceptibles. La première évolution est inhérente à une externalisation perceptible du contrôle, tant au niveau supranational, qu'international. En effet, l'accélération du processus d'intégration communautaire donne au contrôle des finances publiques une dimension externe. On note ainsi l'entrée en jeu d'acteurs d'ordre communautaire, qu'ils soient juridictionnels ou non. Cette extraversion du contrôle est aussi le fait des institutions financières internationales et des partenaires financiers et techniques de nature multilatérale ou bilatérale qui, depuis les années 1990, n'ont cessé d'influencer la réforme devant conduire à son acclimatation au paradigme de la performance, d'inspiration néo-libérale. Il faut adjoindre à ceux-ci, une série d'acteurs non étatiques, dont l'influence dans ce domaine est grandissante, comme le démontre le rôle clé de l'INTOSAI. Sur le plan interne, on assiste à une reconfiguration des acteurs. Au niveau des acteurs institutionnels, l'hégémonie du pouvoir exécutif, depuis les indépendances, est progressivement ébranlée par deux mouvements complémentaires. Il s'agit dans un premier temps, de la reconsidération ou de la revalorisation de la place du Parlement dans les processus budgétaire et financier étatique. En effet, un certain nombre de solutions retenues dans le cadre de la réforme de la gouvernance financière tendent à insuffler une nouvelle dynamique à l'intervention du Parlement. Dans un second temps, c'est le processus de juridictionnalisation de la gestion financière publique qui se consolide. Cette juridictionnalisation prend corps dans la volonté de rapprocher les juridictions financières des instances contrôlées, à travers la régionalisation annoncée des juridictions des comptes, et l'invitation communautaire à substituer la chambre des comptes de la Cour Suprême par une Cour des comptes, au nom de l'accentuation de son autonomisation, eu égard à son érection en institution supérieure de

contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais. Ce mouvement s'accompagne par une ouverture du contrôle au public, à travers l'institution et la généralisation du contrôle citoyen. Manifestation de la démocratie dans la gestion financière publique, l'introduction du contrôle citoyen par la reconnaissance d'un droit du citoyen à l'information financière, lui donne la latitude de participer à la reddition des comptes, par le biais des dénonciations des gestionnaires indélégats aux instances compétentes chargées de la répression. La réforme entreprise souffre d'un certain nombre d'insuffisances, au rang desquels, l'absence de culture démocratique et managériale, ainsi que la politisation accrue du circuit du contrôle, marquée par la place centrale que joue le chef de l'exécutif dans ce dispositif.

1187. Enfin, en se situant sous l'angle des modalités et des suites du contrôle des finances publiques, des mutations importantes sont amorcées. *Primo*, les modalités de contrôle sont dominées par une responsabilisation accrue des gestionnaires publics, qui sont invités à mettre en œuvre un contrôle interne et un contrôle de gestion performants, et à s'appuyer sur les responsables de programme, pour réaliser les résultats attendus. On note également une rénovation du contrôle budgétaire qui, en plus du contrôle de régularité est désormais orienté vers le contrôle de sincérité et de soutenabilité budgétaire, avec pour conséquence, une atténuation et une rationalisation du "visa bloquant" du Contrôleur financier. L'audit qui prend la forme des contrôles à posteriori, doit également être systématisé ; les recommandations de ses rapports mises en œuvre d'une part, en même temps que la juridictionnalisation des fautes de gestion établies. Il faut ajouter à ces éléments, une rénovation du contrôle comptable qui, sous l'impératif de transparence, est mobilisée vers la production d'une information budgétaire, financière et comptable fiable, sincère et exhaustive. Elle permet également de passer d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale. Un des plus grands défis est certainement d'adjoindre au contrôle de régularité classique, le contrôle de performance dont le contenu mérite d'être explicité. L'esprit du contrôle devrait aussi passer d'une perspective conflictuelle, à une approche partenariale, dont l'objectif est la réalisation des résultats escomptés.

1188. *Secundo*, un aspect important de la réflexion a porté sur les suites des contrôles. Elle a révélé une efficacité mitigée de ces suites, du fait de la politisation accrue, qui limite l'intervention systématique des juridictions. Cette politisation se manifeste par la convergence du dispositif de tout le contrôle administratif, vers la personne du président de la République, qui arbitre de manière discrétionnaire sur les suites à donner aux informations pertinentes

pourtant issues des différentes instances de contrôle. Il en ressort une poursuite sélective des gestionnaires indéliçats, avec pour corollaire un sentiment d'impunité généralisé.

1189. Le contrôle parlementaire quant à lui, est plombé par le fait majoritaire. En effet, depuis des années, le Parlement est dominé par un seul parti politique qui, dans la pratique, n'utilise pas tous les instruments dont dispose légalement la représentation nationale pour contrôler l'action gouvernementale. La présence du Président de la République à la tête du parti dominant, combinée à la discipline partisane, constituent un ensemble d'éléments qui sont évoqués par la doctrine, pour expliquer l'inertie du Parlement. Les militants du parti dominant ne voulant pas embarrasser leurs camarades qui officient dans le Gouvernement. Le même constat se retrouve dans le cadre du contrôle juridictionnel, marqué par le caractère non contraignant des rapports de la juridiction des comptes et le management du principe de l'opportunité des poursuites par le pouvoir exécutif, à travers sa subordination au parquet, et son rattachement au ministère de la Justice, et au Président de la République. Ce dispositif gagnerait en efficacité, par une juridictionnalisation systématique des infractions constatées dans les processus budgétaires. Elle passe par une plus grande autonomisation de la justice, envisagée comme un pouvoir à part entière, dans le dispositif institutionnel camerounais.

1190. Finalement, les différents aspects du contrôle doivent subir des ajustements substantiels, pour rendre effective la réforme entreprise, dont l'objet est de l'arrimer à la nouvelle gouvernance financière articulée autour de l'efficacité, l'efficience, la transparence et la responsabilité.

B. Les résultats de la recherche dans une perspective méta disciplinaire

1191. Cette partie vise à envisager l'incidence de la réflexion amorcée dans le cadre de la théorie générale du droit. Il importe de noter qu'en ce début de XXI^e siècle, la conception moderne de la théorie générale du droit dominée par la doctrine kelsenienne est remise en cause par divers facteurs. L'analyse menée dans le cadre du droit public financier camerounais, à travers l'étude du contrôle des finances publiques, a permis d'actualiser les problématiques actuelles en théorie générale du droit.

1192. En premier, sur le plan méthodologique, l'étude est venue renouveler le questionnement sur la nécessité pour le juriste de s'ouvrir à l'interdisciplinarité, sans que sa recherche perde sa nature juridique. L'option fondamentale de mener une recherche juridique a longtemps été dominée par la perspective positiviste normativiste. La recherche juridique donne la possibilité au chercheur, de recourir aux disciplines auxiliaires au droit, pour éclairer ou nourrir la réflexion

engagée. À ce titre, les finances publiques apparaissent de plus en plus comme une discipline carrefour, dont la compréhension nécessite de convoquer l'analyse économique du droit, la sociologie et l'anthropologie juridiques, les sciences politiques. L'analyse sur le contrôle des finances publiques au Cameroun milite donc pour le postulat de la consolidation de l'interdisciplinarité dans la recherche juridique.

1193. Dans un deuxième temps, elle a permis de replonger dans le débat sur la création du droit en Afrique francophone, en ce début de XXI^e siècle. Dominée depuis les indépendances par la thèse du mimétisme juridique, par ailleurs contestée par les thèses de l'autonomie et l'originalité des droits africains, l'analyse de la création du droit public financier au Cameroun, à travers l'étude du contrôle des finances publiques, a abouti au constat d'une survivance de cette méthode de création du droit. Il importe de préciser que le mimétisme dont il est question est d'ordre matériel c'est-à-dire que le droit public financier camerounais tire sa substance des productions normatives étrangères, nonobstant souvent des adaptations plus ou moins marquées. Dans le cas d'espèce, la loi camerounaise de 2007 portant régime financier de l'État, tout comme les directives CEMAC de 2011 qui ont inspiré les lois financières de 2018, se sont largement inspirés, et de la LOLF française de 2001, et de certains principes et normes internationales. On serait donc passé d'un mimétisme des sources d'inspiration nationale, notamment de l'ancienne Métropole, à un mimétisme fondé sur des référentiels internationaux, ou les deux à la fois. En effet, depuis quelques décennies, on assiste à une standardisation du droit public financier, sous l'impulsion d'un ensemble d'acteurs internationaux, ayant décidé de promouvoir l'idéologie néo-libérale, à travers la diffusion, voire l'imposition du paradigme de la performance comme "évangile" en la matière. Les États du Tiers-Monde, demandeurs d'assistance financière internationale, se retrouvent contraints d'adopter ces solutions "prêtes à porter". Les bailleurs de fonds internationaux n'hésitant pas à leur proposer leur aide pour conduire ces réformes.

1194. Par la suite, l'étude des règles juridiques du contrôle des finances publiques a confirmé certaines tendances très présentes dans la conception postmoderne de la théorie du droit. Du point de vue des forces créatrices du droit, on assiste au triomphe d'un certain nombre d'acteurs internationaux, notamment les bailleurs de fonds internationaux, qui imposent l'idéologie néo-libérale, dont le paradigme de la performance est la philosophie d'action. C'est ce paradigme qui apparaît en matière de contrôle des finances publiques, comme la source matérielle dominante. Sur le plan des sources formelles, on note une consolidation du mouvement de communautarisation du droit, à travers le processus enclenché dans le cadre de la CEMAC, dont

l'un des domaines d'intervention est la création d'un cadre harmonisé des finances publiques. Il faut adjoindre à cette tendance, celle de l'assouplissement du droit public financier, dont un segment important est fait de chartes, de principes, de bonnes pratiques, et de codes de bonne conduite. La prise en compte du droit souple réactualise le débat sur la définition du droit, et renouvelle la problématique de son articulation longtemps dominée par la subordination pyramidale.

1195. Un dernier élément est la reconstruction de la légitimité en droit public financier en particulier, et en droit tout court, de manière générale. À une légitimité classiquement adossée à la légalité et à la régularité, se substitue progressivement une autre légitimité ancrée dans la quête d'efficacité et de performance, qui induit une évaluation des règles de droit par rapport à leurs effets et leurs résultats. Ce mouvement s'accompagne par l'ébranlement de la légitimité politique et démocratique, et par une autre forme de légitimité de nature technique portée par l'expertise. Cette mutation est largement perceptible dans le cadre du droit public financier, qui est le siège d'une standardisation de valeurs, de pratiques et de normes.

1196. En somme, l'étude a permis de constater que bien que le droit public financier soit considéré comme une matière technique rebelle à la théorisation, il n'en nourrit pas moins des problématiques qui intéressent la théorie générale du droit.

SECTION 2. LES INCIDENCES DE LA RECHERCHE

1197. La réflexion sur le droit impose au chercheur deux démarches différentes, mais complémentaires. La première consiste à étudier le droit, c'est-à-dire, à rendre compte de la réalité juridique. L'autre consiste à penser le droit, c'est-à-dire, à l'envisager dans une perspective critique, afin de proposer des réformes préfigurant le droit tel qu'il devrait être¹⁸²⁵. En se situant dans cette deuxième perspective, la réforme du contrôle des finances publiques telle qu'elle se présente dans le contexte camerounais emporte un certain nombre de suggestions, tant sur le plan conceptuel (paragraphe 1) qu'opérationnel (paragraphe 2), en vue de l'améliorer.

Paragraphe 1. Les propositions d'ordre conceptuel

1198. En se situant dans une perspective critique du contrôle des finances publiques au Cameroun, la recherche révèle la présence d'un certain nombre d'insuffisances qui méritent d'être corrigées, pour améliorer la qualité du contrôle. En effet, dans le contexte camerounais, le contrôle des finances publiques est en proie à une transition importante, qui tend à se substituer à la perspective moderne, dominée par l'exigence de régularité et de légalité ; une conception postmoderne, orientée vers la quête d'efficacité et de performance. Ce constat pousse à se questionner sur les chances de succès de cet arrimage à la nouvelle logique managériale et gestionnaire, au regard des antécédents historiques. Une analyse objective subordonne cette réussite à une prise en compte d'éléments contextuels, (A) et au-delà, de la perspective formelle de la dimension culturelle, qui implique un changement de mentalité et de comportement (B).

A. La nécessaire contextualisation de la réforme

&é

1199. Il est aujourd'hui établi que les réformes entreprises dans les États d'Afrique noire francophone, dans le domaine de la gouvernance et la gestion publique ont connu des résultats mitigés. Les causes de cet état de fait sont nombreuses, et ont fait l'objet de nombreux travaux scientifiques. Un aléa pèse donc logiquement sur la réforme de la gestion publique amorcée depuis les années 1990, dans le cadre des programmes d'ajustement structurels, sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux et des partenaires techniques et financiers, dont la réforme du contrôle des finances publiques est un aspect important. Une analyse

¹⁸²⁵ M. AUDIT et ALI, « Pour une recherche juridique critique, engagée et ouverte », *D.* 2010, pp. 1505 et s.

approfondie indique que les réformes concernées ont souvent été conçues comme des solutions "prêtes à porter", pouvant s'appliquer à tous les environnements. Cette erreur fondamentale explique de manière déterminante les échecs constatés, d'autant plus qu'ils ont toujours une impulsion externe. Une des corrections majeures à effectuer ici, est de contextualiser la réforme de la gouvernance financière en cours. Cette exigence de contextualisation s'appuie sur la dynamique actuelle, marquée par une revalorisation du paradigme du droit en contexte. Elle implique d'explicitier le concept même de contextualisation. Il implique de prendre en considération l'environnement d'insertion et d'application de la règle de droit. Dans le cas d'espèce, l'exigence de contextualisation se fera à travers la prise en compte d'un certain nombre d'éléments essentiels, qui influencent l'effectivité et l'efficacité de la règle de droit.

1200. Le premier élément à prendre en compte est l'environnement juridique de la règle de droit concernée, en l'occurrence le droit public financier. Une réforme du droit financier, parce qu'elle engage les citoyens, les pouvoirs institués et l'administration publique, doit tenir compte de l'état des droits constitutionnel, administratif notamment de la Fonction publique, de la décentralisation, des libertés publiques. Cette prise en compte est déterminante pour assurer la cohérence externe de la réforme, afin de ne pas adopter des solutions désincarnées, qui n'ont aucune emprise sur la réalité juridique.

1201. Le deuxième paramètre est l'environnement sociopolitique. Une réforme ne produira pas les mêmes résultats selon qu'on est dans un État démocratique, dans un État autoritaire, ou dans un État où le processus de démocratisation est inachevé. En effet, la philosophie d'ordre libéral qui accompagne la réforme envisagée implique l'existence d'un environnement institutionnel étatique démocratique. Du moins, la démocratie est un élément favorable à la réussite de la réforme de la gouvernance publique axée sur la performance et les résultats. Elle implique en effet, une sacralisation du peuple et un fonctionnement des pouvoirs institués selon la théorie des "checks and balance". Elle est aux antipodes de la personnification du pouvoir et met en avant l'obligation d'*accountability* qui pèse sur les mandataires politiques et les gestionnaires publics.

1202. Le troisième impératif est la situation économique de l'État concerné. En effet, les réformes posent la question de leur financement. Il est alors souhaitable que celui-ci soit pris en compte par l'État réformateur. L'analyse a révélé une grande extraversion de la réforme des finances publiques camerounaises avec des retards occasionnés par l'indisponibilité des ressources promises par les bailleurs de fonds ou les partenaires financiers et techniques. La

situation économique du pays est donc un élément important à prendre en compte, pour s'assurer de la réussite de la réforme amorcée.

1203. Enfin, les réalités socioculturelles doivent être prises en considération. Elles sont d'autant plus importantes qu'elles ont souvent constitué des obstacles notables au changement, à travers des résistances diverses. À ce titre, le comportement des autorités publiques, des agents publics et des citoyens est tributaire du niveau de leur culture tout court, de leur culture démocratique, citoyenne, administrative et républicaine. La culture de l'intérêt général et de la chose publique, tout comme celle de l'accountability, implique un apprentissage plus ou moins long. La réforme doit donc tenir compte de cette contrainte. Les cultures démocratiques, citoyennes et administratives sont des facteurs déterminants dans le succès de la mutation enclenchée.

1204. En clair, l'exigence de contextualisation invite à prendre en compte de manière sérieuse l'environnement juridique, sociopolitique, économique et socioculturel singulier dans lequel la réforme prend corps. Il s'agit de l'élément déterminant qui explique les décalages observés, alors que la dimension technique de la réforme est identique. Cette contextualisation légitime les thèses sur le droit en contexte qui milite pour la prise en considération de l'environnement du droit pour assurer son effectivité et son efficacité.

B. L'impérative appropriation de la réforme

1205. Une analyse de la réforme du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais a permis de constater une prééminence de la perspective formelle ou institutionnelle sur la perspective culturelle ou humaine. Comme la plupart des réformes initiées depuis les indépendances, les transformations des finances publiques ont privilégié l'approche institutionnaliste. Elle se traduit par la mise en place des sources juridiques, des procédures, des institutions, des modalités techniques du contrôle. La régulation juridique apparaît comme un paramètre déterminant pour implémenter les mutations souhaitées. Différentes sources du droit ont été mobilisées pour assurer l'arrimage du contrôle des finances publiques à la logique des résultats et de la performance et les ajustements subséquents. Cette approche institutionnelle, normative, directive et verticale n'a pas produit les résultats escomptés par le passé. Selon la célèbre formule de M. CROZIER, qui dit qu'on ne change pas une société par décret. Il faut changer les mentalités, les comportements et les habitudes.

1206. La réforme du contrôle des finances publiques, loin d'être une simple entreprise technique, emporte un changement des valeurs, des normes et des pratiques. Pour ce faire, elle

commande de compléter la démarche institutionnaliste, par une approche culturaliste, fondée sur le changement de culture organisationnelle. Loin des mécanismes classiques de diffusion du droit, l'introduction de la dimension culturelle met l'accent sur le changement du facteur humain, à travers la mobilisation et l'utilisation des techniques de changement de culture organisationnelle. La publicité classique des règles de droit, qui doit s'intensifier par une diffusion de la réforme, à travers l'usager des moyens de communication de masse, doit être complétée par l'utilisation des techniques de changement de culture organisationnelle.

1207. En résumé, la réussite de la réforme du contrôle des finances publiques passe par sa bonne appropriation par ses différents destinataires. Elle est subordonnée à une simplification de son contenu, à un allègement de son volume, à une révision des mécanismes de publicité de la règle de droit, et à une mobilisation et une utilisation judicieuse des instruments que propose la gestion du changement de culture organisationnelle.

Paragraphe 2. Les propositions d'ordre opérationnel

1208. Les résultats de la recherche ont permis de formuler d'autres propositions d'ordre opérationnel. Les griefs à courir étant nombreux et constituant autant de défis à relever, deux actions essentielles nous paraissent urgentes. Il s'agit d'une part, de la simplification du dispositif de contrôle de finances publiques (A) et d'autre part, de l'amélioration de son efficacité (B).

A. Simplifier le dispositif de contrôle des finances publiques

1209. L'étude a révélé la complexité du dispositif de contrôles de finances publiques camerounais. Elle est la conséquence de la pluralité des instances de contrôle, de la multiplicité des niveaux de contrôle, de la diversité des mécanismes de contrôle, de la faible coordination du dispositif de contrôle. Ce constat rend urgente la simplification du dispositif de contrôle, et implique la réduction des instances de contrôle et leur spécialisation.

1210. *Primo*, la rationalisation du dispositif de contrôle passe par une réduction des instances de contrôle. Le dispositif de contrôle est reparti entre les niveaux interne et externe. On y retrouve une multitude d'institutions qui participent de manière directe ou indirecte au contrôle des finances publiques. Si la sphère externe, qu'elle soit supranationale ou internationale, échappe à la compétence des autorités camerounaises, l'organisation du dispositif de contrôle relève à l'échelon national, de leur compétence. À ce titre, les contrôles administratif et juridictionnel nécessitent d'être simplifiés, non seulement pour améliorer leur lisibilité et leur

efficacité, mais aussi, pour économiser les ressources publiques. Pour ce qui est du contrôle administratif, une réflexion doit être menée, dans l'optique de réduire les structures qui y interviennent. À titre illustratif, le contrôle se fait par les ministères des Finances, de l'Économie et de la Planification du territoire, du Contrôle supérieur de l'État, de la décentralisation et du développement local, et dans une certaine mesure, le ministère des Marchés publics. Ce dispositif peut être allégé en confiant tous ces contrôles au ministère des finances, garant de l'orthodoxie, dans la gestion des deniers publics. Dans le même ordre d'idées, on comprend difficilement pourquoi le contrôle à priori et concomitant assuré par le MINFI est assuré par deux agents publics relevant de ce ministère, en l'occurrence les contrôleurs financiers et les comptables publics. Il paraît judicieux que ce contrôle soit assuré par un seul agent du MINFI dont le profil et les missions seraient déterminés, à partir des exigences nouvelles posées par la réforme. Du point de vue juridictionnel, on constate une dichotomie au niveau du traitement des comptables publics, des ordonnateurs et des contrôleurs financiers. L'érection de la juridiction des comptes en institution supérieure de contrôle des finances publiques milite définitivement pour l'extension dans les faits, de sa compétence aux ordonnateurs et contrôleurs financiers, sonnait ainsi le glas du Conseil de discipline budgétaire et comptable dont la survivance peut être juridiquement questionnée.

1211. *Secundo*, la réduction des structures en charge du contrôle des finances publiques doit s'accompagner de leur spécialisation. Cette dernière vise à éviter une superposition des contrôles. En effet, la pratique actuelle a révélé des situations où des contrôles opérés par la même structure ou par des institutions différentes se superposent. La spécialisation fonctionnelle du contrôle s'impose donc, afin d'éviter que des institutions aient des compétences concurrentes. Cette mise en cohérence du dispositif de contrôle doit s'accompagner des mécanismes de coordination pas nécessairement hiérarchique, mais permettant la communication entre les différents pôles institutionnels du contrôle.

1212. En clair, la complexité du dispositif actuel de contrôle des finances publiques nuit à son efficacité, et entraîne une déperdition des ressources publiques. Il paraît urgent de le simplifier et de l'ajuster en procédant à sa rationalisation organique et fonctionnelle, gage de l'amélioration de son efficacité.

B. Améliorer l'efficacité du contrôle des finances publiques

1213. L'efficacité du contrôle des finances publiques dans le contexte camerounais est mitigée. Plusieurs facteurs expliquent cet état de choses. Le dispositif se mesure à sa capacité à

produire les résultats escomptés. Dans le cas d'espèce, l'on constate un paradoxe qui se matérialise par la pluralité des institutions de contrôle et paradoxalement, une expansion des cas d'atteintes à la fortune publique. Ce constat dénote du manque d'efficacité du volet préventif du contrôle, tout comme on assiste, au regard de la lecture des rapports des différentes instances de contrôle à posteriori, à une mise en branle sélective de la responsabilité juridictionnelle des gestionnaires publics indélégats. Cette politisation des suites du contrôle est préjudiciable à son efficacité optimale.

1214. Une des premières mesures pouvant permettre d'améliorer l'efficacité du contrôle des finances publiques au Cameroun est la mise en place des passerelles entre ses différents pôles administratif, politique et juridictionnel. Dans cette perspective, les différentes constatations opérées lors des contrôles administratifs doivent pouvoir être mises à la disposition des instances politiques et juridictionnelles de contrôle. Dans le même ordre d'idées, les conclusions auxquelles peut aboutir le contrôle politique doivent être portées à l'attention du président de la République et des juridictions compétentes de manière automatique et systématique. Au sein des juridictions, des voies doivent être créées, pour permettre un dialogue entre les juridictions financières et les juridictions répressives. La mise en partage des résultats des différents types de contrôle permettra d'améliorer leur efficacité.

1215. Un autre problème à résoudre est celui de la politisation accrue des contrôles. Elle constitue un facteur bloquant, qui empêche que le contrôle produise les effets escomptés. Cette politisation se manifeste par l'omniprésence du président de la République de manière directe ou indirecte, dans la conduite des contrôles, mais aussi, dans le management des suites à donner aux résultats de certains contrôles, dont il est le destinataire des rapports. Ladite politisation conduit donc à une mise en œuvre sélective de la responsabilité des gestionnaires publics indélégats. Il devient alors urgent d'optimiser la juridictionnalisation des processus et résultats des contrôles. Cette mutation est d'autant plus importante, que le juge apparaît aujourd'hui comme un pilier essentiel de l'État de droit. De manière synthétique, la qualité d'un dispositif de contrôle se mesure à l'aune de sa capacité à atteindre les résultats escomptés. C'est pour cette raison qu'il est impératif de trouver des voies et moyens pour permettre au dispositif de contrôle des finances publiques camerounais de réaliser les objectifs qui lui sont assignés.

1216. *In fine*, cette réflexion sur l'adéquation du dispositif de contrôle des finances publiques aux exigences de performance, d'efficacité, d'efficience, de transparence et d'*accountability* a révélé que celui-ci était en phase transitoire. Cette idée de transition se matérialise par un arrimage amorcé, mais inachevé aux exigences de la nouvelle gestion publique, reprise à son

compte par la nouvelle gouvernance financière axée sur les résultats. En l'achevant, l'on peut cependant regretter, que le travail n'ait pas davantage intégré de perspective chiffrée ou statistique, et une dimension *bench making*, permettant d'étendre ces conclusions à d'autres États d'Afrique noire francophone, partageant des similitudes avec le Cameroun. Cette étude a constitué un prétexte, pour renouveler la réflexion sur la création du droit en Afrique en ce début de XXI^e siècle. Le sentiment qui s'en dégage est que l'histoire tend à se répéter. Les protagonistes changent, mais le colonialisme juridique persiste, aujourd'hui porté par une mondialisation, dont les acteurs essayent d'uniformiser la pensée, à l'aune de la philosophie néo-libérale. La réforme de la gouvernance financière en est une preuve marquante. Son acclimatation à la gestion axée sur les résultats au Cameroun, est un processus enclenché, mais inabouti. Il est loisible de constater que le contrôle performant des finances publiques au Cameroun est une idée présente dans les textes, mais inexistante dans les faits. Pour la rendre effective, ses promoteurs devront se souvenir de cette boutade du Professeur M. CROZIER « *On ne change pas une société par décret* ».

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

A. Ouvrages généraux

1. Droit et contentieux constitutionnels

- AÏVO F. J., *Le Président de la République en Afrique noire francophone : genèse, mutations et avenir de la fonction*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2007.
- AKINDES F., *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Karthala, Paris, 1996.
- ARDANT P., *Les Institutions de la V^e République*. Hachette, Paris, 1995.
- AVRIL P., GICQUEL J. et GICQUEL J.E., *Droit parlementaire*. 5^e édition, Montchrestien, Paris, 2016.
- AWONO C., *Le néo patrimonialisme au Cameroun : les leçons sur le mal africain*, Sarrebruck : Omniscryptus, 2012.
- BADIE B., *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard coll. « L'espace politique », Paris, 1992.
- BANOCK M., *Le processus de démocratisation en Afrique : le cas camerounais*, Paris, Harmattan, 1993.
- BAYART J.-F., *L'État au Cameroun*, Paris, P.F.N.S.P., 2^e édition, Paris, 1985.
- BEAUD O., *La puissance de l'État*, PUF, Paris, 1994.
- BENOIT J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Mémento Dalloz, 4^e édition, Paris, 1975.
- BEZES Ph., *Reinvestir l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. « Le lien social », Paris, 2009.
- BOUAMAMA S., *Figures de la révolution africaine*, La Découverte, Paris, 2014.
- BUGÉ E., *Droit de la vie politique*, PUF, Paris, 2018.
- CHEVALIER J., *L'État de droit*, Montchrestien, Paris, 1999.
- CHEVALIER J., *L'État post-moderne*, LGDJ, coll. Droit et société, 3^e édition, 2008.
- DEBBASCH R., *Droit constitutionnel*, LITEC, 2^e édition, Paris, 2001.
- EFOUA MBOZO'O S., *Pratiques et procédures parlementaires*, édition bilingue, Hérodote, 1999.
- ETEKI-OTABELA M-L., *Le totalitarisme des États africains : le cas du Cameroun*, L'Harmattan, Paris, 2001.

- GAILLART P., *Le Cameroun*, t. 1, L'Harmattan, Paris, 1989.
- GANDOLFI A., *La perestroïka et le tiers-monde 1985-1991*, PUF, Paris, 1992.
- GIORGIO B. et DE SARDAN J.P.O., *État et corruption en Afrique, Hommes et Sociétés*, KARTHALA éditions, Paris, 2007.
- GONIDEC P-F., *Les systèmes politiques africains*, Première partie, LGD], Paris, 1971.
- HOUNGNIPKO M., *L'illusion démocratique en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- KAMRAVA M., *Politics and Society in the Third World*, Routledge, Londres, New York, 1993.
- KAMTO M., *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, LGDJ, Paris, 1987.
- KAMTO M., *La problématique de l'unité nationale au Cameroun*, Kegne Pokam, L'harmattan, 1986.
- LASCOMBE M., *Droit constitutionnel de la Vème République*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- LASSERRE V., *Le nouvel ordre juridique – Le droit de la gouvernance*, LexisNexis, 2015.
- LASWELL H., *Politics who gets what, when and how?* Mc Graw, New York, 1936.
- LAVROFF D-G., *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire, les États francophones*, Pedone, Paris, 1976.
- LEGOHÉREL H., *Histoire du droit public français*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1994.
- LUGAN B., *Histoire de l'Afrique. Des origines à nos jours*, Paris, Ellipses, 2008.
- MABILEAU V. Al. et MEYRIAT J. (dir.), *Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire*, Armand Colin, Paris, 1967.
- MARTIN A., *Les présidents de l'Assemblée nationale sous la cinquième République*, L.G.D.J., Paris, 1996.
- MAUS D., *Le parlement sous la V^e République*. Paris, PUF, 1985.
- MBOKOLO E., « Histoire des droits africains au XXe siècle », in CK. MWISSA (Dir.), *Repenser les droits africains pour le XXI siècle*, Menaibuc, Yaoundé, 2000.
- MÉDARD J.-F., *L'État en Afrique : La politique du ventre*, Fayard, Paris, 2006.
- MOINDZE M., *Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement*, juillet 2011.
- MOKHTAR G. (dir.) : *Histoire générique de l'Afrique*, t. II « Afrique ancienne », Présence africaine/Edicef/UNESCO, Paris, 1987.

- NKAREY J. S., *Afrique : l'histoire entre le Cameroun anglophone et le Cameroun francophone : de 1472 à 2003*, Publibook, Paris, 2004, 2006 p.
- OLINGA A. D., *La Constitution de la République du Cameroun*. PUCAC, 2e édition, Yaoundé, 2013.
- PACTET P. et SOUCRAMANIEN M., *Droit constitutionnel*, 25^e édition, Sirey, Paris. 2006.
- PAMBOU TCHIVOUNDA G., *Essai sur l'État africain postcolonial*, Paris, LGDJ, 1982.
- ROUSSEAU J-J., *Fragments politiques, in Œuvres complètes*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, t.III, Paris, 1964.
- SALAME G. (dir.), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994.
- SINDJOUN L., *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Economica/AIF, Paris, 2002.
- ROUSSEAU J-J., *Fragments politiques, in Œuvres complètes*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, t.III, Paris, 1964.
- SALAME G. (dir.), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Fayard, Paris, 1994.
- TEME A.A, *La mise en place du sénat au Cameroun*, L'Harmattan, collection Émergences.
- TOCQUEVILLE A. de, *De la démocratie en Amérique*.
- WILLIAME J. C., *Gouvernance et pouvoir*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- ZOGO T., *Les grandes lignes de l'histoire du Cameroun de 1472 à nos jours*, Direction des recherches et des publications, Yaoundé, 1998.

2. Droit et contentieux administratifs

- ADAMOLEKUN V. M. (dir.), *Public Administration in Africa, Main Issues and Selected Country Studies*, Boulder Westview Press, 1999.
- AUBY J.- F., *Le management public : introduction générale*, collection Notions essentielles, Sirey, Paris, 1996.
- AUBY J.M. et DRAGO R., *Traité de contentieux administratif*, t. 1, 3e édition, Paris, 1984.
- BEAUD O., BLANQUER J.-M. (Dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & cie, Paris, 1999.

- BIDIAS B. DELAUNAY, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives depuis 1945*, LGDJ, Paris, 1993.
- BOCKEL A., *L'administration camerounaise*, Berger Levrault, Paris, 1971.
- CHAPUS R., *Droit administratif général*, éditions Montchrestien, 4^e édition, tome 1, Paris, 1989.
- CHEVALIER J., *Science administrative*, PUF, Thémis, Paris, 2007.
- CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1971.
- DELIGNY J-L. et CARDON J-M., *L'administration du futur : culture et stratégies*, éditions Eyrolles, 2^e Ed., Paris, 1990.
- DOUGLAS M., *Comment pensent les institutions*, La Découverte. Dreyfus, Paris, 2004.
- DUGUIT L., *Les Transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 1913.
- GOW J. et alii, *Introduction à l'administration publique*, éditions Gaétan Morin, Montréal, 1981.
- HAS., SENTEUCEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, 2^e édition, Paris, 2014.
- HAURIOU M. *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 12^e édition, 1933, Rééd. Dalloz, Paris, 2002.
- HOFSTEDE G. ET BOLLINGER D., *Les différences culturelles dans le management : comment chaque pays gère-t-il ses hommes*, Éditions d'Organisation, Paris, 1987.
- HOFSTEDE G., *Cultures and organizations, software of the mind*, McGraw-Hill, London, 1991.
- IHL O. (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.
- IHL O. (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.
- JABBRA J. G. et DWIVEDI O. P., *Administrative culture in global context*, Whitby. De sitter publication, 2005.
- LACASSE F., THOENIG J.-C., *L'action publique*, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, 1996.
- LAROCHE H., « Culture organisationnelle », in N. Aubert, J. P. Gruere, J. Jabes, H. Laroche et S. Michel, *Management, aspects humains et organisationnels*, PUF, Paris, 1991.

- LASCOUMES P., LE GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007.
- LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale endroit administratif*, LGDJ, Paris, 1997.
- MBARGA E., *La Cour Fédérale de Justice du Cameroun, juge administratif de droit commun, organisation, compétence, procédure*, 1967.
- MERCIER J., *L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Laval, Laval, 2002.
- NEMBOT M., *Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone. Essai sur une institution en quête de légitimité*, L'Harmattan, Paris, 2000.
- NLEP R. G., *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, LGDJ, Paris, 1986.
- POLLITT Ch., *Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience*, Blackwell, Oxford.
- ROUBAN L., *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, Paris, La Documentation française, Paris, 1994.
- SCOM, *La simplification du travail administratif. Étude de processus*, ministère de l'Économie et des Finances, Paris, 1971.

3. Droit international

- CARREAU D., JUILLARD P., *Droit international économique*, LGDJ, 4^e éd., Paris, 1998.
- COMBACAU J. et SUR S., *Droit international public*, Montchrestien, 11^e éd., Paris, 2014.
- DISTEFANO G., *L'ordre international entre légalité et effectivité*, Pedone, Paris, 2002.
- KAMTO M., *La volonté de l'État en droit international*, Académie de Droit international de la Haye, Recueil des cours, tome 310 (2004), Martinus Nijhoff Publisher, Leiden/Boston, 2007.
- MULAMBA MBUY B., *Droit international public : les sources. Notes de cours à l'attention des étudiants*, L'Harmattan, collection Note de cours, 2013.
- ROSIAK P., *Les transformations du droit international économique, Les États et la société civile face à la mondialisation économique*, L'Harmattan, Paris.
- VIRALLY M., *Le droit international en devenir*, Essais écrits au fil des ans, PUF, Paris, 1990.

4. Introduction au droit et théorie du droit

- ALBERTINI P., *La qualité de la loi - Expériences française et européenne*, Mare & Martin, Paris, 2016.
- AUTEXIER C., *Introduction au droit public allemand*, PUF, Paris, 1997.
- BARDON D. et DU BOIS DE GAUDUSSON J. (dir.), *La création du droit en Afrique*, Ed. Karthala, coll. Hommes et sociétés, Paris, 1997.
- BARRAUD B. *Le pragmatisme juridique*, L'Harmattan, collection Bibliothèques du droit, Paris, 2017.
- BARRAUD B., *Repenser la pyramide des normes à l'ère de réseaux. Pour une conception pragmatique du droit*, L'Harmattan, collection Logiques juridique, Paris, 2012.
- BART J., *Histoire du droit*, 2^e éd., Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 2002.
- BEHAR-TOUCHAIS M., MARTIAL-BRAZ N., RIFFARD J.-F. (Dir.), *Les mutations de la norme – Le renouvellement des sources du droit*, Economica, coll. Études juridiques, Paris, 2011.
- BENTHAM J., *De l'influence des temps et des lieux en matière de législation*, œuvres, éd E. Dumont, Coster, t.1, Bruxelles, 1829.
- BENTHAM J., *Traité de législation civile et pénale*, Extrait des manuscrits de J. Bentham, par Et. Dumont, 2^e éd. Tome 3, Paris, 1820.
- BERGEL J. L., *Théorie générale du droit*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2012.
- BONNEAU Th., MAZEAUD D. (dir.), *Sur quelques aspects du renouvellement des sources du droit*, Éditions Panthéon-Assas, Paris, 2016.
- CARBASSE J.-M., *Histoire du droit*, 2^e éd., PUF, coll. Que sais-je ? Paris, 2008.
- CARBASSE J.-M., *Manuel d'introduction historique au droit*, 6^e éd., PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 2015.
- COMMAILLE J. (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, collection Droit et société, Paris, 1991.
- COOKE R. A. et ROUSSEAU D. M., *Behavioral norms and expectations, a quantitative approach to assessment organizational culture, Group and Organization Studies*.
- FATIN-ROUGE S., GAY, PINI, *Autour de la qualité des normes*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

- FRYDMAN B., *Les transformations du droit moderne*, Story-Scientia-Fondation du roi Baudoin, Collection à la rencontre du droit, Bruxelles, 1999.
- GURVITCH G., *Éléments de sociologie juridique*, Aubier, 1940.
- GURVITCH G., *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Pédone, Paris, 1935.
- HILAIRE J., *Histoire du droit*, 13e éd., Dalloz, coll. Les mémentos, Paris, 2013.
- KELSEN H., *Théorie générale du droit et de l'État*, LGDJ, Bruylant, Paris, 1945.
- KELSEN H., *Théorie pure du droit*, Traduction de Ch. Eisenmann, 2^e édition, Dalloz, Paris, 1962.
- LAMBOTTE C., *Technique législative et codification*, Story Scientia, Bruxelles, 1988.
- MENY Y. (Dir.), *Les politiques du mimétisme juridique. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris, 1993.
- MERLEAU PONTY M., *Le visible et l'invisible*, Gallimard, Paris, 1979.
- MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Ed GF Flammarion, Paris, 1979.
- OLIVIER-MARTIN F., *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, CNRS éditions, Paris, 2005.
- OST F. ET VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002.
- OST F., VAN HOECKE M., *Le temps et le droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer ?* Bruylant, Bruxelles, 1998.
- OST F, VAN de KERCHOVE M, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Publications des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 1987.
- TCHAKOUA J. M., *Introduction générale au droit camerounais*, PUCAC, Collection « Apprendre », Yaoundé-Cameroun, 2008.
- TERRE F., *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 7e édition, Paris, 2006.
- TIMSIT, G. *Archipel de la norme*, PUF coll. « Les voies du droit », Paris, 1997.
- VAN DE KERCHOVE M. et OST F., *Le système juridique entre ordre et désordre*, PUF, Paris, 1988.
- VILLA V., *La science du droit*, traduction O. et P. Nerhot, Story Scientia-LGDJ, collection La pensée juridique moderne, Bruxelles et Paris, 1991.
- VIRALLY M., *La pensée juridique*, LGDJ, Paris, 1960.

5. Finances publiques et droit fiscal

- ADAM F., FERRAND O. et RIOUX R., *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2003.
- ALBERT J. L., SAIDJ L., *Finances publiques*, Dalloz, 6e éd., Paris, 2009.
- ALLIX E., *Traité de science des finances et de législation financière française*, 6^e édition, Rousseau et Cie, Paris, 1931.
- ARDANT D., *L'histoire de l'impôt*, 2 tomes, Fayard, Paris, 1971.
- BAUDU A., *Droit des finances publiques*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2018.
- BIDIAS B., *Les Finances publiques du Cameroun*, GB3, 2e édition, 1982.
- BILOUGA S.Th., *Les finances publiques camerounaises*, Paris, l'Harmattan, 2020, 681p.
- BOTTIN M., *L'histoire des finances publiques*, collection Poche Finances publiques, Economica, Paris, 1997.
- BOUVIER M. (dir.), *Finances locales*, collection Systèmes, LGDJ, 8^e éd. Paris, 2002.
- BOUVIER M., ESCLASSAN (M.C), et LASSALE (J.P), *Finances publiques, Paris, LGDJ, 11eme édition, 2012.*
- BOUVIER M. (dir.), *Finances publiques*, 17e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Paris, 2018.
- BOUVIER M. (dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006.
- BOUVIER M. (dir.), *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Collection Systèmes, LGDJ, Paris, 2007.
- BUISSON J., *Les finances publiques*, 15^e édition, Dalloz, Paris, 2012.
- CHATELINEAU J., *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 1976.
- COLLET M., *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2^e édition, 2017.
- COLLET M., *Finances publiques*, Paris, L.G.D.J, 3e éd., 2018- 2019.
- CRUCIS H. M., *Finances publiques*, Montchrestien, Paris, 2003.
- DEVAUX E., *Finances publiques*, édition Bréal, 2002.
- DOUAT V. E., *Finances publiques*, PUF, Paris, 1999.
- DUVERGER M., *Finances publiques*, PUF, 1^{re} édition, Paris, 1956.
- DUVERGER M., *Finances Publiques*, , PUF, Paris, 5^e édition, 1978 .
- GARNIER J., *Traité de finances*, Garnier fr., 2^e éd.
- GAUDEMET P-M, MOLINIER J, *Finances publiques*, budget / trésor, Paris, Montchrestien, 6e éd., Tome 1, 1992.
- GAUDEMET P-M., *Précis de finances publiques*, Montchrestien, Paris.

- JEZE G., *Cours de sciences et législation financière française, théorie générale du budget*, 6^e éd., Paris, M. Giard et Brière, 5^e éd., 1912.
- LALUMIERE P., *Les Finances Publiques*, 3^e éd, A ;Colin, Paris, 1989.
- LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, Berger-Levrault, Mondes en devenir, 1987.
- LEROY-BEAULIEU P., *Traité de la science des finances*, Librairie, F. Aléan, 8^e éd., Paris, 1912.
- MEDE N., *Finances publiques Espace UEMOA/UMOA*, L'Harmattan, Collection CREDILA, Sénégal, 2016.
- MEKHANTAR J., *Finance publique de l'État et le nouveau droit budgétaire de la France*, hachette supérieur, Paris, 2010.
- MENGUE ME ENGOUANG F., *Les finances publiques du Gabon : droit budgétaire et droit de la comptabilité publique*, L'Harmattan, Paris, 2018.
- MUZELEC R., *Finances publiques*, Dalloz, 15^e édition, Paris, 2009.
- MUZELEC R., CONAN M., *Finances publiques*, Dalloz, 16^e édition, Paris, 2013.
- OLIVIA E., *Les finances publiques*, Sirey, 3^e édition, Paris, 2015.
- P. R M., GAUDEMET, MOLINIER J., *Finances publiques*, Paris, budget/trésor, Tome 1, 6^e éd., Montchrestien, Paris, 1992.
- PHILIP L., *Finances publiques*, 3^e éd., CUJAS, Paris, 1989.
- SAIDJ L. J. et ALBERT L., *Finances publiques*, Dalloz, 5^e édition, Paris, 2007.
-
- TROTABAS L, *Précis de science et de législation financière*, Dalloz, 9^e éd., Paris, 1947.

B. Ouvrages spéciaux et dictionnaires

1. Finances publiques comparées et Systèmes

a. Finances publiques comparées

- ABATE B., *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, Collection finances publiques, Paris, 2000.
- ABIABAG Issa, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Presses Universitaires Libres, Collection Droit Public de l'A. VU. DR. A, dirigée par ONDOA (M), Douala, 2013.
- AERTS et Alii, *L'économie camerounaise*, Édition Karthala, Paris, 2000.
- ANTHONY R. N., *Planning and Control Systems: a Framework for Analysis*, Harvard University, 1965.

- ATEBA OMBALA M., *Le contrôle juridictionnel des comptes de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, Yaoundé, éd., SOPECAM, 2007, 247 p.
- BARILARI A. et BOUVIER M., *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, L.G.D.J, Paris, 2004.
- BARILARI A., BOUVIER M., *La lolf et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, L.G.D.J, 3e éd., Coll, système, Paris, 2010.
- BARILARI A, *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, Collection systèmes finances publiques, Paris, 2003.
- BEZES P., DESCAMPS F., KOTT S., TALLINEAU L., *L'invention de la gestion des finances publiques, Elaborations et pratiques du droit comptable et budgétaire au XIX siècle, 1815-1914*, comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2010.
- BOUVIER M. (dir.), *La bonne gouvernance des Finances publiques dans le monde : Actes de la IVe Université de printemps de Finances publiques*, LGDJ, Paris, 2009.
- BOUVIER M. (dir.), *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Colin Frères, ministère des Affaires étrangères, Paris, 2005.
- BOUVIER M. (dir.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3^e édition, Paris, 2010.
- BOUVIER M. (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, LGDJ, Paris, 2013.
- BOUVIER M. (dir.), *Réforme des financements publics, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, Paris, 2004.
- BOUVIER M., ECLASSAN M.-C., ORSONI G., BOUHADANA I. et GILLES W., *La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, DGCID, avril 2004.
- BREHON N. B., *Le budget de l'Europe*, Collection Systèmes, LGDJ, Paris, 1997.
- BRETON J. P., *Le contrôle de l'État sur le continent africain*, LGDJ et NEA, Paris, 1978.
- CAMBY J.-P., *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois des finances*, LGDJ, 2^e édition, Paris, 2004.
- CATTEAU, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public rénové*, Dalloz, Paris, 2007.

- Charpentier M. et Grandjean Ph., *Secteur public et contrôle de gestion*, éditions d'Organisation, Paris, 1998.
- COURADE G. (Dir.), *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Éditions KARTHALA, Paris, 1994.
- DAMARREY S., *Droit de la comptabilité publique*, Gualino, 1re édition Paris, 2017.
- DEMBA BA B., *Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA. Etude du cas du Sénégal*, L'Harmattan, Paris, 2015.
- DEVAUX G., *Le principe juridique de la distinction entre l'opportunité et la régularité en comptabilité publique*, PUF, Paris, 1957.
- DI QUAL L., *Droit de la comptabilité publique*, A. Collin, Paris, 1971.
- DUPUIS J.M., *Le financement de la protection sociale*, collection Que sais-je ? Paris, 1994.
- EFFAGON D.Y., *La réforme des juridictions des comptes dans l'espace CEMAC*, L'Harmattan, Paris, 2018.
- EHRENBURG A., *Le culte de la performance*, Paris, 1991.
- EYEBE AYISSI H., *La protection de la fortune publique*, Éd. Le Kilimandjaro, Yaoundé, 2013.
- FABRE J.-F., *Le contrôle des finances publiques*, PUF, Paris, 1968.
- FEUKOU M., *Et voici enfin l'heure des comptes*, Coll. Lamas, éd. Sopécam, Yaoundé, 2006.
- FRANÇOIS J.-J., *Des services publics performants, c'est possible !* First éditions, Paris, 2004.
- GERVAIS M., *Le contrôle de gestion*, LGDJ, 7^e édition, Paris, 2000.
- GIBERT P., *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, éditions d'Organisation, Paris, 1980.
- GREFFE X., *Gestion publique*, Dalloz, collection Précis Sciences économiques, Paris, 1999.
- GUEYE B., *Le budget participatif en pratique*, IED Afrique, mars 2008.
- GUILLAUME H., DUREAU G., SILVENT F., *Gestion publique : l'État et la performance*, Presses de Sciences politiques/Dalloz, collection Amphithéâtre, 2002.
- HUSSENOT Ph., *La gestion publique par objectifs : des ambitions à la pratique*, Édition d'Organisation, collection management public, Paris, 1983.
- INTOSAI, *Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public*, 2001.

- J.M. BRETON, *Le contrôle d'État sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement)*, Bibliothèque africaine et malgache, T. XXIX, L.G.D.J., Paris, 1978.
- KANKEU J., *La réforme de l'Etat par la performance*, P.U.P, Yaoundé, Mars 2012.
- KOTT S., *Le contrôle des dépenses engagées : évolution d'une fonction*, édition Pradon, octobre 2004.
- KUSEK J. Z. et RIST R. C., *Vers une culture du résultat. Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats*, Éditions Saint-Martin, Montréal, 2006.
- LADIZ F., *Finances locales*, Collection Cours, Dalloz, Paris, 1995.
- LAUFER R. et BURLAUD A., *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz, Paris, 1980.
- LE DUFF R., PAPILLON J-C., *Gestion publique*, Vuibert, Paris, 1999.
- LEJOUR B., *Du contrôle budgétaire et financier au contrôle de gestion dans les collectivités locales*, mémoire DESS management du secteur public, IEP de Lyon, 2003.
- MAGNET J., *Les comptables publics*, L.G.D.J., E.J.A., Paris, 1995.
- PUDOC W., DURUFLÉ G., *L'ajustement structurel en Afrique*, Karthala, Paris, 1987.
- MARTINEZ J-C. et DI MALTA P., *Droit budgétaire*, 2^e édition, Litec, Paris, 1988.
- MASSENET M., *La nouvelle gestion publique : pour un État sans bureaucratie*, Suresnes, Ed. Hommes et Techniques, Paris, 1975.
- MAUCOUR-ISABELLE A., *La rénovation des pouvoirs budgétaires du parlement sous la Ve République*, Dalloz, Paris, 2005.
- MEDE N. (Dir.), *La LOLF dans tous ses états*, CPU, Cotonou, 2015.
- MORDACQ F., *La LOL F : un nouveau cadre budgétaire pour reformer l'État*, Dalloz, coll. Système, Paris, 2006.
- MOUNIER M., *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Presses universitaires de Laval, Québec, 1992.
- MUZELEC R., *Finances locales*, Dalloz, 4^e éd., Paris, 2009.
- ONDOUA BIWOLE V., *La budgétisation par programme en Afrique subsaharienne. Entre balbutiements et résistances*, Éditions Clé, Yaoundé, 2015.
- OUEDRAOGO D., *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA étude sur l'évolution des cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 29 novembre 2013.

- OUEDRAOGO Y., *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, LGDJ, Paris, 2018.
- OWONA NDOUGUESSA F. L., *Le bréviaire des finances publiques camerounaises. Contribution à l'intelligibilité des lois du 11 juillet 2018*, Afrédit, collection intelligentsia, Avant-propos du Pr. Etienne-Charles Lekene Donfack, Préface Pr. Joseph Owona, Yaoundé, 2020.
- OYONO D. et Alii, Cameroun : « Les chantiers de la gouvernance », *Imprimerie Saint Paul*, Yaoundé, 2004.
- PANCRAZI L., *Le principe de sincérité budgétaire*, L'Harmattan, Paris, 2012.
- PELLET R., *Les finances sociales, économie, droit et politique*, collection Systèmes, LGDJ, Paris, 2001.
- PHILIP L. (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du parlement – Théorie, pratique et évolution*, Economica-PUAM, Paris, 1996.
- RENARD J., *Théorie et pratique de l'audit interne*, éditions Organisation, Paris, 2011.
- SAIDJ L., Ordonnateurs publics, in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*. Economica, Paris, 1991.
- SIETCHOUA DJUITCHOKO C., *La chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun*, 1re édition, Les éditions Le Kilimandjaro, Yaoundé, 2016.
- STOURM R., *Le budget*, Librairie Guillaumin, 3^e édition, 1896.
- STRASSER D., *Les finances de l'Europe*, LGDJ, Paris, 2001.
- TSAFACK NANFOSSO (Roger), *Budget et politique économique en Afrique*, Editions C.L.E, Yaoundé, 2007.
- TROSA S., *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, 2009.
- TROSA S., *Le guide de la gestion par programmes : vers une culture du résultat*, Éditions Organisation, Paris, 2002.
- VOYER P., *Tableau de bord de gestion des indicateurs de performance*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1999.
- WALINE C., DESROUSSEAU P., PELLE B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La Documentation française, 2009
- WALINE Ch., DESROUSSEAU P., GODEFROY S., *Le budget de l'État. Nouvelles règles, nouvelles pratiques*, La Documentation française, Paris, 2006.
- WALINE Ch., DESROUSSEAU P., PELLE B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La Documentation française, Paris, 2009.

- WEMO-DJUNGA, *Contrôle externe des finances publiques*, type latin, Bruxelles, édit. Bruylant, 1993.
- ZUGUETTA S., *Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État. Éléments de méthodologie*, Jouve Imprimeur, Paris, 2003

b. Systèmes

- ANTHONY R. N., *Planning and Control Systems: a Framework for Analysis*, Harvard University, Havard, 1965.
- ARKWRIGHT, CH. DE BOISSIEU, J. H. LORENZI ET J. SAMSON, *La Documentation française*, Paris, 2007.
- ATLAN H., *Du bruit comme principe d'auto-organisation, Entre le cristal et la fumée*, Paris, 1979.
- AZARD P., BISSON A.-F., *Droit civil québécois*, tome 1, Éditions de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1971.
- BARTOLI A., *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997.
- BEAUVALLET M., *Les stratégies absurdes. Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, Paris, 2009.
- BERTRAND Y., *Culture organisationnelle*, Presses universitaires du Québec, Québec, 1991.
- COLASSE B. et LESAGE C., *Introduction à la comptabilité*, Economica, Paris, 2010.
- CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Éditions Poche, Paris, 1982.
- DARDOT P. et LAVAL Ch., *La Nouvelle Raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, Paris, 2009.
- DEBRAT J.-M., GABA J.-J. et HUGON PH., *La politique française d'aide au développement in l'aide publique française au développement, La documentation française*, Alternatives économiques, n°64, Paris, 2005.
- GIDE Ch. et RIST Ch., *Histoire des doctrines économiques depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, 5^e édition, Sirey, Paris, 1926.
- DUGUIT L., *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Alcan, volume 16, Paris, 1991.
- HEIDEGGER M., *Qu'est-ce qu'une chose ?* (1962), traduction J. Rebou, J. Taminiaux, Gallimard, Paris, 1971.
- KAPLAN R. S., NORTON D. P., *Le tableau de bord prospectif. Pilotage stratégique : les quatre axes du succès*, Éditions d'Organisation, Paris, 1998.

- LEBEVRE P., BODGAN J., RODRIGUEZ B. et Alii, *Guide du management stratégique des organisations sociales et médicosociales*, Dunod, Paris, 2006.
- L'HERITEAU M.-F., *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, PUF, Paris, 1986.
- LE ROY LADURIE E., *Archive sonore entendue dans La marche de l'histoire*, France inter, 23 oct. 2015.
- LEROY Y., *L'effectivité du droit au travers d'un questionnaire en droit du travail*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit social », Paris, 2011.
- MATT J.L., *La sécurité sociale : organisation et financement*, Collection Systèmes, LGDJ, Paris, 2001.
- MORAND C. A. (dir.), *La pesée global des intérêts*, Ed. Helbing et Lichtenhahn, collection genevoise, Bale et Francfort sur le Main, 1996.
- NONAKA I. et TAKEUCHI H., *La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante*, édition De Boeck Université, Bruxelles, 1997.
- OGIEN A., *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, EHESS, Paris, 1995.
- OLINGA A. D., *Propos sur l'inertie*, Éditions Clé, Yaoundé, 2009.
- OSBORNE D. et GAEBLER T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books, Plume, New York, 1993.
- OTT J. S., *The organizational culture perspective*, The Dorey Press, Chicago, 1989.
- OURLIAC P. et DE MALAFOSSE J., *Histoire du droit privé*, PUF, collection Thémis Droit, Paris, 1961.
- PASCOT P., *Pilleurs d'État*. Éditions Max Milo, Paris, 2015.
- PERRET B., *L'évaluation des politiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif*, Esprit, Paris, décembre 2008.
- PETERS G. B. ET SAVOIE D. J. (dir.), *La gouvernance du XXIe siècle : revitaliser la fonction publique*, Presses Universités Laval, Québec, 2001.
- POLANYI, *La grande transformation*, Paris, 1983.
- POPPER K., *La connaissance objective*, Éditions Flammarion, Collection Champs, Paris, 1979.
- RIPERT, G. *Les forces créatrices du droit*, LGDJ, Paris, 1955.
- ROUVIERE F. (dir.), *Le droit à l'épreuve de la vulnérabilité*, Bruylant, Bruxelles, 2011.
- SADIO A., *Conditionnalité politique de l'aide publique au développement des partenaires occidentaux à l'Afrique : analyse des actions françaises en Afrique subsaharienne*, Science politique. Normandie Université, Université Cheikh Anta Diop (Dakar).

- SCHEIN E. H., *Organizational culture and leadership: A dynamic view*, Jossey Bass, San Francisco, 1986.
- SHI J., *La codification du droit civil chinois au regard de l'expérience française*, LGDJ, Paris, 2006.
- SOCKENG R., *Les institutions judiciaires au Cameroun*, 3^e édition, Groupe Saint-François, Douala, 1998.
- STUART MILL J., *Système de logique inductive et déductive*, Tome II ; 6^e, Librairie philosophique de Ladrangé, Paris, 1866

c. Droit comparé général

- ARGYRIS C. ET BÜCHEL B., *Apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, De Boeck Université, 2002.
- BERGEL J.-L., *Méthodologie juridique*, PUF, collection Thémis droit privé, Paris, 2001.
- DARBELLAY F. ET PAULSEN T. (dir.), *Le défi de l'inter et la transdisciplinarité. Concepts, méthodes et pratiques innovantes dans l'enseignement et la recherche*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2008.
- DURKHEIM E., *Les règles de la méthode sociologique*, 10^e édition, quadrige, PUF, Paris 1999.
- GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, 11^e éd., Dalloz, coll. Précis, 2001.
- LE MAY ET D. GOUBEAU D., *La recherche documentaire en droit*, 5^e édition, Wilson & Lafleur, Montréal, 2002.
- ROMI R., *Méthodologie de la recherche en droit*, Litec, collection Objectif droit, 2^e édition, Paris, 2010.
- THUILLIER G., TULARD J., *La méthode en histoire*, PUF, coll. *Que sais-je ?* Paris, 1986.

2. Dictionnaires

- AVRIL P. et GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, 2^e éd., Paris, 2010.
- CHAGNOLLAUD D., *Dictionnaire de droit*, Dalloz, Paris, 2014.
- CORNU G., *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, P.U.F., 6^e éd., Paris, 2004.
- DUHAMEL O. et MENY Y., *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1995.

- HERMET G., BADIE B., BIMBOUM P., BRAUD P., *Dictionnaire de science politique et des institutions politiques*, A. Colin, Paris, 1994.
- REID H., *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, Wilson et Lafleur, 2e édition., Montréal, 1996.
- REY A. (Dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, 2010.
- SALMON J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant/AUF, Bruxelles, 2001.
- VAN LANG A., GONDOUIN G. et INSERGET-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administratif*, Sirey, 7^e édition, Paris, 2015.

a. Thèses et mémoires

- ALOGO NDI B. C., *La nature du contrôle du Conseil de Discipline et budgétaire au Cameroun*, mémoire de DEA en Droit public, Université de Yaoundé II- Soa, année académique 2006-2007.
- BESSALA A-G, *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits africains sous ajustement structurel*, Thèse de doctorat, Université de Yaoundé 2, 2014.
- LOGMO MBELEK A., *Le Contrôle supérieur de l'État au Cameroun : Une étude socio-juridique*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Yaoundé II, FSJP, juin 2002.
- MBPILLE P. E., *Le président de la République en droit constitutionnel camerounais*, Thèse de Doctorat/PhD. Droit public, Université de Yaoundé II, 2015.
- TIKONIMBE KOUPOKBA E., *Le modèle constitutionnel des États d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel. Le cas du Bénin, du Niger, et du Togo*, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université de Gand (Belgique),
- MVONDO MVONDO S.J, *Les personnes morales de Droit privé et le service public au Cameroun*, Mémoire de Master en Droit public, Université de Yaoundé II, 2020.
- YVETTE OBEKADON, *Le contrôle de la dépense publique au Cameroun*, these de doctorat en droit public, Université de Paris Cité, 15-02-2021.

b. Articles de doctrine, contributions, notes de jurisprudence et conclusions

i. Articles et notes de jurisprudence

- ABARCHI D., « Problématique des réformes législatives en Afrique : le mimétisme juridique comme méthode de construction du droit », *Penant*, volume 113, issue 842, (2003), pp. 88 et s.
- ABBINK J., « Ethnicité et "démocratisation" : le dilemme éthiopien », *Politique africaine*, 57, mars 1995, pp. 135 et s.
- ADAMS B., « L'évolution de la fonction comptable et de son impact sur le régime de responsabilité des comptables publics », *RFFP*, n° 92, novembre 2005, pp. 179 et s.
- AIVO J-F., « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », *RBDC*, n°23, 2009, pp. 171 et s.
- AKEROKORO H., « L'exercice de la souveraineté nationale reconnue au peuple dans le constitutionnalisme africain », *Revue électronique Afrilex*, juin 2012.
- AKIN-OLUGBADE A., « L'importance du droit dans le processus de développement économique des pays africains et l'appui du groupe de la Banque africaine de développement à l'effort d'harmonisation juridique en Afrique », *Revue du droit des affaires internationales*, n° 6, 2008, pp. 752 et s.
- AKONO OLINGA A., « La juridicisation de la performance dans les finances publiques des Etats africains d'expression française : intelligence des expériences camerounaise, béninoise et sénégalaise », *RAFIP*, n°10, second semestre, 2021, pp. 79 et s.
- AKONO ONGBA S., « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », *RASJ*, n° 1, 2014, Édition l'Harmattan, pp. 268 et s.
- ALLIOT M., « L'influence des facultés françaises de droit dans les états d'Afrique noire francophones », *Revue d'Histoire des Facultés de Droit et de la Science juridique*, pp. 175 et s.
- ALVENTOSA J. R., « L'évaluation a-t-elle un avenir ? », *RFFP*, n°106, avril 2006, pp. 301 et s.
- ALVENTOSA J.-R., « L'évolution de la nature des contrôles », in M. Bouvier (Dir.), *Innovations, créations et transformations en finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006, pp. 139 et s.
- AMSELEK P., « Peut-il y avoir un État sans finances ? », *Revue de droit public et de science politique*, n° 2, 1983, pp 267 et s.
- AMSELEK P., « Une fausse idée claire : la hiérarchie des normes juridiques », in *Renouveau du droit constitutionnel*, Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Dalloz, Paris, 2007, pp. 983 et s.

- AMSELEK P., « Le refus des comptables publics d'exécuter les ordres de paiement et le juge de l'excès de pouvoir », *AJDA*, 1973, pp. 183 et s.
- AMSELEK P., « Sur le particularisme de la légalité budgétaire », *Revue administrative*, 1970, pp. 653 et s.
- ANDREANI E., « Une révolution budgétaire ? Planning Programming Budgeting Sytem », *Revue de Science financière*, 1968, pp. 193 et s.
- ANDZOKA ATSIMOU S., « Le renforcement des pouvoirs du parlement dans la procédure budgétaire en Afrique centrale : l'espace CEMAC », *RAFIP*, n°2, 2017, pp.271 et s.
- ATANGANA AMOUGOU J.-L., « La conditionnalité des droits de l'homme », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 58 et s.
- ATANGANA AMOUGOU J.-L.E., « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politéa*, 2007, pp. 1 et s.
- ATHANASE MALLA D., *Le principe de sincérité dans l'élaboration du budget programme au Cameroun*, Mémoire de Master en droit public, Université de Yaoundé II, 2015, pp. 58 et s.
- AUDIT M. et Alii, « Pour une recherche juridique critique, engagée et ouverte », *D.* 2010, pp. 1505 et s.
- AUGER J., « Réforme de l'administration publique : Suède », *Coup d'œil*, volume 4, numéro 2, juin 1998.
- AUVY A., « Trois mondes, une planète », *L'Observateur*, 14 août 1952, n°118, pp. 14 et s.
- AVOM D. et GBETNKOM D., « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la Zone CEMAC : bilan et Perspective », *Monde en développement*, 2003, n° 123, pp. 107 et s.
- AVRIL P., « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n°114, pp.98 et s.
- AVRIL P., « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs* n° 68, 1994, pp. 48 et s.
- AVRIL P., « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, n° spécial, 1998, pp. 1514 et s.
- AVOM D. et GBETNKOM D., « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la Zone CEMAC : bilan et Perspective », *Monde en développement*, 2003, n° 123, pp.107 et s.
- BADARA FALL A., « Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics », *revue Afrilex* N°3, Juin 2003. pp.24 et s.

- BADIE B., « Chapitre I, De la souveraineté à la capacité de l'État ? », in M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, 1998, pp. 37 et s.
- BADIE B., « Je dis Occident. Démocratie et développement », *Pouvoirs*, 52, 1990. pp. 47 et s.
- BAGAGNA B., « Le principe de transparence dans les finances publiques des États membres de la CEMAC », *RAFIP*, n°2, 2017, pp.190 et s.
- BAGAGNA B., « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des États d'Afrique subsaharienne francophone », *Rafip*, n°7, 1^{er} semestre 2020, pp. 37 et s.
- BARBEROUSSE S., « Mondialisation, légitimités nouvelles et nouveaux enjeux des droits de l'homme », in *Pour les droits de l'homme. Histoires, Images, Paroles*, Paris, Artis, 1989, 407 p., pp. 347 et s.
- BARBIER J. Cl., « Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques », *Politiques et Management public*, vol. 31/1, 2014, mis en ligne le 10 décembre 2010.
- BARILARI A., « Vers la réforme des responsabilités des gestionnaires publics », *AJDA*, n°13, 2005, pp. 696 et s.
- BARILARI A., « La LOLF et la responsabilité des acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques », in Arkwright E et al., *L'économie politique de la LOLF*, La Documentation française, Paris, 2007, pp. 21 et s.
- BARILARI A., « La nouvelle gouvernance financière de l'État et l'évolution des dispositifs de contrôle », *Revue du Trésor*, 85^e année, n° 6, 2005, pp. 275 et s.
- BARRAUD B., « L'histoire du droit », in *La recherche juridique* (les branches de la recherche juridique), L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2016.
- BARRAUD B., « L'usage du plan deux parties dans les facultés de droit françaises », *RTD. Civ.*, 2015, pp. 807 et s.
- BARRAUD B., « Les nouveaux défis de la recherche sur les sources du droit », *Revue de la Recherche juridique – Droit Prospectif*, 2016-4, n° 164, pp. 1 et s.
- BATOUM-BA-NGOUE S. Th., « Démocratisation et processus budgétaire dans les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale : le cas du Cameroun », *Revue électronique Afrilex*, n°4, décembre 2004, www.afrilex.u-bordeaux4.fr

- BAYART J -F., « La problématique de la démocratie en Afrique. La Baule et puis après ? », in *les Chemins de la démocratie*, Politique africaine, n° 43, octobre 1991, pp. 5 et s.
- BAYART J -F., « Régime de parti unique et systèmes d'inégalité et de domination au Cameroun : esquisse », *Cahiers d'Études africaines*, vol. 18, n° 69-70, pp. 5 et s.
- BAZY-MALAUURIE C., « Les rapports de la au Parlement : synthèse », RFFP n° 99, 2007, pp. 55 et s.
- BEAUD, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs. La responsabilité des gouvernants*, Seuil, n°92, Paris, 2000, pp. 17 et s.
- BÉCANE J.-C., « Le règlement du Sénat à la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs* n° 44, 1988, pp. 85 et s.
- BELL A. A, « L'unité nationale : mythe ou réalité ? », *journal du cameroun.com*, 2011.
- BELTRAME P., « Complexité et Rationalité dans la gestion du système financier public ». In *mélanges Paul-Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 34 et s.
- BENSOUDA RABAT N., « Pouvoirs politiques et finances publiques : Quels enjeux au Maroc et en France ? », *Rapport introductif colloque international sur les Finances publiques*, le 16 septembre 2016 pp. 1 et s.
- BERNARD P., « Au Cameroun, la lutte contre la corruption sert d'arme politique », dans *Le Monde*, édition du 25 mai 2008.
- BERNICOT J .-F., « Quelle diversité de concept de contrôle en Europe ? », in M. Bouvier (sous dir.), *Réforme des finances publiques : la conduite du changement*, Actes de la IIIe Université de printemps du GERFIP, Paris, LGDJ, 2007, pp.143 et s.
- BESSALA A.G., « Le principe de sincérité budgétaire en droit public financier camerounais, *Revue africaine des Sciences juridiques (RASJ)*, numéro spécial, L'Harmattan, Paris, 2015, pp. 213 et s.
- BEZES P., « Le renouveau du contrôle des bureaucraties- L'impact du new public management », *Informations sociales*, n°126, pp. 26 et s.
- BEZES Ph., « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'approche des approches cognitives à l'analyse des dans les politiques de réforme de l'État quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de Science politique*, 50(2), pp. 307 et s.

- BIAKAN J. « La réforme du cadre juridique des Finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in M. Ondo (Dir), l'Administration publique camerounaise à l'heure des réformes. L'Harmattan Cameroun, 2010, pp. 1 et s.
- BIAKAN J. « La réforme du cadre juridique des Finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in M. Ondo (Dir), l'Administration publique camerounaise à l'heure des réformes, L'Harmattan, Cameroun, 2010, pp. 9. et s.
- BIAKAN J. « La constitution et les finances publiques au Cameroun », *Revue africaine des Finances publiques*, 2016, pp. 13 et s.
- BILOUNGA S. T., « La crise de la loi en droit public camerounais », Mélanges en l'honneur du Doyen Joseph-Marie Bipoun Woum, *Regards sur le droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- BIONDI Y. et MUSSARI R., « Les transformations de l'action publique au prisme des réformes comptables et financières », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3/2013, mis en ligne le 31 mars 2016, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://pmp.revues.org/6716>, p.287
- BIONDI Y., « De Charybde de la comptabilité en caisse en Scylla de la comptabilité patrimoniale », *Revue de la Régulation*, 3/4 2, 2 semestre, mis en ligne le 15 novembre 2008, consulté le 21 septembre 2019, <http://regulation.revues.org/5003>.
- BIPOUM WOU M. J., « Les origines constitutionnelles du Cameroun indépendant », *Revue juridique et économique du Maroc*, n° 22, numéro spécial, 1989, pp. 89 et s.
- BLANQUER J-M., « Un enjeu central : la responsabilité des ministres, ou comment éviter les pièges de l'illusoire VI^e République », *Revue de Droit public*, 2002, n°1-2, pp.261 et s.
- BLANQUET J. M., « Un enjeu central : la responsabilité des ministres, ou comment éviter les pièges de l'illusoire IV^e République », *Revue de Droit public*, n° 1-2, 2002, pp. 261 et s.
- BLÖNDAL J. R., « Comptabilité et budgétisation sur la base des droits constatés : questions clés et développements récents », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol 3, n° 1, pp. 47 et s.
- BLÖNDAL J. R., KRAAN D-J et RUFFNER M., « La budgétisation aux États-Unis », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire – Volume 3*, n° 2, 2003, pp. 7 et s.
- BOGNE NGOUGNO U., *Les fonctions extra législatives du Sénat en Droit camerounais*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Yaoundé 2, 2011, pp. 35 et s.

- BOIN A., JAMES O. et LODGE M., « The New Public Management ‘Revolution’ in Political Control of the Public Sector », *Public Policy and Administration*, 21(2), 2006, pp. 81 et s.
- BOITEUX D., « Le bon usage des deniers publics », *Revue du droit public*, n°5, 2011, pp. 1099 et s.
- BOLLE S., « Des constitutions “made“ in Afrique », disponible sur www.la-constitution-en-afrique.org, consulté le 20 décembre 2018.
- BOUDON R., « Peut-on être positiviste aujourd’hui ? », in Ch.-H. Cuin (Dir.), *Durkheim d’un siècle à l’autre*, PUF, Paris, 1998, pp. 265 et s.
- BOUHADANA J., GILLES W., « La Présidence de la Commission des finances par un membre de l’opposition parlementaire : potentialités et enjeux », *RFFP*, n° 100, Nov. 2007, pp. 206 et s.
- BOULEY D., FOURNEL J. et LERUTH L., « Comment fonctionnent les systèmes du Trésor dans les pays francophones de l’Afrique subsaharienne », *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2., n° 4, pp. 61 et s.
- BOULLANGER H., « Les Institutions supérieures de contrôle à l’heure de la maîtrise des dépenses publiques », *géo économie*, vol 67, n°4, 2013, pp. 207 et s.
- BOULLANGER H., « L’audit interne dans le secteur public », *Revue française d’Administration publique*, 2103/4, n°148, pp. 1029 et s..
- BOURGAUL J., « Conditions de succès d’implantation des réformes administratives en Afrique : leçons apprises au sujet des stratégies d’appui au changement », *Mondes en développement*, vol. n° 133, no. 1, 2006, pp. 63 et s.
- BOURGAUL J., « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », *École nationale d’administration, Revue française d’administration publique*, 2006/1 n° 117, pp. 69 et s.
- BOURGI A., P. Weiss, « Crise du parti unique, contestation du pouvoir personnel, aspirations démocratiques », *Le Monde diplomatique*, n° 436, juillet 1990.
- BOURGI Al., « L’évolution des constitutions en Afrique : du formalisme à l’effectivité », *RFDC* n° 52, 2002, pp. 722 et s.
- BOUTON D., « Une réforme qui peut en annoncer d’autres », *RFFP* n° 76, 2001, pp. 115 et s.
- BOUVARD M., « La mesure de la performance », *RFFP*, n° 91, septembre 2005, pp. 32 et s.

- BOUVIER M. (Dir.), *La gestion de la dépense dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne*, Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, ministère français des Affaires étrangères, avril 2004, pp. 33 et s.
- BOUVIER M., « La nouvelle gouvernance financière publique : grands enjeux pour demain », *Revue française de Finances publiques*, n° 100, Editorial, pp. 3 et s.
- BOUVIER M., « Préface », in Hastings R Marchadier (Dir.). *La performance et les contrôles financiers de l'État sur les collectivités locales*, Paris, L.G.D.J, Lextenso, 2011.
- BOUVIER M., « La Bonne Gouvernance des Finances publiques dans Le Monde », *Actes de la Ve Université de printemps de Finances publiques*, LGDJ, 2009, pp.3 et s.
- BOUVIER M., « Mutations des finances publiques du "macro" au "micro" », *éditorial, Revue française de finances publiques*, n°79, septembre 2002, pp. 3 et s.
- BOUVIER M., « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », *in Constitution et finances publiques*, Études en l'honneur de Loïc PHILIPP, Economica, Paris, 2005, pp. 247 et s.
- BOUVIER M., « La culture de la performance n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle », *inRFFP*, n°105, 2009, Éditorial, pp. 1 et s.
- BOUVIER M., « La réforme des finances publiques : la conduite du changement », *Université du printemps du GERFIP*, LGDJ, Paris, 2007, pp. 15 et s.
- BOUVIER M., « La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal ? », *RFFP*, n°111, 2010, pp. 169 et s.
- BOUVIER M., « Rôle du parlement », *inProcédures budgétaires*, SÉNAT, OCDE, Paris, 2001, pp. 136 et s.
- BOUVIER V. M., « Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1er août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie », *RFFP*, n° 86, 2004, pp. 193 et s.
- BOVAIRD V. T. et LOEFFLER E., « Évaluation de la qualité de la gouvernance : indicateurs, modèles et méthodologies », *RISA*, n° 3, 2003, pp. 361 et s.
- BRAIBANT R., « Réforme en cours en vue d'introduire une plus grande exigence de performance dans la gestion des finances publiques au Cameroun », *inActe du colloque sur la réforme du cadre juridique « Pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Cameroun-Union européenne, Yaoundé, 11-13 juillet 2003, pp. 100 et s.
- BRETON J. M., « La transition vers la démocratie au Congo », *Revue congolaise de droit* (10), juil.-déc. 91, pp. 13 et s.

- BRETON J. R. M., « Légalité et État de droit : Statut et perception du juge de l'administration », *Afrilex*, n° 032003, pp. 69 et s.
- BRUNEL S., « Les difficultés du Cameroun : fin d'un modèle ou crise de croissance », in *L'information géographique*, volume 67, n°1, 2003. pp. 134 et s.
- BRUNETIERE J.-R., « Peut-on se fier aux indicateurs ? », Les cafés de la statistique, Séance du 14 novembre 2006
- BUGNICOURT J., « Le mimétisme administratif en Afrique : obstacle majeur au développement », *Revue française de science politique*, 1973, vol. 23, n° 6, pp. 1239 et s.
- BUKASA-MFUNI J., « Cameroun : Yves Michel FOTSO condamné à la perpétuité », dans *Le Monde*, édition du 27 avril 2016.
- CABANNE J.C., « Le recours en cassation contre les arrêts de la », *Rev. Trésor*, 1979, pp.187 et s.
- CAELS A., « Contrôle interne, audit interne : de nouvelles démarches », *Gestion et Finances* 2013, pp. 39 et s.
- CALMETTE J -F., « Le mimétisme constitutionnel à la lumière de la pensée de René GIRARD », *Droit écrit*, n°3, 2002, pp. 124 et s.
- CAMBY J-P, « La LOFF et les rapports entre les institutions », *RFFP*, n°97, 2007, pp. 22 et s.
- CAMBY V. C., « Le cas d'un établissement public », *RFFP*, n° 88, novembre 2004, pp. 129 et s.
- CAMETTE J. F., « La loi organique relative aux lois des finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Revue française d'Administration publique*, n° 117, 2006/1, pp. 43 et s.
- CAMPBELL B., « L'Ajustement en Afrique : L'expérience de la Côte d'Ivoire », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des Études africaines*, vol. 29, n° 2, 1995, pp. 290 et s.
- CARBONNIER J., « L'inflation des lois », in *Essais sur les lois, Répertoire du notariat Dufrénois*, Paris, 1979, pp.271 et s.
- CARCASSONNE G., « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, pp. 40 et s.
- CARCASSONNE G., « Immuable Ve République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 29 et s.

- CARCASSONNE G., « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs* n° 108, 2004, pp. 144 et s.
- CARREZ G., « Les défis de l'application de la LOLF », *La Lettre de la Réforme budgétaire*, novembre 2004, n° 9 pp. 12 et s.
- CASTA J.- F. et STOLOWY H., « De la qualité comptable : mesure et enjeux », in M. Nikitin et C. Richard (dir.), *Comptabilité, société, politique*, Mélanges en l'honneur de Bernard Colasse, Economica, 2012, pp. 22 et s.
- CASTAGNOS J. Cl., « Performance et gestion publique : un pari impossible ? », *Economie et Société*, n°12, pp. 141 et s.
- CERDA-GUZMAN C., « Importation d'objets juridiques et cohérence de l'ordre juridique administratif chilien », *Revue internationale de Droit comparé*, N° 2, 2007, pp. 307 et s.
- CHARBONNEAU S., « Réflexion d'un juriste sur l'enfermement disciplinaire », *Natures Sciences Sociétés* 1/2005, vol. 13, pp. 58 et s.
- CHEVALIER Y., « La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquences pour la fonction publique ? », *Actualité juridique Droit administratif*, 2006, pp. 523 et s.
- CHEVALLIER J. et ROUBAN L., « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités », *Revue Française d'Administration Publique* n° 105-106, 2003., pp. 15 et s.
- CHEVALLIER J., « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'Administration publique*, n° 105, 2003, pp. 203 et s.
- CHEVALLIER J., « Performance et Gestion publique », in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Hertzog (R) (mél à), Economica, Paris, 2011, pp. 81 et s.
- CHEVALLIER J., « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides* [En ligne], 19 | 2010, mis en ligne le 10 janvier 2012, consulté le 08 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/pyramides/701/>
- CHEVALLIER J., « Management public et Droit », *Public management and Law*, 25 ans de politiques et management public, l'apport des disciplines voisines, vol 26/3, pp. 93 et s.
- CHEVALLIER J., « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *Revue du droit public et de la science politique*, LGDJ, Paris, 1998, pp. 659 et s.

- CHEVALLIER J., LOSCHAK D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'administration publique* », n° 24, octobre-décembre 1982, pp. 679 et s.
- CHEVALLIER J., ROUBAN L., « La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités », *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105-106., pp. 24 et s.
- CHIAPELLO E., « Contrôleurs de gestion, comment concevez-vous votre fonction ? », *Echanges*, n° 92, 4 trimestres, 1990.
- CHIKAN V. A, « Une interprétation de la Déclaration de Lima », *Revue internationale de la Vérification des comptes (RIVCP)*, 2004, pp. 111 et s.
- CHOMIENNE H., « Contours et limites de la responsabilité managériale des acteurs dans les organisations administratives publiques : le cas de l'informatisation de services du ministère de l'Équipement », *Revue politiques et management public*, volume 19, n°4, décembre 2001.
- COENEN-HUTHER. J, « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique », *Revue française de sociologie*, vol.44, n° 8, juillet-septembre 2003, pp 531 et s.
- COHEN A.G., « Une nouvelle façon de gérer l'État et l'administration : contrôle interne et audits publics », *Politiques et Management public*, vol. 27/2, 2010, mise en ligne le 15 mars 2012, consulté le 29 octobre 2019, <http://pmp.revues.org/2271>.
- COLLIN Ch. et MATRET J.-B., « La comptabilité publique : instrument d'informations ? », *Revue Gestion et finances* n°3, 2013, pp.125 et s.
- COMBACAU J., « Le droit international : bric - à -brac ou système ? », in *Le système juridique*, Archives de philosophie du droit, tome 31, Dalloz, 1986, pp. 78 et s.
- COMBACAU J., « Pas une puissance, une liberté : la souveraineté internationale de l'État », *Pouvoirs*, n° 67, 1993, pp. 47 et s.
- CONAC G., « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard CONAC (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993, 517 p., pp. 11 et s..
- COPE J.-F., « Allocution d'ouverture de la II^e Université de Printemps de finances publiques », LDGJ, Paris, 2006, pp. 6 et s..
- CORVENIN R., « Le triple héritage allemand, anglais et français », *Le Monde diplomatique*, 1985.

- COTE L., « La gouvernance des finances publiques entre démocratie et management », *Vigie-Observatoire Nationale de l'Administration publique*, volume 10, n° 3, 2007.
- COTTENS M., TROSA S., « Les réformes comptables dans les pays de l'ODCE et en France : outils pour la performance et de la transparence », *RFFP*, n° 123, 2007, pp. 293 et s.
- COUDERC M. L., « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 85.
- COUDERC M., « La bataille parlementaire contre le temps », *Revue française de science politique*, n° 1, 1981, pp. 85 et s.
- COURBET G., « Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales », *Politique et Management public*, n° 3, vol. 20, 2002, pp. 201 et s.
- COUSSY V.J., « Le conservatisme de la politique économique du Cameroun depuis l'indépendance : origines, rationalité et conséquences », in P. Geschiere, P. Konings (Dir.), *Colloque sur L 'économie politique du Cameroun. Perspectives historiques*, Leiden, 1989, ASC.
- CRUCIS H. M., « L'appréciation des compétences non juridictionnelles du juge financier par le Conseil d'État. Le contrôle de la gestion face au juge administratif », *R.F.F.P*, n° 70, juin 2000, pp. 147 et s.
- CRUCIS H. M., « Le contrôle de régularité financière », *RFDA*, 1992, pp. 730 et s.
- DABEZIES P., « Le déclin du Parlement », *Projet*, n°56, juin 1971, pp. 671 et s.
- DABEZIES P., « Vers la démocratisation de l'Afrique », *Défense nationale* 48 (5), mai 92, pp. 21 et s.
- DARBON D., « À qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à se représentations en Afrique », in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, Paris 1993, pp. 113 et s.
- DARBON D., « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *Quaderni*, n°87, 1er octobre 2015, pp. 37.et s.
- DARBON D., « L'État prédateur », *Politique africaine*, n° 39, 1990, pp. 45 et s.
- DARBON D., « La culture administrative en Afrique : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique » », *Cadernos de Estudos Africanos*, [En ligne], 3, 2002, mis en ligne le 16 octobre 2013, consulté le 10 janvier 2021.
- DARBON D., « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. no105-106, no 1, pp. 135 et s.

- DARBON .D, PROVINI .O, « Penser l'action publique en contexte africain. Les enjeux d'une décentralisation », in *Gouvernement et action publique*, Cairn, Vol 7, n° 2, 2018, pp. 9 et s.
- DE CORAIL J. L., « Intérêt financier et service public dans la jurisprudence administrative », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, paris, 1984, pp. 335 et s.
- DE CROUY-CHANEL E., « La définition juridique de l'impôt. L'exemple de la doctrine française », in Th. Berns, J.-P. K. Dupont, M. Xiafras (Dir.), *Philosophie de l'impôt*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp. 146 et s.
- DE MONTALIVET P., « La juridicisation de la légistique - À propos de l'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », *Cahiers des Sciences morales et politiques*, n° 3, 2005, pp. 99 et s.
- DE VISSCHER Ch. et PETIT L., « L'audit interne dans l'administration publique : état des lieux dans les ministères fédéraux », *Pyramides*, 5/2002, pp. 73 et s.
- DECRAENE P., « Réflexions sur l'exigence africaine de démocratisation » *Défense nationale* 48 (10), oct. 92, pp. 123 et s.
- DEGRON R., « Finances publiques à l'heure européenne », *Lextenso*, 2015, pp.140 et s.
- DEHOVE G., « Science et finances, science économique et science politique » in *Deux siècles de fiscalité française*, ouvrage collectif sous la direction de J. Bouvier et J. Wolff, Mouton, 1973, pp. 41 et s.
- DELAUNAY B., « Décision publique évaluée et performance », N. ALBERT (Dir.), *Performance et droit administratif*, Actes du colloque organisé par le Laboratoire d'Étude des Réformes administratives et de décentralisation, Litec, Paris, 2009, pp. 119 et s
- DELIVRE-GILG C.,« L'identité des finances », X. Bioy (Dir.), *L'identité du droit public*, Presses de l'Université de Toulouse I Capitole, pp. 73 et s.,<http://www.openedition.org/6540>.
- DELOBBE N. et VAHNDENBERGHE Ch. « La culture organisationnelle », in E. Brangier, A. Lancry, C. Louche, *Les dimensions humaines du travail. Théories et pratiques en psychologie du travail et des organisations*, Nancy : PUN, 2004, 670 p., pp. 503 et s.

- DESOUCHES C., « Les parlements », in G. Conac (Dir.), *Les institutions constitutionnelles des États d'Afrique francophone et de la République malgache*, Économica, Paris, 1979, pp. 95 et s.
- DIALLO A. M., « Penser la démocratie au-delà des élections », *Éthique publique*, vol, 13, n°2 (2011), pp. 2 et s.
- DIAMOND J., KHEMANI P., « Introducing Financial Management Information Systems in developing countries », *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 5, n°3, 2006, pp. 117 et s.
- DIOUKHANE A., « La responsabilité des comptables publics devant le juge des comptes », *La Revue du Trésor*, 2006, pp. 797 et s.
- DJEYA KAMDOM Y. G., « L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CEMAC du 19 décembre 2011 », *Gestion et Finances*, n°1, 2017/1, pp. 116 et s.
- DJONKO F. D. et EMBOLO BINA B., « Les tribunaux criminels spéciaux de 1961 et 2011: lectures socio-judiciaires comparées d'une juridiction polémique », in *Miroir du droit, Le tribunal criminel spécial: que pensent les dialoguistes*, Yaoundé, 2012, pp. 50 et s.
- DOMENACH J. M., « L'action administrative face à la responsabilité pénale des décideurs publics », in *Politique et Management public*, Vol. 19, n° 1, 2001, pp. 43. et s.
- DONFACK H., « La problématique du recrutement du personnel communal au Cameroun, » in *IMJST*, novembre 2020, vol.5 , pp. 16 et s.
- DONFACK L., « Une réforme fondamentale sous influence : le nouveau statut général de la fonction publique du Cameroun », *Revue judiciaire africaine*, 1, 2, 3, 1995, pp. 52 et s.
- DOSIERE R. « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 40 et s.
- DOUGUELI G., « Cameroun : Gervais MENDO ZÉ, l'ex-patron de l'audiovisuel public, emprisonné à Kondengui », dans *Investir au Cameroun*, 13 novembre 2014, www.investir-au-cameroun.fr
- DOUGUELI G., « Cameroun : MARAFA et INONI, plus dure est la chute... », dans *Jeune Afrique*, édition du 2 mai 2012, www.jeuneafrique.fr
- DU BOIS DE GAUDUSSON J., « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'État en Afrique », in *Le nouveau constitutionnalisme*, Mélanges Gérard Conac, Paris, Economica, 2001, pp. 329 et s.

- DUCHON-DORIS J.-C., « Les pouvoirs de la chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire. Conclusions sur Cour administrative d'appel de Marseille, Assemblée plénière, 1er juillet 1999, SA Daninvest », *RFDA* 2001 pp. 155 et s.
- DUCOUDRE B., PLANE M., RAGOT X., SAMPOGNARO R., SARACENO F., TIMBEAU X., « Refonte des règles budgétaires européennes », *Revue de l'OFCE*, n°158, Améliorer la construction européenneAméliorer la construction européenne, III-2, novembre 2018
- DUCROS J.-C., « La rationalisation des choix budgétaires », *RSF* 1969, pp. 650 et s.
- DUPRAT J., « Les transformations de la fonction d'ordonnateur », *RFFP*, n° 100, 2007, pp. 313 et s.
- DUPRAT J.-P., « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 11 et s.
- DWIVEDI O. P., « Administrative culture and values : approaches », in J. G. JABBRA et O. P. Dwivedi, *administrative culture in global context*, Whitby. De sitter publication, 2005, pp. 19 et s.
- DWIVEDIO P., JAIN B. D. et DUA B. D., « Imperial Legacy, Bureaucracy and Administrative Changes, India, 1947-1987 », *public Administration and Development*, 9, n° 3, 1989, pp. 253 et s
- EGGRICK X.A., « Réflexion critique sur l'adoption des outils de gestion par mimétisme : le cas de la LOLF », *Management et Avenir*, 4 (54), 2012, pp. 61 et s.
- EISENMANN Ch., « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et classifications en sciences juridiques », *Archives de Philosophie du Droit*, 1966, pp. 25 et s.
- EMERY Y., « La gestion par résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation » in *La gestion par résultats dans le secteur public*, Telescope, 3(12) (Automne), 2005, pp. 1 et s.
- ESCLASSAN M.-C., « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 8 et s.
- EVEHE J., « À propos de la réforme administrative », in D. Abouem A Tchoyi et S. Cl. M'bafou, *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun. Propositions pour l'action*, L'Harmattan, collection Études Africaines, Série Administration, Paris, 2019, pp. 65 et s.

- FABRE F. J., « Réflexions sur l'institution de chambres régionales des comptes », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet, Études de finances publiques*, Economica, paris, 1984, pp. 535 et s.
- FLIZOT S., « La responsabilité des gestionnaires publics en Europe », *AJDA*, n°13, 2005, pp 708 et s.
- FLIZOT S., « Le contrôle des gestionnaires publics par les Cours des comptes », in *Politiques et management public*, vol. 25, n° 4, 2007, pp. 142 et s.
- FOKO A., « Le tribunal criminel spécial : un dernier-né particulièrement controversé dans la carte judiciaire camerounaise », *cahiers juridiques et politiques revue de la faculté des sciences juridique et politiques université de Ngaoundéré*, 2012, pp.111 et s.
- FRISON-ROCHE A.M., « L'intérêt pour le système juridique de l'analyse économique du droit », *Les Petites Affiches*, n° 99, mai 2005, pp. 17 et s.
- FROMENT-MEURICE A., GROPER N., « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *Actualité juridique de Droit administratif*, 2005, n°13, pp. 714 et s.
- GAULME F., « Évolution de la situation politique au Gabon », *Mondes et cultures* 51 (1-2-3-4), 1991 : pp. 7 et s.
- GIBERT P. et ANDRAULT M., « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? », in F. Lacasse et J.-C. Thoenig, *L'action publique*, L'Harmattan, Collection Logiques politiques, Paris, pp. 123 et s.
- GICQUEL J., « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 58 et s.
- GILBERT K., « Pour une production du droit mieux raisonnée du droit ? La diffusion de la légistique en droit français », *Le Courrier juridique des Finances et de l'Industrie*, juin 2008, pp. 47 et s.
- GILBERT P., ANDRAULT M., « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques publiques », *Politiques et Management publics*, 2(2), 1985, pp. 123 et s.
- GOLD J., "The Relationship Between the International Monetary Fund and the World Bank", *CreighXon Law Review*, vol. 15, n° 12, 1981-82
- GONIDEC P. F., « À quoi servent les constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *RJPIC* , n°4, octobre-décembre 1988, pp.849 et s.

- GONIDEC P. F., « De la dépendance à l'autonomie : l'État sous tutelle du Cameroun », *AFDI*, vol. 3, 1957, pp. 597 et s.
- GONIDEC P-F., « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Pouvoirs* N° 25, 1983, pp. 65 et s.
- GONZÁLE, BELÉN, LÓPEZ A., GARCÍA ET R. « Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et leurs stratégies de communication », *Revue internationale des Sciences administratives*, vol. vol. 74, no. 3, 2008, pp. 463 et s.
- GOUDEM LAMENE B., « Les comptes publics dans le nouveau régime financier de l'État du Cameroun », in M. Ondo (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Yaoundé, 2010, pp. 275 et s.
- GOUDEM LAMENE B., « Les comptes publics dans le nouveau régime financier de l'État du Cameroun », in M. Ondo (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, Yaoundé, 2010.
- GOUNOU Z. K., « Perceptions et réalité du contrôle citoyen en République du Bénin à l'ère de la décentralisation », *R.F.F.P*, n° 145, février 2019, pp. 315 et s.
- GOZLAN C., « L'autonomie de la recherche scientifique en débats : évaluer 'l'impact' social de la science », *Sociologie du travail*, Elsevier MASSON, 57(2), 2015, pp. 5 et s.
- GOZLAN C., « L'autonomie de la recherche scientifique en débats : évaluer 'l'impact' social de la science », *Sociologie du travail*, Elsevier MASSON, 57(2), 2015, pp. 151 et s.
- GRASS E., « L'inflation législative a-t-elle un sens ? », *RDP*, 2003 ; Rapport du Conseil d'État, rapport public 1991, EDCE, n°43, La documentation française, 1992, spec. pp.15 et s.
- GRONNEGARD CHRITENSEN J., 1998, « Le désengagement de l'État : étude critique d'un problème administratif dans son contexte politique », *Revue internationale des sciences administratives*, 54 (1), 1998, pp. 45 et s.
- GUIMDO DONGMO B-R., « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », in *RGD*, décembre 1998, n°1, pp. 79 et s.
- GUITIAN M., « Ajustement structurel et conditionnalité », *Revue d'économie financière*. Hors-série, 1994. Bretton Woods : mélanges pour un cinquantenaire. pp. 345 et s.

- GUITIAN M., « Conditionnalité du Fonds et processus d'ajustement international : l'environnement mouvant des années 70 », *Finances et développement*, mars 1981, pp. 11 et s.
- GUNTHER M., « Reform of the Committee System », in Gunther (M.) and Winn (C.), *House of Commons Reform-Réforme de la Chambre des communes Programme canadien des stages parlementaires*, Ottawa, 1991, pp. 202 et s.
- GWELTAZ E., « Sécurité juridique et mesures transitoires », *R.F.D.A*, 2007, pp. 275 et s.
- HALPERIN J.-L., « Histoire du droit », in D. ALLAND, S. RIALS, (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, LAMY-PUF, coll. Quadrige-dicos poche, 2003.
- HALPERIN J.L., « Droit et contexte du point de vue de l'histoire du droit », *Revue Interdisciplinaire d'études juridiques*, Vol 70, 2013, pp. 117 et s.
- HART H. L. A., « Postface », in *Le concept de droit*, traduction M. Van De Kerchove, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1994, pp. 242 et s.
- HENRY J.P., « Vers la fin de l'État de droit », *RDP*, 1977, pp. 1207 et s.
- HERTZOG R., « La loi organique relative aux lois des finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité ou évolution », *RFAP* n° 117, 2006, pp. 15 et s.
- HERTZOG R., « La responsabilité politique des ordonnateurs », in *La comptabilité publique : continuité et modernité*. Colloque tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993.
- HESSELING G., « La réception du Droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », C. Zoethout, *Constitutionalism in Africa*, Ed. Sander Instituut, 1996.
- HESSELING G., « La réception du Droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », C. Zoethout (Dir.), *Constitutionalism in Africa*, Ed. Sander Instituut, 1996, pp. 33 et s.
- HIGUCHI Y., « Le rôle de la démocratisation des finances publiques dans la vie constitutionnelle du Japon de l'après-guerre », in *Mélanges en l'honneur de Monsieur le professeur Paul Marie Gaudemet*, *Economica*, 1984, pp.66 et s.
- HISPALIS G., « Pourquoi tant de loi(s) », *Pouvoirs*, n°114, 2005/3, pp. 101 et s.
- HOND J. T., « Des transformations de l'État au Cameroun », *RASJ*, volume 8, n° 2, 2011, pp. 193 et s.
- HOOD Ch., « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 69(1), 1991, pp. 3 et s.

- HOUILLON G., « Jean Rivero, Démocratie et administration », *RFDA* 2009 pp. 1057 et s.
- HOURQUEBIE F. E., « quel statut constitutionnel pour le chef de l'état africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir » *Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242, pp. 72 et s.
- HOURSON S., « L'administration indépendante : l'unité dans l'uniformité », *Droit administratif*, n° 3, 2017, pp. 2 et s.
- IMBEAU L. M., « Vérificateur général, ou Contrôleur des finances : la performance de trois types d'instances supérieures de contrôle (ISC) dans 27 pays d'Afrique », in *Les surveillants de l'État*, Jean Crête (dir.), Québec : Presses de l'Université Laval, 2014, pp. 11 et s.
- JACQUEMOT P., « La désétatisation en Afrique subsaharienne. Enjeux et perspectives », *Revue Tiers Monde*, 1988, vol. 29, no 114, pp. 271 et s.
- JAN P., « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois des finances ou l'entrée en scène de la culture de la performance et de résultat », *Les Petites Affiches*, n° 146, 25 juillet 2005
- JOLIVAD F., « Avec un nouvel accord du FMI, le Cameroun amorce un tournant décisif », *Marchés tropicaux*, 03 janvier 1992, pp. 5 et s.
- KALIEU ELONGO Y. R., « Organisation judiciaire du Cameroun », in Issa-Sayegh Joseph, *Répertoire quinquennal OHADA 2006-2010*, Tome 1, pp. 96 et s.
- KAMTO M., « Mondialisation et droit », in *L'Afrique face aux défis de la mondialisation, Actes du colloque préparatoire à la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement d'Afrique et de France*, Yaoundé, Vol.6, 415p, pp.87 et s.
- KAMTO M., « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », *Mélanges Paul Tsoart*, Pedone, Paris, 1998, pp. 284 et s.
- KAMTO M., « Révision de la constitution ou écriture d'une nouvelle constitution ? *Lex Lata*, n° 023-024, février-mars 1996, pp. 17 et s.
- KAMTO M., « Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 10 et s., spéc., pp. 12 et s.
- KAMTO M., « Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme politique au Cameroun », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, *Economica*, Paris, pp. 209 et s.

- KANGULUMBABAMBI, « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification ; le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », *Les cahiers du droit*, vol 64, no 1-2, mars- juin 2005, pp. 315 et s.
- KAUL M., « The New Public Administration: management innovations in government », *Public Administration and Development*, 17, 1997, pp. 13 et s.
- KENFACK P.-. E., « La gestion de la pluralité des systèmes juridiques par les États d'Afrique noire : les enseignements de l'expérience camerounaise », *CRDF*, no 7, 2009, pp.153 et s.
- KERNAGHAN K., « L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service public », *Revue internationale des Sciences administratives*, 66(1), 2000, pp. 107 et s.
- KERNAGHAN et CHARIH, « La recherche en administration publique : Etat de la situation », in Mohamed CHARIH et Réjean LANDRY, *La gestion publique sous le microscope*, *Les presses de l'Université* du Québec, 1997, pp. 4 et s.
- KNOEPFELP P. et VARONE F., « Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplifications », *Politiques et Management public*, 17(2), pp. 123 et s.
- KOENIG G., « L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux », *Revue française de Gestion*, janvier-février 1994, pp. 76 et s.
- KOKOROKO D., « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *RQDI*, 2003, n° 16.1, pp. 37 et s.
- KONTCHOU KOUOMEGNI A., « Idéologie et institution politique : l'impact de l'unité nationale sur les institutions politiques de l'État camerounais », in G. Conac (dir.), *Dynamiques et finalités des droits africains*, Economica, Paris, 1980, pp. 449 et s.
- KOUA S. E., « Le contrôle parlementaire des finances publiques dans le (nouveau) régime financier de L'État du Cameroun », *RAFIP*, n°2, 2017, pp. 135 et s.
- KOUA S. E., « La prescription de la comme institution supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire CEMAC aux États -membres : le cas du Cameroun », *RAFIP* n° double 3 & 4, pp. 44 et s.
- KYRAT Th. et MARTY F., « Les enjeux comptables et budgétaires des PPP », *Pouvoirs locaux*, n°74/III, pp. 59 et s.
- KYRAT Th. et MARTY F., « Système d'information comptable de l'État et contrôle de l'exécution des marchés publics », *Document de travail Observatoire français des Conjonctures économiques* (OFCE), 2009-19, avril 2009, pp. 7 et s.

- LADREIT DE LACHARRIERE G., « L'influence de l'inégalité de développement des États sur le droit international », *R.C.D.A.L.*, T. 139, 1973-11, pp. 232 et s.
- LALUMIERE P., « Le déclin du rôle financier des parlements en Europe occidentale », *Mélanges Jean BRETHER DE LA GRESSAYE*, Bordeaux, Brière, 1967, 405p.
- LAMBERT A., « vers un modèle français de contrôle budgétaire ? », *POUVOIRS, Revue française d'Études constitutionnelles et politiques*, N°134, 2010, pp. 57 et s.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., « La Cour de discipline budgétaire et financière », *la Revue Trésor*, 84e année - n° 1 - janvier 2004, pp. 37 et s.
- LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., « Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme », *Revue française de Droit administratif* 2004, pp 398 et s.
- LASCOMBE M., “Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières“, *RFDA* 2009 pp. 814 et s.
- LAURENT M ., « Les réformes budgétaires vues par les institutions internationales », *in Réformes des finances publiques : la conduite du changement (Actes de la IIIe Université de printemps de Finances publiques du GERFIP)*, LGDJ, 2007, pp. 115 et s.
- LAVIGNE P., « Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit françaises », *RFFP*, n° 28, 1989, pp. 21 et s.
- LAVIGNE P., « Une commune ne peut être gérée comme une entreprise », *RFFP*, n° 13, 1986, pp. 209 et s.
- LE ROY E., « La démocratie pluraliste face à l'obstacle du présidentielisme africain francophone », *in* dans G. Conac (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, Paris, pp. 130 et s.
- LE VAN-LEMESLE L., « L'économie politique à la conquête de sa légitimité 1896/1937 », *Actes de recherche en sciences sociales*, vol.47-48, juin 1983, pp.114 et s.
- LEHOT M., « Propositions pour une rénovation de la théorie générale des sources du droit », *RRJ* 2003, pp. 2353 et s.
- LEIDERER S. et WOLFF P., « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 26-2/2007, mis en ligne le 22 juin 2009, consulté le 19 avril 2019, pp. 188 et s.
- LEMAITRE N., « Développer la participation des citoyens aux décisions publiques », *Fondation nationale entreprise et performance*, 01/07/2014.
- LEVY D., « Aspect général du contrôle », Ouvrage collectif, *Traité de sciences administratives*, Sirey, Paris, pp. 633 et s.

- LEWIN K., « Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science; social equilibria and social change », *Human Relations*, vol. I, numéro 1, juin 1947, pp. 5 et s.
- LIENERT I. et JUNG M. K., « Le cadre juridique des systèmes budgétaires : une comparaison internationale », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n 3, vol. 4, 2004, pp. 146 et s.
- LIKIERMAN A., « From Planning to Implementation: the New UK Central Government Financial Framework », *Public Money and Management*, Volume 21, Issue 1, Janvier 2001, pp. 53 et s.
- LONG E. FRANKLIN A., « The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act : Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation », *Public Administration Review*, May 2004, Vol. 64, Issue 3, pp. 309 et s.
- LONG NKOUAYEP C. P., « le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP* n° double 3 & 4, 2018, pp. 12 et s.
- LOUIS M. R., « Organizations as culture-bearing milieux », in L. R. Pondy and Alii (Dir.), *Organizational symbolism*, Greenwich, CT : JAI, 1980, pp. 4 et s.
- LUABA LUMU N., « Renouveau constitutionnaliste, État de droit et communauté de droit en Afrique », *Revue africaine des Droits de l'Homme*, 1998, pp. 3 et s.
- M. Alliot, « Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les États d'Afrique francophone et à Madagascar », J. Poirier (Dir.), *Études de droit africain et malgache*, Cujas, Paris, 1965, pp. 235 et s.
- M'BAFOU S. Cl., « Quelles leçons tirer des 50 ans de conduite des réformes ? », in *50 de réforme de l'État, stratégies, bilans et perspectives*, L'Harmattan, Paris, pp. 512 et s.
- MACK M., « L'organisation apprenante comme système de transformation de la connaissance en valeur », *Revue française de Gestion*, septembre-octobre, 1995, pp. 43 et s.
- MACKAAY E., « L'inflation normative », (2018) 23 *Lex electronica* 30-51 En ligne : <https://www.lex-electronica.org/s/1609>.
- MAESSCHALCK J., « The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants Ethics: Towards a Theory », *Public Administration*, 82(2), 2004, pp. 465 et s.
- MAGNET J., « Classification des ISC financier », *RFFP*, 2002.
- MAGNET J., « La est-elle une juridiction administrative ? » *RDP*, 1978, pp. 1537 et s.
- MALLAURIE G., « La crise de l'histoire », *Esprit* 1981, pp. 48 et s.

- MAMOSI L., « Le changement par les réformes : contraintes, limites et perspectives », *Séminaire sur la gestion du changement et la planification stratégique dans le secteur public avec l'accent sur la Réforme administrative et la Nouvelle Gouvernance*, CAFRAD, 2002.
- MARCHAL A., « Finances publiques et transformations économiques », *Revue économique*, volume 1, n°5, 1950. pp. 624 et s.
- MARCHAL J., « Nature et contenu d'économie financière » *Revue de Science et Législation financières*, avril 1940-juin 1946 pp. 152 et s.
- MARINE PORTAL V., « Les Institutions Supérieures de Contrôle, une étude comparative internationale des pratiques », *Gestion et Finances publiques* n°3, mars 2012, pp.118 et s.
- MARSHALL D., « La mise en place de la LOLF dans un service déconcentré : un tribunal de grande instance », *RFFP*, n° 88, novembre 2004, pp. 122 et s.
- MARTIN D. C., *The Cultural Dimension of Governance*, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics (1991), 1992, pp. 325 et s.
- MARTINS., « Les autorités publiques indépendantes : réflexions autour d'une nouvelle catégorie de personne publique », *RDP*, n°1, janvier 2013, pp.54 et s.
- MARTY F., « Partenariats public-privé, règles de discipline, comptabilité patrimoniale et stratégies hors bilan », *Document de travail OFCE*, n° 2007-29, octobre 2007, pp. 48 et s.
- MARTY F., TROSA S. et VOISIN A., « Les enjeux liés à l'adoption de la comptabilité patrimoniale dans les administrations centrales », *Revue internationale des Sciences administratives*, vol 72, n° 2, juin 2006, pp. 213 et s.
- MAUCOUR-ISABELLE A., « La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée dans la nouvelle ère budgétaire et comptable », *RFDA*, mars-avril 2006, pp. 393 et s.
- MAULIN E., « Positivisme », in D. Alland, S. Rials (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy-PUF, collection Quadrige-dicos de poche, 2003, pp. 1171 et s.
- MAUS D., « rapport introductif », in la réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, paris Economica, cité par Kankeu (J), article précité Kankeu (J), « les missions du parlement camerounais : regard sur une illusion », *juridis périodique*, n°73, 2008 pp. 42 et s.
- MAUS D., « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le gouvernement », *Pouvoirs* n° 44, 1988, pp. 26 et s.

- MBALLA OWONA R., « Émergence de la gestion financière axée sur les résultats et reconnaissance d'une obligation d'exécution intégrale des budgets des administrations publiques en droit CEMAC », *AFRILEX*, 2016.
- MBARGA NYATTE D., « Vers une maîtrise des finances publiques au Cameroun », *RASJ*, volume 6, n° 1, 2009, pp. 307 et s.
- MBOKOLO E., « Histoire des droits africains au XXe siècle », in CK. MWISSA (Dir.), *Repenser les droits africains pour le XXI siècle*, Menaibuc, Yaoundé, 2000.
- MBOME F. « Constitution du 02 juin révisée ou nouvelle constitution » in, *la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, aspects juridiques et politiques*. Friedrich Ebert. Yaoundé 1996.
- MBOME F., « Constitution du 02 juin révisée ou nouvelle constitution » in, *la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, aspects juridiques et politiques*. Friedrich Ebert. Yaoundé 1996, pp. 16 et s.
- MBOME V. F, « Les expériences de révision constitutionnelles au Cameroun », *PENANT* n°808, janvier-avril 1992, pp.19 et s.
- MBONJO M., « La culture démocratique en Afrique », *Le Messager africain*, 001, avril-juin 1996, pp. 50 et s.
- MÉDARD J.-F., « L'État Néo-patrimonialisé », *Politique africaine*, 1990, pp. 25 et s.
- MEDE N., « L'Afrique francophone saisie par la fièvre de la performance financière », *RFFP*, n° 135, 2016, pp. 349 et s.
- MEDE N., « L'établissement d'une comptabilité patrimoniale de l'État du Bénin : avancées et contraintes », *RFFP*, n° 98, 2007, pp. 109 et s.
- MEDE N., « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Revue Afrilex*, version électronique, n°2, spécial finances publiques, juin 2012, pp. 3 et s.
- MEDHI LARAMI El., « Du contrôle de gestion à l'évaluation des politiques. Cas de la direction de la culture de la mairie », *Revue de Science de Gestion*, 2013/5-6, n° 263-264, pp. 27 et s.
- MEENA R., « Democracy, Good Governance, and Popular Participation : What Role for Donor? », in K. Henock, A.O. Olukoshi and L. Wohlgemuth, *A New Partnership for African Development: Issues and Parameters*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 1997, pp. 41 et s.
- MELEDJE DJEDJRO F., « La révision de la constitution dans les États africains francophones : esquisse de bilan », *RDP*, n° 1, 1999, pp. 112 et s.

- MÉNARD Cl., « L'approche néo-institutionnelle : des concepts, une méthode, des résultats », *Cahiers d'Économie politique/ Paper Political*, n° 44, Economy, London, 2003, pp. 103 et s.
- MENDOUGA ALIMA M., « Les principes d'organisation et de gestion de l'administration camerounaise : contenu et tendances », in B. Amama (Dir.), *20 propos sur l'administration publique camerounaise*, MINFROPA, Yaoundé, 2003, pp. 17 et s.
- MERRIEN F.-X., « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politiques*, 41, 1999, pp. 95 et s.
- MESCHERIAKOFF A. S., « L'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne », *Revue française d'administration publique*, 1987, pp. 323 et s.
- MESPLE-SOMPS V. S. et RAFFINOT M., « Réforme budgétaire et gestion par objectifs dans les pays à revenu faible : Burkina Faso et Mali », *Document de travail DIAL/Unité de recherche CIPRE*, novembre 2003, pp. 22 et s.
- MICHEL M., « La guerre oubliée du Cameroun », *L'histoire*, n°318, mars 2017.
- MIDGAL J. S., « Studying the State », in M. I. Lichbach et A. S. Zumerman (Eds), *Comparative politics, rationality, culture and structure*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 213 et s.
- MIGAUD D., « La Un acteur au service de la soutenabilité des finances publiques », *Revue française de finances publiques*, 2015.
- MIGAUD D.C., « Les commissions des finances et la », *RFFP* n° 113, 2011, pp. 23 et s.
- MIKULOWSKI W., « Aide extérieure comme instrument de globalisation et de standardisation des systèmes administratifs (expériences en développement et des pays en transition) », *IISA, Conférence régionale*, Bologne, juin 1999.
- MILOT J-P., « Faut-il réformer la comptabilité de l'État ? », *Politiques et Management public*, vol. 18, n° 4, 2000, pp. 1 et s.
- MILOT J-P., « Réforme comptable et réformes des finances publiques », *Politiques et Management public*, vol. 30, juillet-septembre 2013, pp. 329 et s.
- MINK G., « La logique du « Gorbatchévisme » », in *L'effet Gorbatchev en Europe de l'Est, Problèmes politiques et sociaux*, Documentation française, n° 574, décembre 1987, pp. 4 et s.

- MIRABO NGOUNMEDJE F., « Loi de règlement et contrôle de l'exécution du budget : contribution à l'étude de la pertinence de la loi de règlement dans les États d'Afrique noire francophone », *RAFIP* n° double 3 & 4, 2018, pp. 110 et s.
- MISSOUM L., « La réforme de la comptabilité publique : finalités et difficultés de mise en place-convergences des normes comptables nationales vers les standards internationaux », in *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Michel Bouvier, L'harmattan, Paris, 2019, pp. 391 et s.
- MOMO B., « Renforcer la stratégie d'organisation des structures et de gestion de l'État au Cameroun », in *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun. Propositions pour l'action*, L'Harmattan, collection Études Africaines série Administration, Paris, 2019, pp. 33 et s.
- MOMO Cl., « L'évolution du droit de la fonction publique au Cameroun », *Revue juridique et politique des États francophones* 66(1), 2012, pp. 34 et s.
- MONEBOULOU MINKADA H. M., « Le Tribunal criminel spécial au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative sur les Lois de 1961 et 2011 », *Juridical Tribune*, Volume 2, Issue 2, 2012, pp. 140 et s.
- MONEMBOU V. C., « Les personnes publiques spécialisées en droit administratif camerounais », *RBSJA*, n° 38, 2017, pp.248 et s.
- MONNIER S., « Droit constitutionnel et droit communautaire La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire » *Revue française de droit constitutionnel*, 2006/4 n° 68, pp.849 et s.
- MORAUD J. R C., « L'adaptation des contrôles à la « nouvelle donne locale » », in Hastings R Marchadier A., *La performance et les contrôles financiers de l'État sur les collectivités locales*, Paris, L.G.D.J, Lextenso, 2011, pp. 269 et s.
- MORRISON C., LAFAY J. D., J.D. et DESSUS S., « La faisabilité politique de l'ajustement dans les pays africains », *OCDE/GD* (93) 1993, pp. 167 et s.
- MOULIOM I., « La réquisition de paiement en droit camerounais », *Revue africaine des Sciences juridiques*, vol. 1, n° 3, 2003, pp. 221 et s.
- MOYUM KEMGNI G., « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *RASJ*, volume 8, n° 2, 2011, pp. 293 et s.
- MOYUM KEMGNI G.e, « La nouvelle gouvernance financière au Cameroun », *Revue africaine des sciences juridiques*, vol 8, n°2, 2011, pp. 325 et s.

- MUKA TSHIBENDE V. L. D. « Les gaulois nos ancêtres ? Sur la circulation et l'influence du modèle juridique français en Afrique noire francophone », www.ohada.com, ohadata, D-07-02.
- MULLER P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de Science politique*, 2005, 55, pp. 1 et s.
- MUZELEC R., « Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori : la loi de règlement », in *Revue de science financière*, 1973, pp. 28 et s.
- NAHI V. P. Cl., « La modernisation de la gouvernance administrative en Côte d'Ivoire : entre extranéité des réformes et résistances au changement. *Revue Ivoirienne de Droit* (RID), Editions universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI), 2019, pp.37-51, spéc., pp. 26 et s.
- NARVEKARP.R., « Collaboration Between the Fund and the World Bank » in A. W. Hooke (directeur de publication), *The Fund and China in the International Monetary System* (Washington: Fonds monétaire international), 1983.
- NDJOM NACK E., « Améliorer l'efficacité de l'État par l'optimisation du contrôle des finances publiques », », in D. Abouem A Tchoyi, S. Cl. M'Bafou, *Améliorer l'efficacité de l'État au Cameroun, Propositions pour l'action*, L'Harmattan, Collection Études Africaines, série Administration, Paris, 2019, pp. 407 et s.
- NDOUDOUMOU J., « Bonne gouvernance et principes sous-jacents : l'expérience du Cameroun », *The African Anthropologist* 8(1), 2001, pp. 39 et s.
- NGAH A. M., « L'épineuse Question De La Place Du Droit communautaire au sein de La Hiérarchie des Normes internes : Un Droit hors Hiérarchie ? Réflexion à la lumière des Systèmes constitutionnels des États D'Afrique Francophone », *European Scientific Journal* April 2019 edition Vol.15, No.11, pp. 202 et s.
- NGAMBO FONDJO P. V., « L'administration camerounaise. Forces, Faiblesses et Perspectives d'Avenir », *Séminaire sur les activités de formation en éthique professionnelle pour les fonctionnaires d'aujourd'hui*. Projet de CD-ROM pour L'Afrique, CAFRAD, 2000.
- NGNITEDEM A., « 50 ans de réformes des finances publiques au Cameroun », in David Abouem A Tchoyi, Stéphane Claude M'BAFOU, 50 ans de réformes de l'État au Cameroun. *Stratégies, Bilans et perspectives*, Harmattan, Cameroun, 2013, pp. 499 et s.

- NGOUO L. B., « La consultation en développement organisationnel dans le contexte de l'ajustement culturel en Afrique subsaharienne : rôle et responsabilité des consultants », *RISA*, 66, n° 1, mars 2000, pp. 123 et s.
- NGUECHE S., « Le contrôle par le citoyen des finances publiques au Cameroun », *RADP*, vol. VII n° 13, juillet-décembre 2018, pp. 172 et s.
- NGUELE ABADA M., « Conditionnalité et souveraineté », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 35 et s.
- NGUELE ABADA M., « La réception des règles du procès équitable dans le contentieux du droit public », *Juridis périodique*, juillet-août-septembre 2005, n°63, pp. 20 et s.
- NGUELIETOU A., « L'évolution de l'action publique au Cameroun : l'émergence de l'État régulateur », *Polis/R. C. S. P/ C. P. S. R.*, vol. 15, numéro1&2, 2008, pp. 1 et s.
- NITSCH N., « L'inflation juridique et ses conséquences », *Arch. de philo. Du droit*, 1962, tome 27, pp. 160 et s.
- NNANGA S. H., « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *RASJ*, n°1, vol.6, 2009, pp. 227 et s.
- NORMAND S., « De la difficulté de rendre une justice rapide et peu coûteuse : une perspective historique 1840-1965 », *Les cahiers de droit*, vol.40 n°1er mars 1999, pp. 13 et s.
- NOUAZI KEMKENG C. V., « L'idéologie de l'unité nationale et le révisionnisme constitutionnel au Cameroun », *Jurisdoctoria*, n°12, 2015, pp. 155 et s.
- NOUAZI KEMKENG V., « Le cadre juridique de la décentralisation au Cameroun », in Alawadi Zelao (Dir.), *Décentraliser au Cameroun. Dynamiques institutionnelles et logiques des acteurs*, Harmattan Paris, Collection Études africaine, octobre 2018, pp. 129 et s.
- NOUPOYO G., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *RFFP*, n°98, juin 2007, pp. 83 et s.
- NTSEGUE ANAGA P.E., « la fongibilité des crédits en droit public financier camerounais » *RAFIP*, n°8, second semestre, 2020, pp. 251 et s.
- NZOUANKEU J. M., « La transition démocratique au Mali ». *Alternative démocratique dans le Tiers Monde* (3-4-5), janv. 91-juin 92, pp. 123 et s.

- OLINGA A.D., « La régionalisation camerounaise en chantier : acquis constitutionnels et perspectives législatives », *Juridis périodique*, n°55, juillet-Août-Septembre 2003, pp. 91 et s.
- OLIVA E., « La « reconstitution » du droit constitutionnel financier », *Revue française de droit constitutionnel*, 2014, n° 100, pp. 1023 et s.
- OLIVA E., « Les finances publiques vues par les constitutionnalistes », *RFFP* n° 133, février 2016, pp. 97 et s.
- OLIVIER M., « Cameroun – Opération Épervier : ces poids lourds qui restent en prison », dans *Jeune Afrique*, édition du 6 juillet 2016, www.jeuneafrique.fr
- OLIVIER M., « Cameroun : L’impitoyable machine judiciaire de Paul Biya », dans *Mondafrique*, édition du 6 septembre 2015, www.mondeafrique.fr
- OLOWU D., « The Crisis in African Public Administration, in G. Peters, J.-P. Sage (Dir.), *Handbook of Public Administration*, 2005, pp. 503 et s.
- ONABA S., « L’expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *R.F.F.P.*, n° 101 R mars 2008, pp. 67 et s.
- ONDOA M., « Ajustement structurel et réforme du fondement théorique des droits africains postcoloniaux : l’exemple du Cameroun », *Revue africaine de Sciences juridiques*, vol. 2, n° 1, 2001, pp. 77 et s.
- ONDOA M. « La constitution duale : recherche sur les dispositions constitutionnelles transitoires au Cameroun » *RASJ*, Vol. 12, 2000, pp. 20 et s.
- ONDOA M., « Une résurrection : Le régime parlementaire camerounais » *A.F.S.J.P. /UD* n°02/2002, pp. 20 et s.
- ONDOUA BIWOLE V. M., « Approche normative des pratiques administratives et fonction publique au service de l’émergence : les difficultés de la mise en œuvre du budget-programme », Communication, 8^e Conférence africaine des ministres de la Fonction publique, Brazzaville, 2013.
- OND-TONYE J.D.C. « L’émergence d’un pouvoir judiciaire dans l’ordre constitutionnel camerounais », in Ondoua (A) (dir). *La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 Bilan et perspective*, Afrédit, avril 2007, pp. 41 et s.
- OND-TONYE J.D.C. « L’émergence d’un pouvoir judiciaire dans l’ordre constitutionnel camerounais », in ONDOUA A. (dir). *La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 Bilan et perspectives*, Afrédit, avril, 2007.

- ORSONI G., « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'État ? », *Mélanges Paul Amselek*, Bryulant, Bruxelles, 2005, pp. 631 et s.
- OST F. et VAN DE KERCHOVE M., « De la scène au balcon, d'où vient la science du droit », in F. Chazel et J. Commaille (Dir), *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, coll. « Droit et société », Paris, 1991, p. 77.
- OTAYEK R., « La revanche du savant sur le politique : les intellectuels et la démocratie au Burkina Faso », in J.-P. Daloz, P. Quantin (études réunies et présentées par), *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, Paris, 1997, pp. 279 et s.
- OTAYEK R., « Démocratie, culture politique, sociétés plures. Une approche comparative à partir de situations africaines », *Revue française de science politique*, 47^e année, n°6, 1997. pp. 798 et s.
- OUEDRAOGO D., *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA. Étude sur l'évolution des Cours des comptes*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, pp.30 et s.
- OUEDRAOGO O., « Les baux administratifs comme moyens de l'action administrative au Burkina Faso », Colloque sur l'action publique, Laboratoire Droit Public et Science politique, Université Ouagadougou II, les 03 et 04 octobre 2019.
- OUEDRAOGO V. S., « La comptabilité des matières dans le renouveau des finances publiques au Burkina Faso », *AFRILEX*, publié e décembre 2009, consulté le 20 janvier 2020.
- OWONA J., « Le pouvoir exécutif », *Encyclopédie juridique de l'Afrique. Tome 1, l'État de droit*, les nouvelles éditions africaines, 1982, pp. 112 et s.
- PADGEN A., « La Genèse de la "Gouvernance" et l'Ordre mondial "Cosmopolitique" selon les Lumières », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, 1998, pp. 9 et s.
- PAOUR R., « Les contraintes juridiques de la hiérarchie des normes », *Revus*, 21, 2013, pp. 201 et s.
- PEKASSA NDAM G. M., « Les transformations de l'administration fiscale camerounaise », in Ondoa M., (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan Cameroun, 2010, pp. 29 et s.
- PEKASSA NDAM G. M., « Les comptes spéciaux du Trésor dans les États d'Afrique francophone », *Cahiers juridiques et politiques de l'Université de N'Gaoundéré*, 2009, pp.203 et s.

- PEKASSA NDAM G., « La dialectique du responsable de programme en finances publiques camerounaises : recherche sur les nouveaux acteurs budgétaires », in N. Mede (dir.), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Michel Bouvier, L'Harmattan, Dakar, 2019, pp. 303 et s.
- PELLET A., « Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire, Academy of European Law (ed.), The Protection of Human Rights" in Europe, *The Hague/Boston/London, Kluwer Law International/Martinus Nijhoff Publishers / Florence, Academy of European Law, European University Institute*, 1997, Collected Courses of the Academy of European Law, 1994, V/2, pp.193 et s.
- PELLET R., « L'enseignement des finances publiques à l'université. Bilan et propositions de réformes », *Revue de Droit public*, n° 4, 2013, pp. 957 et s., spéc., pp. 959 et s.
- PERRET B., « L'évaluation des politiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, décembre 2008, pp. 142 et s..
- PHILIP L., « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n°101, 2008, pp. 15 et s.
- PHILIP V. L., « La protection sociale et les nouvelles frontières entre finances publiques et finances privées », *RFFP*, n° 79, 2002, pp. 33 et s.
- POCHARD M., « Réforme de l'État et modernisation de la gestion publique », *A propos de l'administration française, Documentation française*, Paris, 1998, pp. 61 et s.
- POINSARD R., « Les budgets de programme, quinze ans après », in *Économie et prévision*, n°71, 1985-5, pp. 23 et s.
- POLI R., « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RFFP*, n° 82, juin 2003, pp. 110 et s.
- POLIDANO C., « The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain », *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, no 2 (April 1999), pp. 201 et s.
- POLSBY N., « Legitimacy in British Policy-Making: Functional Alternatives to the Civil Service », *The British Journal of Politics and International Relations*, Volume 3, Issue 1, April 2001, pp. 24 et s.
- PONCELET C., in *Vive la loi ! Actes du Colloque du Sénat du 24 mai 2004*, Sénat et Université Paris II, pp. 6 et s.

- PRAT M.-P. et JANVIER C., « La , auxiliaire de la démocratie », *Revue pouvoirs* N°134, septembre 2010, pp. 99 et s.
- QUASTANA J., “La sanction administrative est-elle encore une décision de l’administration ?”, *AJDA* 2001 pp. 141 et s.
- RAMBOURG M., « Les réformes qui échouent », *Revue française d’Administration publique*, n° 87, IISA, juillet-septembre, 1998.
- RIDEAU J., « Le rôle des États membres dans l’application du droit communautaire », In : *Annuaire français de droit international*, volume 18, 1972. pp. 864 et s.
- RINGELHEIM J., « Droit, contexte et changement social », *Revue interdisciplinaire d’études juridiques*, 2013/1 Volume 70, pp. 157-et s.
- RIPERT G., « L’ordre économique et la liberté contractuelle », *Mélanges Gény*, Tome II, Librairie Edouard Duchemin, Paris 1977, pp. 350 et s.
- RIVERO J., « Apologie pour les “faiseurs de systèmes” », *D.* 1951, 26^e cahier, pp. 102 et s.
- ROUBAN L., « Réformer ou recomposer l’État ? Les enjeux sociopolitiques d’une mutation annoncée », *Revue française d’Administration publique*, n° 105, 2003, pp. 152 et s.
- ROUBAN L., « La culture de la fonction publique et la réforme administrative », in G. PETERS & D. Savoir (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Presses de l’Université Laval, Québec, 1995.
- ROUBAN L., « La culture de la fonction publique et la réforme administrative », in G. PETERS & D. Savoir (Dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Québec, Presses de l’Université Laval, Québec, 1995, pp. 19 et s.
- ROUBIER V. P., « L’ordre juridique et théorie des sources du droit », in *Le droit privé français au milieu du XX^e siècle*, Études offertes à G. Ripert, LGDJ, tome 1, Paris, 1950, pp. 9 et s.
- ROUSSILLON H., « Chronique d’une démocratie attendue », in H. Roussillon (Dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l’Institut d’Études politiques de Toulouse, 1995, 201 p., pp. 7 et s..
- ROUVIERE F., « La vulnérabilité de la science du droit : histoire d’une science sans méthode », in F. Rouviere (Dir.), *Le droit à l’épreuve de la vulnérabilité*, Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 18 et s.
- ROUVIERE F., « Qu’est-ce qu’une recherche juridique ? » in *L’évaluation de la recherche en droit : enjeux et méthodes*, Bruylant, 2014, pp. 117 et s.

- ROUYERE A., « Les personnes publiques spécialisées », in F. Melleray, P. Gonod, P. Yplka (Dir.), *Traité de droit administratif*, tome 1, Dalloz, Paris, 2011, pp. 354 et s.
- ROY Ph., « Leadership et changement dans les années 1990 », *Optimum*, 1990/1, vol. 21-2, pp. 7 et s.
- RUBIOLO M., « Comment réformer les finances publiques dans les pays en développement ? », *La vie économique- Revue de politique économique*, 7/8 – 2011, pp. 9 et s.
- RUFFNER M., SEVILLA J., « Public sector modernization: modernizing accountability and control », *OECD Journal on budgeting*, volume 4, n°2, 2004, pp. 147 et s.
- SAIDJ L., « Ordonnateurs publics », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*. Economica, Paris, 1991, 1647 p., pp 1107 et s.
- SAIDJ L., « Séparation des ordonnateurs et comptables », in *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Economica, Paris, pp. 14 et s.
- SAIDJ V. L., « Recherche sur la notion de finances publiques en droit constitutionnel et financier positif », *RDP*, 1982, pp. 1297 et s.
- SALMON J., « Quelle place pour l'État dans l'ordre international d'aujourd'hui ? » *RCADI*, Vol. 347, 2010, pp. 9 et s.
- SANTISO C., « Pouvoir législatif et contrôle budgétaire en Amérique latine : renforcer le contrôle des finances publiques dans les économies émergentes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4/2. <http://dx.doi.org/10.1787/budget>, 2008.
- SAVATIER R., « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », D.1977 ; J. Carbonnier, « L'inflation des lois », in *Essais sur les lois*, Répertoire du notariat Dufrénois, Paris, 1979, pp.271 et s.
- SAWADOGO A., « L'adaptation des programmes de formation au nouveau contexte administratif au Burkina Faso », Communication, Forum sur les politiques et stratégies de formation, de recherche, d'études stratégiques et prospectives en Afrique, CAFRAD, Rabat, Maroc, 18-20 avril 2011.
- SCHEMEIL Y., « Les cultures politiques », in M. Grawitz et J. Leca (Dir.), *Traité de science politique, L'action politique*, PUF, Paris, 1985, pp. 238 et s.
- SCHICK A., « L'État performant : réflexions sur une idée dans les esprits, mais pas encore dans les faits », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, volume 3, n°2, OCDE, 2003, pp. 81 et s.

- SCHICK A., « Les parlements peuvent-ils retrouver un rôle effectif dans la politique budgétaire ? », in *Processus budgétaire : Vers un nouveau rôle Parlement*, Sénat-OCDE, 2001, pp. 20 et s.
- SCHOUEL A. S. et KASSIMOU M. A., « Réforme budgétaire et renouveau du management public au Cameroun : enjeux et défis », *Les annales de l'ACEENA* 2, pp. 9 et s.
- SCOTT G., « L'administration apprenante », Revue de l'OCDE Volume 2, numéro 2, 2003, pp. 63 et s.
- SEBAN A., « Les pouvoirs de la à l'égard des comptables en recettes. Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 27 octobre 2000, Mme Desvigne », *RFDA* 2001 pp. 738 et s.
- SEGO P., « Gestion budgétaire par la performance au sein des États membres de l'UEMOA : une ambition, quatre défis ! » in *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique*, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER, L'harmattan, Paris, 2019, pp.146 et s.
- SÉGUIN P., « Les juridictions financières dans la modernisation de la gestion publique », *RFDA*, 2007, pp. 437 et s.
- SÉGUIN Ph., « Allocution d'ouverture », Colloque « Cour de comptes en action », organisé par la française, Marseille, le 25 et 26 juin 2007, RFFP, n° 101, 2008.
- SÉGUIN Ph., Discours de clôture, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, numéro spécial, n°92, novembre 2005, pp. 253 et s.
- SHAMSUL H., « Revisiting the New Public Management », *Public Administration Review*, January-february, 2007, pp. 179 et s.
- SHARPLES S., TELLIER Ch., « Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », *Afrique contemporaine* 2007/3 n° 223-224, pp. 251 et s.
- SIETCHOUA DJUITCHOKO C., « La difficile gestation des juridictions inférieures des comptes au Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 68, octobre à novembre à décembre 2006.
- SIETCHOUA DJUITCHOKO C., « La Chambre des Comptes de la Cour suprême : nouveau juge administratif au Cameroun », in *Recht in Afrika, Zeitschrift des Gesellschaft für Afrikanische Recht*, 2013.
- SIETCHOUA DJUITCHOKO C., « La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun (commentaire de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant

attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la Cour suprême) », *Juridis Périodique*, n°56, octobre novembre décembre 2003.

- SIETCHOUA DJUITCHOKO C., « Le nouveau régime financier de l'État du Cameroun », *Juridis Périodique*, 2007, pp. 47 et s.
- SINDJOUN L. et OWONA NGUINI M. E., « Politisation du droit et juridicisation de la politique : l'esprit sociologique du droit et la transition démocratique au Cameroun », in D. Darbon et J. Du Bois De Gaudusson, *La création du droit en Afrique*, Karthala, Paris, 1997, pp. 218 et s.
- SINDJOUN L., « La loyauté démocratique dans les relations internationales : sociologie des normes de civilité internationale », *Études internationales*, Vol. 32, n° 1, 2001, pp. 31 et s.
- SOMA A. E. « Les caractères généraux du droit communautaire », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2017.
- SOREL J-M., « Les aspects juridiques de la conditionnalité du Fonds Monétaire International », *Université Paris XIII Faculté de Droit, de sciences politiques et sociales* 1990, pp.1278 et s.
- SPANOU C., « Abandonner ou renforcer l'État wébérien ? », *Revue française de l'Administration publique*, n° 105, 2003, pp. 109 et s.
- SPERBER D., « Pourquoi repenser l'interdisciplinarité ? », in G. Origgi et F. Darberlay, *Repenser l'interdisciplinarité*, éditions Slatkine, Genève, 2010, pp. 30 et s.
- STAUDER F.-A., « Tchad : une nouvelle République sans État de droit ? », *pour la recherche stratégique*, note n°09/18 du 12 juin 2018, pp. 5 et s.
- TAKO Ch., « La politique du gouvernement camerounais en matière de e-administration : présentation du volet « déconcentration de la gestion des ressources humaines de l'État et de la solde ». *Communication, Séminaire du CAFRAD*, Tanger, Maroc, 2014.
- TAMEKOU R., « Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative. Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management public », *Revue internationale des Sciences administratives* 2008/2 (Vol. 74), p. 235 et s.
- TATY G., « Le recours en manquement d'État de l'article 4 du traité révisé de la CEMAC : analyse critique », troisième rencontre inter-juridictionnelle des cours communautaires de l'UEMOA, la CEMAC, la CEDEAO et l'OHADA, Dakar, mai 2010.

- TAUGOURDEAU J. P., « Le rôle extra-juridictionnel es chambres régionales des comptes », in *mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet, Études de finances publiques, Economica*, paris, 1984, pp.541 et s.
- TCHABOURE A. G., « Gouvernance en Afrique : État des Lieux, Banque africaine De Développement », *Études Et Recherches économiques* N° 67, 2001.
- TELLIER G., la participation citoyenne au processus d'élaboration des budgets : une analyse des mécanismes instaurés par les gouvernements fédéraux et provinciaux canadiens », *Télescope*, vol.17, n°1, pp, 96 et s.
- TERRE F., « Observations sociologiques sur les nouvelles sources de la loi », in *La loi. Bilan et perspectives*, Economica, Paris, 2005, pp. 7 et s.
- TERRE F., « Le rôle créateur de la pratique dans la formation des juristes », Actes du colloque, *Gazette du Palais*, édition spécialisée, 18 avril 2013, n°108, pp. 13 et s.
- THIBIERGE C., « Le droit souple – Réflexion sur les textures du droit », *RTD civ.* 2003, pp. 599 et s.
- THOENIG J. Cl., « Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness », in G. B. PETERS et P. Jon (Dir.), *Handbook of public administration*, SAGE, New York, 2003, 127 et s.
- THOENIG J. Cl., « L'aventure de la réforme administrative est aussi une affaire de professionnalisme », Y. Émery (dir.), *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Actes du colloque 11 décembre 1999, Lausanne, pp. 163 et s.
- TIMNOU J-P., « Le programme « dimension sociale de l'ajustement » au Cameroun : l'exclusion du monde rural », G. Courade (Dir.), *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, Éditions KARTHALA, Paris, 1994, pp. 86 et s.
- TOGOLO O., « À propos de la loi de règlement du budget », *Miroir du Droit*, No1/2011, janvier-février-mars 2011, pp.101 et s.
- TOGOLO O., « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », *RASJ*, volume 1, n°3, 2003, pp. 117 et s.
- TOPANOU V. K., « La conditionnalité démocratique », in *La conditionnalité dans la coopération internationale*, Colloque de Yaoundé, 20 au 22 juillet 2004, UNESCO, Bureau de Yaoundé, pp. 24 et s.
- TOULABOR C., « Paristroïka et revendication », in D. C. Bach et A. À Kirk Greene, *États et société en Afrique francophone*, pp. 119 etvs.
- TOURE Ch., « Le système de contrôle des finances publiques au Mali » *Afrilex*, n°4, décembre 2004.

- TOUSCOZ J., « Les Nations Unies, et le droit international économique. Rapport introductif », *Colloque SFDI de Nice*, Pedone, Paris, 1986, pp. 44 et s.
- TREVES V. G., « Les contrôles administratifs et financiers à l'intérieur de l'administration », *RFSA*, 2009, pp. 1 et s.
- TRONDAL J., « Agencification ». *Public administration review* 74(4), 2004, pp. 545 et s.
- TROSA S., « L'évaluation des politiques publiques, Institut de l'entreprise », *Notes de Benchmarking International*, Paris, janvier 2004, 75p., p. 12 et s.
- TSAFACK-NANFOSSO R. A., « The process of privatisation in Cameroon », in K. Wohlmuth, A. T. Knedlick, M. Meyn et S. Ngogang (Dir.), *Private and public sectors: towards a balance*, Münster: LIT Verlag, 2004, pp. 505 et s.
- TSHIYEMBE M., « L'État en Afrique : crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'État multinational », in *État, société et pouvoir à l'aube du XXI^e siècle*, Mél. François Borella, PUN, 1999, pp. 485 et s.
- TURGEON Ch., « L'enseignement des facultés de droit, 1879 à 1899 », *Revue internationale de l'enseignement*, 19, 1890, pp. 300 et s.
- VACHIA J. R. P., « La : Une nouvelle approche des comptes », *R.F.F.P*, n° 100, novembre 2007, pp. 239 et s.
- VALETTE A., « L'évaluation des programmes d'ajustement structurel (PAS) : quelques repères sur les outils et méthodes », in G. Courade (Dir.), *Le village camerounais à l'heure de l'ajustement*, KHARTALA, Paris, pp. 137 et s.
- VAN DE WALLE N., « Sortir du néopatrimonialisme : démocratie et clientélisme dans l'Afrique contemporaine », in M. Gazibo et D. C. Bach (Dir.), *L'État néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*. : Presses de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 2011, pp. 153 et s.
- VANDERSANDEN G., « Primauté du droit communautaire sur le droit national (un arrêt de la Cour de cassation de Belgique) ». In *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 24 N°4, octobre-décembre 1972. pp. 847 et s.
- VARONE F., « De la performance publique : concilier évaluation des politiques publiques et budget par programme », *Politiques et management public*, vol.26/3, 2008, mis en ligne le 11 mai 2011.
- VEDEL G., « Le problème des rapports du législatif et de l'exécutif au congrès de l'Association française de Science politique », *Revue française de science politique*, 1958, volume 8, n°4, pp. 766 et s.

- VIALA J.-J., TURC M., VIALA R.-M., «Contrôle interne, maîtrise des risques et modernisation de la gestion publique en France », *Revue du Trésor*, n°12, décembre 2007, pp. 1079 et s.
- VIANDIER, « La crise de la technique législative », *Droits*, 1986, 4, pp.75 et s.
- WATINE P. R. H., « Le système français de contrôle des comptes des collectivités locales : quelles évolutions ? », *R.F.F.P*, n° 85, février 2004, pp. 24 et s.
- WILSON J., « Local Government Modernization and the Views of Chief Financial Officers », *Public Administration*, Volume 83, Issue 1, March 2005, pp. 222 et s.
- WITTORSKI R., « La professionnalisation : note de synthèse ». *Savoirs* 17, 2008, pp. 11 et s.
- YATIM F., « L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF », *Politiques et management public*, Vol 31/3 2014, pp. 319 et s.
- YAWAGA S., « Avancées et reculades dans la répression des infractions de détournement des deniers publics au Cameroun : Regard critique sur la loi n°2011/028 du 11 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial », in *Juridis Périodique*, N°90, Avril-Mai-Juin 2012, pp. 41 et s.
- YESSOUFOU SALIOU M., « Faut-il brûler l'ajustement structurel ? », *Jeune Afrique économique*, Du 13 avril au 3 mai 1998, pp. 30.et s.
- YONGBA S., « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *R.F.F.P*, n° 101 R mars 2008, pp. 67 et s.
- YONGBA S., « La difficile intégration des règles budgétaires et comptables des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (U.E.M.O.A) », *RFFP*, n°79/2002, pp.225 et s.

II. Documents officiels et rapports

A. Documents officiels

1. Africains

- Directive CEMAC n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 11 décembre 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

- Directive CEMAC n° 06/11-UEAC-190-CM-22 du 11 décembre 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques
- Directive N° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances
- Directive n° 03/11-UEAC-195-CM-22 relative au plan comptable de l'État
- Directive N° 04/2011-UEAC190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la Nomenclature budgétaire de l'État
- Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA
- Directive n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité
- Directive N° 5/11-UEAC-190-CM-22 relative au Tableau des Opérations financières de l'État (TOFE) ; directive N°6/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence
- Directive n° 7/11-UEAC-028-CM-22 portant révision de la Directive N° 1/99/CEMAC-028-CM-03 portant harmonisation des législations des États membres en matière de Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA) et du Droit d'Accises (DA)
- Directive N°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances
- Directive N°02/11-UEAC-190-CM-22 relative au Règlement général de la Comptabilité publique
- Directive N°02/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité
- Directive n°02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques.
- Directive N°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au Plan comptable de l'État
- Directive N°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire de l'État
- Directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'État
- Directive N°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au Tableau des Opérations financières de l'État
- Directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances
- Directive n°05/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant plan comptable de l'État
- Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.
- Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances
- Directive n°06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative au règlement général sur la comptabilité publique

- Directive n°06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 relative au tableau des opérations financières de l'État
- Directive n°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État
- Directive n°09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'État
- Directive n°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'État.
- Directive n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance.
- Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative au règlement général de la comptabilité publique
- Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des finances
- Directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 relative au plan comptable de l'État
- Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 relative à la nomenclature budgétaire
- Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'État
- Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 relative au code de transparence et de bonne gouvernance.
- Instruction générale de la Comptabilité de l'État du 16 mai 1967 ; décret n° 76/257 du 1er juillet 1976, complété par le décret n° 79/473 du 15 novembre 1979 qui rend exécutoire le Plan comptable général de l'État adopté par le Conseil des Chefs d'État de l'UDEAC le 07 décembre 1974.

2. Camerounais

- Circulaire n° 001/CAB/PM du 19 juin 2012 relative à la passation et au contrôle de l'exécution des marchés publics.
- Circulaire n° 002/CAB/PM du 31 janvier 2011 relative à l'amélioration de la performance du système de passation des marchés publics.
- Circulaire n° 003/CAB/PM du 18 avril 2008 relative au respect des règles régissant la passation, l'exécution et le contrôle des marchés publics.
- Circulaire n° 003/CAB/PM du 31 janvier 2011 précisant les modalités de gestion de changements des conditions économiques des marchés publics.
- Circulaire n° 003/PM du 05 juillet 2015 relative au contrôle de gestion dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'État.
- Circulaire n° 04/CAB/MINFI du 18 mai 2012 portant instructions relatives à la tenue de la comptabilité matières.

- Circulaire n° 07/MINDAF/SG/DPE/SDPME du 03 avril 2008 relative à la réforme des biens mobiliers de l'État.
- Décret du 24 juillet-18 octobre 1889 portant organisation des études dans les Facultés de droit
- Décret n° 2003/O11/PM du 09 janvier 2003, portant nomenclature budgétaire de l'État.
- Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière.
- Décret n° 2008/035 du 23 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil d'appui à la réalisation des contrats de partenariat.
- Décret n° 2008/220 du 04 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire.
- Décret n° 2010/1734/PM du 1er juin 2010 fixant le plan comptable sectoriel des collectivités territoriales décentralisées.
- Décret n° 2012/075 du 08 mars 2012 portant organisation du ministère des marchés publics.
- Décret n° 2012/076 du 08 mars 2012, modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n° 2001/048 du 23 février 2001 création, organisation et fonctionnement de l'ARMP.
- Décret n° 2012/390 du 18 septembre 2012 portant organisation du ministère des domaines, du cadastre et des Affaires foncières.
- Décret n° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des Finances ; organisation du ministère des Finances.
- Décret n° 2013/159 du 15 mai 2013 portant régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.
- Décret n° 2013/160 du 15 mai 2013, portant Règlement général de la comptabilité publique
- Décret n° 2013/271 du 05 août 2013 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2012/074 du 08 mars 2012, portant création, organisation et fonctionnement des commissions de passation des marchés.
- Décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'État.
- Décret n° 2013/7987 du 13 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des comités de suivi de l'exécution physico-financière de l'investissement public

- Décret n° 67/211 du 16 mai 1967, portant aménagement de la législation financière suivi de la première instruction générale.
- Décret n° 77/41 du 03 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôleurs financiers.
- Décret n° 97/226/PM du 25 juin 1997 portant réforme de la comptabilité de l'État.
- Décret N°196 du 23 juin 1976 portant statut particulier du corps des comptables matières.
- Décret n°2009-430/PRES/PM/MEF du 22 juin 2009 portant comptabilité matières de l'État et des autres organismes publics.
- Décret N°2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des Marchés Publics.
- Décret n°2019/281 du 31/05/2019 fixant le calendrier budgétaire de l'État.
- Décret N°67/DF/211 du 16 mai 1967 portant aménagement de la législation financière de la République du Cameroun et Instruction sur la Comptabilité de l'État.
- Décret n° 2019/3199/PM du 11 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Plan Comptable de l'État.
- Décret n° 2003/165 du 30 juin 2003 organisation le ministère des Finances,
- Décret n° 2005/187 du 31 /05/2005 portant organisation et fonctionnement de l'Agence Nationale d'Investigation financière (ANIF).
- Décret n° 2008/014 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Comité interministériel des Services locaux.
- Décret n° 2008/220 du 4 juillet 2008 portant organisation du ministère de l'Économie, de la planification et l'aménagement du territoire.
- Décret n° 2013/066 du 28 février 2013 portant organisation du ministère des Finances.
- Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État.
- Décret n° 2019/3187/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation de la Nomenclature budgétaire de l'État.
- Décret n° 54-343 du 27 mars 1954 modifiant le régime des études et des examens en vue de la licence en droit, *JO*.
- Décret n° 77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers
- Décret n°2013/159 du 13 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.

- Décret n°92/089 du 04 mai 1992 précisant les attributions du Premier ministre modifié et complété par le Décret n° 94/145 bis du 14 août 1994.
- Décret présidentiel n°2018/190 du 02 mars 2018, modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement.
- Décret N°78/470 du 03 novembre 1978 portant organisation et fonctionnement du Conseil de Discipline budgétaire et comptable (CDBC).
- Décret n° 2019/3186/PM du 09 septembre 2019 fixant le cadre général de présentation du Tableau des Opérations financières de l'État.
- Décret n° 76/257 du 1er juillet 1976, complété par le décret n° 79/473 du 15 novembre 1979 qui rend exécutoire le Plan comptable général de l'État adopté par le Conseil des Chefs d'État de l'UDEAC le 07 décembre 1974.
- Lettre circulaire n° 004/LC/MINMAP/CAB du 26 août 2013 fixant les modalités de délivrance du visa préalable à la signature de certains marchés publics.
- L'Ordonnance de 1962 inspiré de l'Ordonnance française de 1959.
- L'ordonnance n°61-OF-6 du 04 octobre 1961 fixant la composition, les conditions de saisine et la procédure de la Cour Fédérale de Justice.
- Loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n° 74/18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'État.
- Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008.
- Loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour suprême.
- Loi n°2004/004 du 21 avril 2004 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.
- Loi n°2004/005 du 21 avril 2004 fixant le statut des membres du conseil constitutionnel.
- Loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun.
- Loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées.
- Loi N°69/LF/17 du 10 novembre 1969 portant suppression de la Chambre des comptes de la Cour suprême.

- Loi N°77/26 du 26 décembre 1977 fixant le Régime général de la Comptabilité matière (abrogé par le Décret n° 2103/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité)
- Loi N°77/26 du 26 décembre 1977 fixant le Régime général de la Comptabilité matière (abrogé par le Décret n° 2103/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité)
- Loi n° 03-030 du 25 août 2003 instituant un vérificateur général révisée et abrogée par la Loi n° 2012-009 du 8 février 2012.
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 fixant les orientations générales en matière de décentralisation au Cameroun.
- Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes.
- Loi n° 2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions.
- Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État modifiée par Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.
- Loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.
- Loi n° 2008/009 du 18 juillet 2008 fixant le régime fiscal, financier et comptable applicable aux contrats de partenariat ; financier et comptable applicable aux contrats de partenariat.
- Loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.
- Loi n° 2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.
- Loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.
- Loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques
- Loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises publiques.
- Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.
- Ordonnance n° 46 bis/PGP du 16 novembre 1960 portant règlement financier en République du Mali.
- Ordonnance n° 69-47/PRES/MFC du 18 septembre 1969 portant loi organique relative aux lois de finances.
- Ordonnance n° 72/6 du 26 août 1972 fixant l'organisation de la Cour suprême.

- Règlement n°05/10-UEAC-190-CM-21 du 28 octobre 2010 portant création, attribution et fonctionnement du comité d'experts en gestion des finances publiques.

B. Rapports

1. Internationaux

- Banque Mondiale, *L'Afrique subsaharienne. De la crise à la croissance durable. Étude prospective à long terme*, 1989.
- Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1998-1999 : le savoir au service du développement*, édition Eska, Paris, 1999.
- Fonds africain de Développement, République du Cameroun programme d'appui aux réformes en matière de gouvernance (PARG) *Rapport d'évaluation*, octobre 2006.

2. Afrique

- Comptes rendus des travaux du Comité des experts en gestion des finances publics respectivement les 25 février 2011 et 29 avril 2011.
- Diagnostic stratégique de la cote d'ivoire sur la trajectoire de l'émergence, État de Côte d'Ivoire, 2015.

3. Français

Assemblée nationale, *Rapport du Groupe de travail sur « l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire »*, Président Laurent Fabius, rapporteur Didier Migaud, tome 1, 27 janvier 1999.

INDEX ALPHABETIQUE

Les chiffres renvoient aux numéros de page

A

Accountability : viii, 79, 82, 108, 112, 406, 545, 549, 601

Actions : 78, 81, 94, 101, 126, 127, 128, 151, 162, 185, 220, 260, 270, 288, 289, 291, 292, 296, 297, 317, 333, 336, 347, 370, 378, 384, 420, 421, 426, 428, 445, 446, 478, 506, 510, 512, 521, 546, 566

Audit : viii, 99, 110, 111, 138, 163, 165, 168, 169, 173, 175, 189, 192, 193, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 298, 299, 319, 362, 397, 407, 417, 426, 433, 440, 467, 468, 507, 508, 539, 564, 574, 576, 580

B

Budget : viii, 5, 10, 11, 19, 20, 21, 24, 25, 33, 44, 47, 54, 75, 89, 93, 94, 98, 99, 100, 102, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 118, 127, 149, 150, 151, 152, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 167, 170, 174, 175, 176, 181, 184, 185, 188, 191, 196, 199, 214, 217, 252, 254, 255, 256, 266, 267, 268, 274, 275, 287, 290, 294, 297, 300, 305, 309, 319, 333, 338, 349, 350, 352, 355, 359, 364, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 383, 388, 390, 397, 399, 406, 409, 413, 415, 416, 418, 419, 458, 478, 483, 487, 488, 490, 491, 492, 493, 496, 501, 506, 509, 510, 512, 514, 516, 518, 520, 528, 530, 559, 561, 562, 564, 570, 594, 597, 602, 605, 606, 609

Budget de moyens : 20, 21, 33, 90, 98, 149, 166, 201, 395

Budget programme : 20, 21, 93, 102, 157, 176, 214, 418

Budgétisation : viii, 44, 91, 93, 100, 105, 107, 108, 111, 160, 170, 199, 200, 217, 253, 288, 392, 428, 563, 573

C

Chambre des comptes : 12, 15, 97, 309, 313, 317, 320

Chambre régionale des comptes : 308

Changement de culture : 84, 247, 445, 546

Commissions parlementaires : 150, 368, 369, 371

Comptabilité : 11, 21, 24, 33, 34, 78, 88, 90, 94, 116, 118, 127, 136, 148, 151, 152, 153, 174, 180, 181, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 191, 193, 199, 200, 219, 226, 235, 252, 253, 257, 259, 260, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 299, 300, 302, 310, 311, 312, 338, 339, 340, 361, 392, 422, 423, 424, 449, 463, 481, 489, 539, 559, 561, 565, 573, 578, 586, 591, 592, 593, 594, 598, 607, 608, 609, 610, 611, 613

Comptabilité patrimoniale : 263, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 573, 591, 592

comptable public : 163, 208, 207, 209, 218, 252, 256, 257, 258, 270, 311, 312, 316, 342, 422, 423, 424

Conditionnalité : 33, 48, 56, 60, 61, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 356, 357, 570, 585, 587, 596, 603, 605

Conseil de Discipline Budgétaire et Financière : viii, 96, 97, 171

Contrôle citoyen : 153, 502, 514, 519, 520, 521, 523, 524, 536, 538, 584

Contrôle de gestion : 33, 76, 94, 99, 100, 118, 151, 161, 165, 166, 169, 174, 181, 188, 191, 193, 235, 252, 257, 275, 283, 285, 287, 288, 290, 291, 292, 299, 308, 379, 407, 419, 433, 435, 481, 514, 524, 539, 561, 562, 563, 564, 579, 592, 609

Contrôle de performance : 44, 99, 118, 157, 269, 360, 362, 426, 427, 439, 443, 484, 510, 512, 536, 539

Contrôle de régularité : 17, 33, 44, 87, 95, 96, 99, 102, 116, 118, 157, 161, 168, 176, 184, 214, 225, 234, 239, 268, 272, 308, 360, 361, 362, 402, 409, 418, 420, 422, 425, 426, 435, 443, 481, 510, 513, 530, 535, 539, 579

Contrôle de soutenabilité : 539

Contrôle interne : 99, 100, 138, 151, 152, 166, 169, 221, 362, 392, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 405, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 424, 425, 426, 433, 434, 435, 507, 524, 539, 562, 578

Contrôleur financier : 94, 184, 185, 539

Coordination : viii, 107, 172, 290, 292, 295

Cour de discipline budgétaire : 453

Cour des comptes : 224, 74, 94, 117, 141, 153, 164, 201, 218, 300, 301, 308, 310, 317, 318, 320, 321, 322, 340, 386, 412, 415, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 460, 462, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 475, 481, 485, 500, 523, 535, 538

D

Débat d’Orientation Budgétaire : ix, 94, 153, 163, 201

Deniers publics : 447, 574

Directives : 33, 93, 103, 114, 148, 149, 152, 153, 155, 175, 176, 180, 182, 183, 199, 201, 383, 386, 405, 410, 442, 449, 450, 451, 452, 453, 460, 468, 470, 473, 531, 537, 541, 581

E

Efficacité : 21, 25, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 58, 76, 77, 79, 83, 87, 89, 93, 102, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 115, 116, 117, 120, 121, 125, 126, 127, 133, 134, 137, 140, 142, 146, 147, 148, 156, 159, 161, 168, 171, 199, 201, 214, 215, 216, 219, 220, 300, 327, 360, 362, 363, 365, 392, 394, 395, 396, 398, 399, 401, 406, 407, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 420, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 435, 438, 440, 441, 444, 445, 446, 448, 452, 455, 466, 472, 481, 483, 484, 486, 488, 500, 510, 511, 512, 513, 517, 518, 521, 523, 524, 527, 531, 532, 533, 535, 536, 539, 540, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 583, 594, 595, 614

Efficience : 29, 79, 93, 109, 113, 140, 161, 168, 171, 216, 219, 360, 363, 394, 396, 398, 399, 409, 410, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 420, 425, 426, 428, 429, 430, 431, 432, 438, 446, 448, 472, 483, 510, 512, 513, 531, 532, 534, 536, 540, 549

F

Finances publiques : viii, 2, 3, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 56, 58, 59, 62, 63, 65, 67, 69, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 115, 116, 117, 118, 119, 124, 126, 127, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 168, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 183, 185, 187, 198, 199, 200, 201, 203, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221, 233, 243, 244, 245, 247, 248, 300, 301, 303, 307, 308, 309, 310, 311, 314, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 328, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 338, 344, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 409, 410, 411, 412, 413, 415, 416, 417, 418, 420, 425, 426, 427, 429, 430, 432, 433, 436, 439, 441, 442, 443, 444, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 456, 458, 459,

461, 463, 464, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 480, 481, 482, 483, 484, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 495, 496, 497, 498, 500, 501, 502, 503, 504, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 569, 571, 572, 573, 575, 577, 579, 580, 581, 583, 584, 586, 588, 589, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 601, 602, 603, 604, 605, 607, 608, 610, 611, 612, 613, 614

Fonctions : viii, 482, 573

France : xi, 2, 11, 12, 29, 30, 30, 32, 40, 68, 71, 76, 78, 89, 115, 128, 157, 128, 157, 168, 187, 310, 335, 340, 345, 381, 382, 414, 417, 419, 453, 459, 476, 491, 511, 559, 560, 565, 572, 577, 579, 582, 606

G

Gestion Axée sur les Résultats : ix, xi, 98, 100, 102, 104, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 135, 136, 149, 153, 157, 161, 170, 176, 183, 188, 191, 214, 215, 216, 223, 234, 237, 250, 258, 271, 276, 285, 287, 290, 298, 405, 418, 531, 549

Gestion publique : 1, 2, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 35, 38, 42, 44, 46, 76, 83, 84, 92, 93, 97, 99, 101, 102, 104, 106, 108, 111, 112, 114, 128, 135, 138, 153, 156, 167, 170, 175, 179, 201, 214, 215, 244, 245, 247, 248, 300, 322, 323, 346, 347, 354, 359, 360, 362, 363, 385, 391, 392, 393, 396, 405, 406, 411, 414, 415, 418, 425, 445, 447, 455, 459, 460, 466, 467, 468, 477, 482, 483, 484, 485, 487, 501, 506, 507, 508, 509, 510, 513, 521, 523, 524, 525, 527, 528, 529, 530, 532, 533, 534, 535, 543, 549, 560, 561, 562, 563, 577, 578, 583, 593, 599, 602, 606

Gouvernance financière : 77, 85, 102, 117, 118, 134, 138, 143, 146, 154, 155, 158, 164, 169, 170, 171, 185, 187, 191, 219, 221, 223, 237, 238, 240, 243, 244, 249, 251, 255, 258, 270, 271, 282, 283, 285, 307, 309, 346, 355, 356, 359, 364, 365, 384, 385, 396, 411, 441, 446, 448, 450, 453, 463, 466, 467, 468, 472, 474, 482, 483, 495, 501, 506, 507, 511, 512, 518, 524, 528, 530, 532, 534, 536, 537, 538, 540, 544, 549, 560, 571, 575, 589, 595

I

Indépendance : 6, 7, 11, 56, 63, 74, 87, 90, 95, 96, 130, 139, 140, 141, 142, 147, 153, 154, 157, 169, 201, 236, 257, 272, 280, 281, 282, 295, 302, 322, 348, 351, 390, 404, 411, 412, 431, 438, 439, 450, 451, 452, 453, 456, 458, 462, 468, 469, 470, 472, 476, 477, 485, 491, 492, 499, 517, 523, 535, 579

Indicateurs : 25, 93, 98, 99, 102, 110, 111, 114, 117, 118, 127, 149, 162, 287, 289, 290, 291, 405, 422, 424, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 440, 512, 564, 575, 576, 599

Institution supérieure de contrôle : 74, 140, 142, 153, 165, 201, 234, 235, 273, 309, 318, 411, 412, 415, 450, 451, 452, 468, 471, 473, 523, 524, 538, 547, 588

J

Jugement : 39, 189, 207, 279, 280, 302, 311, 315, 317, 325, 327, 329, 332, 333, 342, 343, 344, 429, 431, 448, 455, 467, 472

Juridiction financière : 321, 378, 438, 467, 468, 471

Juridictions : 15, 16, 17, 33, 74, 75, 95, 96, 97, 171, 197, 222, 236, 298, 300, 301, 303, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 312, 315, 316, 317, 320, 322, 324, 325, 331, 336, 361, 414, 438, 443, 444, 447, 448, 450, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 462, 463, 465, 466, 467, 469, 472, 473, 474, 475, 476, 478, 479, 480, 481, 484, 501, 514, 518, 523, 524, 535, 538, 539, 548, 561, 563, 589, 598, 602, 603

O

Objectifs : viii, 7, 25, 29, 34, 52, 61, 78, 79, 81, 83, 98, 102, 106, 107, 110, 112, 117, 118, 120, 121, 132, 142, 146, 147, 148, 158, 161, 163, 168, 209, 235, 257, 272, 276, 277, 278, 279, 287, 288, 289, 290, 291, 299, 347, 355, 357, 363, 374, 388, 389, 401, 403, 405, 419, 420, 421, 422, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 467, 472, 483, 510, 511, 512, 513, 519, 521, 522, 549, 562, 593

Ordonnateur : 27, 89, 94, 166, 184, 185, 209, 218, 251, 313, 314, 339, 342, 353, 377, 399, 404, 419, 420, 421, 422, 424, 471, 582

Organisation des Nations Unies : x; 67, 133, 139, 469, 446

P

Performance : viii, 18, 19, 20, 22, 25, 29, 30, 33, 34, 45, 76, 77, 80, 81, 83, 84, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118, 124, 131, 134, 135, 136, 138, 142, 143, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 158, 160, 161, 162, 166, 167, 168, 170, 175, 176, 178, 179, 181, 183, 186, 187, 188, 189, 191, 192, 193, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 222, 223, 225, 234, 237, 238, 239, 240, 243, 245, 247, 248, 249, 251, 268, 271, 277, 280, 281, 283, 284, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 299, 314, 319, 320, 347, 354, 362, 363, 364, 365, 378, 380, 389, 392, 394, 398, 399, 403, 404, 405, 407, 409, 410, 411, 414, 415, 417, 418, 420, 421, 422, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 436, 437, 440, 441, 445, 447, 450, 452, 455, 466, 467, 468, 470, 480, 482, 483, 484, 487, 506, 507, 508, 510, 511, 512, 513, 518, 519, 524, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 538, 541, 542, 543, 544, 545, 549, 561, 562, 569

Politique publique : 331, 511

Programmation : viii, 106, 111, 405

Programme : viii, 28, 53, 54, 57, 58, 60, 76, 91, 93, 94, 97, 100, 101, 106, 108, 109, 113, 215, 325, 392, 563, 570, 585, 597, 599, 604, 605, 606, 614

Q

Questions écrites : 17, 350, 370, 371, 498

R

Rationalisation : 1, 2, 6, 20, 25, 26, 28, 29, 30, 41, 45, 57, 85, 91, 99, 101, 126, 133, 134, 153, 170, 175, 178, 222, 224, 226, 227, 228, 230, 232, 250, 271, 354, 355, 357, 388, 396, 409, 410, 415, 416, 418, 432, 434, 444, 490, 523, 534, 539, 546, 548, 582, 597

Recettes : 5, 6, 10, 11, 16, 24, 44, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 79, 94, 105, 126, 127, 150, 151, 157, 159, 161, 166, 167, 205, 211, 212, 226, 235, 253, 256, 259, 262, 264, 277, 302, 308, 309, 311, 312, 319, 320, 321, 336, 369, 375, 383, 389, 429, 451, 468, 470, 472, 482, 484, 503, 511, 602

Recours : 23, 38, 41, 52, 56, 74, 79, 82, 88, 119, 124, 131, 173, 183, 215, 228, 229, 233, 244, 250, 261, 270, 271, 304, 306, 310, 331, 336, 337, 339, 340, 341, 342, 343, 453, 454, 475, 493, 504, 576, 604

Responsable de programme : 165, 166, 201, 218, 287, 288, 289, 291, 299, 420, 421, 512

Résultats : viii, 41, 44, 45, 72, 84, 93, 98, 100, 102, 104, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 120, 126, 135, 136, 138, 149, 153, 155, 157, 158, 161, 168, 170, 175, 176, 183, 185, 188, 191, 193, 214, 215, 216, 223, 225, 234, 237, 239, 240, 243, 245, 247, 249, 250, 258, 265, 271, 276, 277, 279, 283, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 296, 297, 298, 339, 340, 352, 363, 364, 375, 380, 385, 392, 401, 405, 409, 411, 412, 413, 414, 417, 418, 419, 420, 424, 427, 428, 429, 430, 432, 433, 436, 437, 438, 440, 441, 442, 443,

444, 445, 472, 482, 483, 509, 510, 511, 512, 524, 528, 529, 530, 531, 533, 535, 536, 537, 539, 540, 542, 543, 544, 545, 546, 548, 549, 562, 583, 592, 593

T

Transparence : 21, 29, 30, 34, 44, 73, 76, 92, 93, 100, 102, 103, 106, 111, 113, 136, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 157, 160, 163, 164, 165, 169, 171, 174, 180, 181, 183, 188, 189, 191, 192, 198, 199, 216, 219, 232, 234, 251, 252, 253, 260, 261, 265, 267, 272, 277, 295, 301, 308, 322, 338, 345, 354, 358, 363, 364, 365, 377, 380, 382, 383, 384, 386, 388, 392, 406, 420, 423, 431, 441, 442, 443, 444, 445, 448, 449, 451, 453, 461, 466, 467, 468, 469, 470, 474, 482, 483, 487, 493, 501, 502, 507, 508, 509, 512, 515, 519, 520, 521, 522, 531, 532, 534, 536, 539, 540, 549, 561, 571, 579, 607, 608, 609, 612, 613

U

Union Africaine : viii, 295

V

Visa : 159, 181, 184, 252, 254, 256, 434, 435, 460, 612

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GENERALE.....	1
SECTION 1. LA PERSPECTIVE CONTEXTUELLE ET DIACHRONIQUE DU SUJET	3
Paragraphe 1. Le Cameroun et sa situation économique et financière, cadre spatial de l'étude.	3
Paragraphe 2. Le mimétisme et le nationalisme comme méthode d'élaboration et de structuration de l'idéologie postcoloniale des règles de contrôle des finances publiques.	6
A. Le mimétisme comme méthode d'élaboration postcoloniale des règles du contrôle des finances publiques	7
B. Le nationalisme comme idéologie de structuration postcoloniale des règles de contrôle des finances publiques	12
Paragraphe 3. La structure traditionnelle du contrôle des finances publiques au Cameroun.....	14
SECTION 2. LES ÉLÉMENTS CONCEPTUELS DU SUJET.....	17
Paragraphe 1. La clarification notionnelle du sujet	17
Paragraphe 2. La délimitation conceptuelle du sujet	26
SECTION 3. LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU CAMEROUN EN QUESTION	30
Paragraphe 1. La construction de la problématique de l'étude	30
Paragraphe 2. L'adoption de la démarche méthodologique de l'étude	34
<i>PARTIE I. UN PROCESSUS DE TRANSFORMATION DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES INABOUTI</i>	<i>41</i>
TITRE I. UNE RATIONALISATION DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DÉTERMINÉE PAR DE NOMBREUX FACTEURS	42
CHAPITRE 1. UN NOUVEAU CONTEXTE ÉCONOMIQUE ADMINISTRATIF ET POLITIQUE	43
SECTION 1. LES FACTEURS ECONOMIQUES	44
Paragraphe 1. Les causes et manifestations de la crise économique.....	47
A. Les causes de la crise économique	47
B. Les manifestations de la crise économique.....	49
Paragraphe 2. Les implications et conséquences de la crise économique.....	52
A. Le recours aux appuis sous contraintes, des bailleurs de fonds internationaux	53
B. La fragilisation de la souveraineté par les conditionnalités des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS)	56
SECTION 2. LES FACTEURS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS	60
Paragraphe 1. Les mutations politiques	60
A. Les mutations politiques initiales	60
B. Les mutations politiques et institutionnelles additionnelles	66
Paragraphe 2. Les pesanteurs administratives	72
A. Les pesanteurs à vocation institutionnelle	72
B. Les pesanteurs d'ordre culturel.....	78
Conclusion du chapitre 1.....	82
CHAPITRE 2. UN RENOUVELLEMENT PARTIEL DU SOUBASSEMENT THÉORIQUE	83
SECTION 1. LA RENOVATION SIGNIFICATIVE DES FONDEMENTS THEORIQUES DU CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES	84
Paragraphe 1. La refondation de la philosophie du contrôle des finances publiques au Cameroun	84
A. La philosophie classique gouvernant les finances publiques au Cameroun	85
B. La philosophie nouvelle régissant les finances publiques au Cameroun	87
Paragraphe 2. La reformation de la logique du contrôle des finances publiques	91
A. La logique classique du contrôle des finances publiques au Cameroun	91
B. La logique nouvelle du contrôle des finances publiques au Cameroun	94
SECTION 2. LA RENOVATION LIMITEE DE LA PHILOSOPHIE DU CONTROLE	99
Paragraphe 1. Les origines externes de la philosophie du contrôle	99
A. Les berceaux américains de la culture de la performance	99
1. La source américaine de la culture de la performance	100
2. L'origine canadienne de la culture de la performance	103
B. Les foyers européens de la culture de la performance	104
1. L'expérience britannique de la culture de la performance	105

2. La pratique suédoise de la culture de la performance	107
C. La source d'inspiration française de la culture financière camerounaise de la performance	109
Paragraphe 2. L'internalisation autoritaire de la nouvelle logique de contrôle des finances publiques	113
A. Les conditionnalités, instruments autoritaires de conduite des réformes étatiques	113
B. La réforme des finances publiques camerounaises, résultat de l'application contraignante des conditionnalités internationales	118
Conclusion du chapitre 2	125
Conclusion du titre I	126
TITRE II. UNE ÉVOLUTION HÉSITANTE DES RÈGLES RELATIVES AU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	127
CHAPITRE 1. UNE TRANSFORMATION SIGNIFICATIVE DES RÈGLES RÉGISSANT LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	128
SECTION 1. LE RENOUVELLEMENT DE L'ASSISE JURIDIQUE EXTERNE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	131
Paragraphe 1. La rénovation des règles internationales du contrôle des finances publiques	131
A. La rénovation par les règles internationales non contraignantes	131
B. La rénovation par les règles internationales contraignantes	136
Paragraphe 2. La refondation des règles communautaires du contrôle des finances publiques	140
A. Les règles communautaires initiales de 2008	140
B. Les règles communautaires de 2011	141
SECTION 2. L'AJUSTEMENT DE L'ASSISE JURIDIQUE INTERNE DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	146
Paragraphe 1. L'adaptation des règles législatives du contrôle des finances publiques	147
A. La loi portant régime financier de 2007	148
B. Les lois postérieures au régime financier de 2007	151
Paragraphe 2. La reformation des dispositifs réglementaires du contrôle des finances publiques	162
A. Les textes réglementaires à objet organique	162
B. Les textes réglementaires à objet matériel	165
Conclusion du chapitre 1	166
CHAPITRE 2. UNE QUALITÉ INSUFFISANTE DES NOUVELLES RÈGLES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	168
SECTION 1. UNE QUALITÉ DISCUTABLE DES RÈGLES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	169
Paragraphe 1. Les défauts extrinsèques des règles juridiques de contrôle des finances publiques	169
A. La complexité du cadre juridique du contrôle des finances publiques	169
1. La pluralité des normes en matière de contrôle	170
2. L'incidence de l'inflation normative sur la qualité des règles du contrôle	176
a. L'inflation normative: facteur d'amélioration de la qualité du droit	179
b. L'inflation normative, vecteur d'érosion de la qualité du droit	183
B. L'effectivité mitigée de l'assise juridique du contrôle des finances publiques au Cameroun	187
Paragraphe 2. Les défauts intrinsèques des règles juridiques du contrôle des finances publiques	191
A. L'absence d'aggiornamento des régimes de responsabilité des acteurs du contrôle des finances publiques	191
1. Les causes révélées d'une absence d'aggiornamento des régimes de responsabilités des acteurs	191
a. L'assimilation de la faute de gestion au détournement des deniers publics	191
b. L'assimilation de la faute comptable au détournement des deniers publics	195
2. Les incidences attachées au défaut d'aggiornamento des règles de responsabilité des acteurs	197
a. Les incidences au plan objectif	198
b. Les incidences au plan subjectif	199
B. Les imperfections constatées dans le dispositif de contrôle des finances publiques, notamment une clarification insuffisante des règles qui restent tiraillées entre les deux logiques	201
1. L'ambivalence des logiques guidant le contrôle des finances publiques	201

2. Les incidences préjudiciables de la dualité des logiques sous-tendant le contrôle des finances publiques.....	204
SECTION 2. UNE QUALITÉ AMÉLIORABLE DES RÈGLES DU CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES	208
Paragraphe 1. Simplifier le dispositif juridique du contrôle des finances publiques	208
A. La simplification: une mesure corrective du dispositif juridique du contrôle des finances publiques	211
1. Les maux corrigés par la simplification	211
2. Les moyens de correction mobilisés pour la simplification	213
A. La simplification, un instrument utile.....	215
1. Un instrument bénéfique à la qualité du droit	215
2. Un instrument profitable aux sujets de droit	217
Paragraphe 2. Ajuster le dispositif juridique de contrôle des finances publiques	220
A. Les figures de l'ajustement du dispositif juridique.....	220
2. L'ajustement, un mécanisme d'articulation des normes juridiques.....	221
1. L'ajustement: un instrument d'appropriation des normes juridiques	223
B. Les enjeux de l'ajustement du dispositif juridique	225
1. L'ajustement au service de la qualité du droit	226
2. L'ajustement au service de la connaissance du droit	227
Conclusion du chapitre 2	229
Conclusion du titre II.....	230
Conclusion de la première partie	231
<i>PARTIE II. UN SYSTÈME DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES EN TRANSITION.....</i>	<i>233</i>
TITRE I. DES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ORIENTÉS VERS LES ENJEUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	234
CHAPITRE 1. L'ANCRAGE DU CONTRÔLE ADMINISTRATIF DES FINANCES PUBLIQUES À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	235
SECTION 1. LA RÉNOVATION DES CONTRÔLES TRADITIONNELS	236
Paragraphe 1. Le réaménagement du contrôle financier et comptable	236
A. L'ajustement du contrôle financier.....	237
B. Le réajustement du contrôle comptable	244
Paragraphe 2. La rationalisation de l'audit	256
A. La reconfiguration de l'assise juridique et institutionnelle de l'audit.....	256
B. La rénovation de la nomenclature et de la conduite de l'audit	261
SECTION 2. LA MISE EN PLACE DES CONTRÔLES NOUVEAUX.....	268
Paragraphe 1. Le contrôle assuré au sein des administrations concernées.....	268
A. La dissémination du contrôle interne au sein des administrations publiques	268
B. La diffusion du contrôle de gestion au sein des administrations publiques	272
Paragraphe 2. Le contrôle exercé par des institutions spécialisées	276
A. le contrôle confié à l'Agence Nationale d'Investigation financière	277
B. Le contrôle assuré par la Commission Anti-Corruption	279
Conclusion du chapitre 1	282
CHAPITRE 2. L'ARRIMAGE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	284
SECTION 1. LA CONSOLIDATION DU CONTRÔLE DES JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES	285
Paragraphe 1. L'existence éphémère des juridictions spécialisées	285
A. L'existence éphémère de la juridiction des comptes	285
1. L'apparition des juridictions des comptes.....	285
2. Le remplacement de la juridiction des comptes par le contrôle administratif.....	287
B. L'existence éphémère du Tribunal Criminel Spécial	289
1. L'apparition du Tribunal criminel spécial en 1961	289
2. La disparition du Tribunal Criminel Spécial en 1972	290
Paragraphe 2. La renaissance du contrôle des juridictions spécialisées.....	291
A. La résurgence du contrôle des juridictions des comptes.....	291
1. La résurgence des juridictions nationales des comptes	292
a. La diversification des compétences juridictionnelles	293

2. L'adjonction d'une juridiction communautaire des comptes	304
B. La renaissance du contrôle du tribunal criminel spécial.....	305
1. La compétence du Tribunal Criminel Spécial.....	306
2. Les procédures devant le Tribunal criminel spécial.....	310
b. Le raccourcissement des délais de procédure.....	310
b. La consécration de la restitution du délit.....	311
SECTION 2. L'ÉVOLUTION AMORCÉE DU CONTRÔLE DES JURIDICTIONS NON SPÉCIALISÉES.....	314
Paragraphe 1. La redéfinition du contrôle effectué par le juge pénal ordinaire	314
A. La limitation des compétences aux infractions de détournements de moins de cinquante millions	315
B. Les infractions touchant indirectement à la fortune publique.....	316
Paragraphe 2. Le renforcement du contrôle exécuté par le juge non répressif	318
A. La consolidation du contrôle de la légalité financière par le juge administratif	318
1. Le contrôle de la légalité des actes administratifs à incidence financière	320
2. Le contrôle de la légalité des actes du Conseil de discipline budgétaire et financière	323
a) Le contrôle fondé sur la nature administrative des sanctions du Conseil de discipline budgétaire et financière	323
b) Un contrôle exempté du recours gracieux préalable	325
B. La consolidation du contrôle de constitutionnalité des lois de finances	327
Conclusion du chapitre 2.....	328
CHAPITRE 3. L'ADÉQUATION DU CONTRÔLE POLITIQUE À LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	330
SECTION 1. LA MUTATION DE LA LOGIQUE DU CONTRÔLE POLITIQUE	330
Paragraphe 1. La marginalisation initiale du contrôle politique	330
A. La marginalisation du contrôle parlementaire	331
2. L'hégémonie de l'exécutif	331
2. La coloration politique du Parlement.....	333
B. La fermeture du contrôle aux autres acteurs politiques	335
1. Le musèlement des acteurs politiques	335
2. L'inaccessibilité de l'information financière	336
Paragraphe 2. La consolidation du contrôle politique	337
A. La libéralisation du contrôle politique.....	338
1. L'influence des instances internationales.....	338
2. L'ouverture du contrôle politique à d'autres acteurs	341
B. La mutation de l'objet du contrôle.....	342
1. Le maintien du contrôle de régularité	343
2. L'adjonction du contrôle de performance des finances publiques	344
SECTION 2. LA DEMOCRATISATION DU DISPOSITIF DU CONTRÔLE POLITIQUE	347
Paragraphe 1. La densification des moyens d'action des acteurs traditionnels	347
A. La densification du contrôle des organes délibérants	348
1. Le renforcement des moyens du Parlement	348
a. Le contrôle sans mise en jeu de la responsabilité	349
b. Le contrôle avec mise en jeu de la responsabilité du gouvernement	357
2. Le renforcement du rôle des organes délibérants des collectivités décentralisées	358
B. L'accentuation du contrôle présidentiel.....	360
Paragraphe 2. La consécration des nouveaux acteurs	361
A. L'ouverture du contrôle au public	361
1. Le droit de pétition des citoyens	362
2. Le droit à l'information des citoyens	363
3. Le "contrôle sanction" des citoyens	365
B. L'ouverture du contrôle aux acteurs internationaux	366
1. Le regard des instances communautaires	366
2. Le regard des institutions financières internationales	367
Conclusion du chapitre 3.....	370
Conclusion du titre I.....	372

TITRE II. DES OBSTACLES SURMONTABLES À L'ADAPTATION DES CONTRÔLES AUX ENJEUX DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	373
CHAPITRE 1. UN CONTRÔLE ADMINISTRATIF PERFECTIBLE	375
SECTION 1. L'ADÉQUATION PARCELLAIRE DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	376
Paragraphe 1. Les imperfections organiques	376
A. Les insuffisances du dispositif institutionnel de contrôle administratif des finances publiques	376
1. Le caractère pléthorique du dispositif institutionnel du contrôle interne des finances publiques.	377
2. La faible coordination du dispositif institutionnel du contrôle interne des finances publiques	380
B. Les déficiences du personnel chargé du contrôle interne des finances publiques	382
1. La disparité des profils de formation du personnel chargé du contrôle administratif	382
Paragraphe 2. Les malformations techniques	385
A. L'effectivité mitigée du cadre juridique relatif au contrôle administratif	386
B. L'effectivité limitée du dispositif technique du contrôle administratif	387
SECTION 2. LA NÉCESSAIRE CORRECTION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE ADMINISTRATIF	389
Paragraphe 1. La simplification du dispositif du contrôle administratif des finances publiques	389
A. La simplification organisationnelle du dispositif de contrôle administratif	390
B. La rationalisation fonctionnelle du dispositif de contrôle administratif	395
C. La rénovation de la responsabilité des acteurs budgétaire à l'aune de la nouvelle gestion publique	397
1. L'institution d'une responsabilité managériale de l'ordonnateur public	397
2. La rénovation de la responsabilité des Contrôleurs publics	400
Paragraphe 2. L'amélioration de la mise en œuvre du contrôle administratif	403
A. Rationaliser l'activité de contrôle	403
1. S'accorder sur le périmètre du contrôle	404
2. Reprogrammer les paramètres du contrôle	410
B. Optimiser les résultats du contrôle	413
1. La refondation des suites du contrôle administratif	414
2. La démocratisation des résultats du contrôle administratif	418
Conclusion du chapitre 1	421
CHAPITRE 2. UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL AMÉLIORABLE	423
SECTION 1. LA FRAGILISATION PERCEPTIBLE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL	424
Paragraphe 1. La configuration inadaptée des juridictions	424
A. Un cadre institutionnel imparfait	425
B. L'absence de mise en place d'une cour des comptes	425
1. La mise en place différée des juridictions inférieures des comptes	430
2. La proximité des juridictions avec le pouvoir exécutif	432
Paragraphe 2. L'emprise limitée des juridictions sur les finances publiques	434
A. La restriction de l'étendue du contrôle juridictionnel	435
1. L'absence du contrôle de la gestion publique	435
2. L'exclusion de certaines matières du contrôle	436
B. L'instrumentalisation de la répression	439
SECTION 2. L'AMÉLIORATION ENVISAGEABLE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL	442
Paragraphe 1. Les mutations organiques souhaitables	442
A. La mise en place d'un ordre juridictionnel des comptes complet	442
1. La mise en place de la Cour des comptes	443
2. La mise en place des juridictions inférieures des comptes	449
B. Le renforcement de la configuration des juridictions	450
1. L'allègement de la proximité des juridictions avec l'exécutif	450
2. Le renforcement des ressources humaines	451
Paragraphe 2. Les adaptations fonctionnelles envisageables	452
A. Le renforcement de l'action des juridictions	453
1. Les voies de renforcement au plan exogène	453

2. Les voies de renforcement au plan endogène.....	453
B. La mutation de l'étendue du contrôle	454
1. La généralisation du contrôle juridictionnel.....	455
2. La mutation du paradigme du contrôle : l'adjonction du contrôle de l'efficacité ou de la qualité au contrôle de régularité et de légalité	456
Conclusion chapitre 2.....	458
CHAPITRE 3. UN CONTRÔLE POLITIQUE AMENDABLE	460
SECTION 1. LA LIMITATION VISIBLE DU CONTROLE POLITIQUE	461
Paragraphe 1. La limitation du déploiement des acteurs traditionnels.....	461
A. La fragilité de l'action du Parlement	461
1. La fragilité résultant de la haute technicité des questions financières	462
2. La limitation du temps de contrôle.....	463
3. Le contrôle limité de certaines situations	464
B. Le maintien de l'hégémonie de l'exécutif	467
1. Le renforcement de la coloration politique	469
2. La neutralisation de l'action du Parlement par l'exécutif.....	471
Paragraphe 2. Les insuffisances dues à l'intervention des nouveaux acteurs	474
A. La limitation de l'accès à l'information	474
1. La limitation du droit à l'information par les exigences du secret	474
2. La limitation du droit à l'information en dehors des exigences du secret	476
B. L'inexistence de la contrainte de l'action des nouveaux acteurs	477
1. L'inexistence de moyens de contrainte de l'action du public.....	477
2. L'absence de contrainte du contrôle des acteurs internationaux	477
SECTION 2. L'OPTIMISATION SOUHAITABLE DU CONTROLE POLITIQUE	479
Paragraphe 1. Perspectives générales	479
A. La manifestation d'une véritable volonté politique d'assainissement des finances publiques	479
1. La prise de conscience de l'importance du contrôle par les acteurs	480
2. La généralisation du contrôle à toutes les finances publiques	481
B. L'appropriation de la logique du contrôle politique	482
Paragraphe 2. Perspectives spécifiques	485
A. Le renforcement de l'action du Parlement.....	485
1. L'allongement du temps d'action du Parlement.....	486
2. Le renforcement des moyens d'action du parlement.....	487
B. La définition du cadre d'intervention du public	490
Conclusion du chapitre 3.....	494
Conclusion du titre II	494
Conclusion de la seconde partie	495
CONCLUSION GENERALE	498
SECTION 1. LA CONSISTANCE DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE	500
Paragraphe 1. La perspective synthétique des résultats	500
A. L'hypothèse de recherche attestée par la conformation imparfaite des règles juridiques du contrôle à la nouvelle gestion publique	500
B. L'hypothèse de recherche certifiée par la conformité incomplète du dispositif technique de contrôle des finances publiques à la nouvelle gestion publique	504
Paragraphe 2. La dimension analytique des résultats	507
A. Les résultats de la recherche du point de vue disciplinaire.....	507
B. Les résultats de la recherche dans une perspective méta disciplinaire.....	510
SECTION 2. LES INCIDENCES DE LA RECHERCHE	513
Paragraphe 1. Les propositions d'ordre conceptuel.....	513
A. La nécessaire contextualisation de la réforme	513
B. L'impérative appropriation de la réforme.....	515
Paragraphe 2. Les propositions d'ordre opérationnel	516
A. Simplifier le dispositif de contrôle des finances publiques	516
B. Améliorer l'efficacité du contrôle des finances publiques	517
BIBLIOGRAPHIE	521
I. Ouvrages	521

A. Ouvrages généraux.....	521
1. Droit et contentieux constitutionnels	521
2. Droit et contentieux administratifs	523
3. Droit international.....	525
4. Introduction au droit et théorie du droit.....	526
5. Finances publiques et droit fiscal	527
B. Ouvrages spéciaux et dictionnaires	529
1. Finances publiques comparées et Systèmes.....	529
a. Finances publiques comparées	529
b. Systèmes.....	534
c. Droit comparé général	536
2. Dictionnaires.....	536
a. Thèses et mémoires	537
b. Articles de doctrine, contributions, notes de jurisprudence et conclusions	537
i. Articles et notes de jurisprudence	537
II. Documents officiels et rapports	574
A. Documents officiels	574
1. Africains	574
2. Camerounais	576
B. Rapports	581
1. Internationaux.....	581
2. Afrique.....	581
3. Français	581

RESUMÉ

LE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES AU CAMEROUN

RÉFLEXION SUR LA RATIONALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE DANS UN ÉTAT D'AFRIQUE FRANCOPHONE

La réflexion amorcée porte sur le contrôle des finances publiques au Cameroun, sous le prisme de la rationalisation de la gestion publique dans un État d'Afrique noir francophone. Elle prend corps dans un contexte marqué d'une part, par une transformation profonde du droit des finances publiques, du fait du passage d'une logique politique et juridique classique à une philosophie gestionnaire et managériale, orientée vers la quête des résultats et de la performance. D'autre part, ce contexte est caractérisé par une raréfaction des ressources publiques, alors que la volonté des pouvoirs publics d'impulser le développement économique est mise à mal par la généralisation des atteintes à la fortune publique et par une mise en oeuvre approximative des politiques publiques. Cette étude ambitionne de répondre à la question suivante : le contrôle des finances publiques au Cameroun, peut-il être considéré comme conforme aux nécessités de la nouvelle gestion publique, ou en rupture avec elles ? Se fondant sur l'hypothèse d'une conformité mitigée, elle caractérise l'idée de mitigation, à travers un processus de transformation du contrôle des finances publiques inabouti, alors que son système de contrôle est en transition.

La démonstration de l'inaboutissement du processus de transformation du contrôle des finances publiques se nourrit de deux idées essentielles. Le processus de rationalisation du contrôle est déterminé par de nombreux facteurs. Ils sont de nature économique, administrative et politique, se résumant à la crise économique, à la démocratisation et à la crise du modèle bureaucratique. Ces facteurs renvoient aussi aux mutations théoriques marquant le passage de ce contrôle, d'une approche juridique et politique, vers une perspective gestionnaire et managériale, ancrée dans la recherche de la performance. Il se concrétise par une évolution hésitante des règles du contrôle qui, bien que s'étant arrimées à la nouvelle logique, conserve un certain nombre d'apories, qui limitent la portée de leur transformation. Ces défauts du processus affectent le système de contrôle, qui apparaît comme en transition, tendu vers la nouvelle logique, mais toujours attaché à l'ancienne philosophie. Ce postulat se concrétise par un arrimage réel, mais partiel et parcellaire des mécanismes des contrôles administratif, politique et juridictionnel aux exigences imposées par la nouvelle gestion publique. Ces déficiences appellent nécessairement des ajustements organiques, fonctionnels et techniques, visant à parfaire la transition.

Mots-clés : Contrôle-finances publiques-Cameroun-nouvelle gestion publique-réforme-régularité-performance.

ABSTRACT

THE PUBLIC FINANCE CONTROL IN CAMEROON

REFLECTION ON THE RATIONALIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT IN A FRENCH-SPEAKING AFRICAN STATE

The reflection initiated focuses on the control of public finances in Cameroon, under the prism of the rationalization of public management, in a French-speaking black African state. It takes shape in a context marked on the one hand by a profound transformation of public finance law due to the transition from a classic political and legal logic to a managerial and managerial philosophy oriented towards the quest for performance results. On the other hand, by a scarcity of public resources, while the will of the public authorities to stimulate economic development is undermined by the generalization of attacks on public wealth and a rough implementation of public policies. This study aims to answer the following question: can the control of public finances in Cameroon be considered as consistent with the needs of the new public management or at odds with them? Based on the assumption of mixed compliance, it characterizes the idea of mitigation, through a process of transformation of public finance control that is incomplete while its control system is in transition.

The demonstration of the incompleteness of the process of transformation of public finance control is nourished by two essential ideas. With the aim of streamlining control, this process is determined by many factors. They are of an economic, administrative and political nature, summing up in the economic crisis, democratization and the crisis of the bureaucratic model. They also refer to the theoretical changes marking the shift from the control of public finances from a legal and political approach, to a managerial and managerial perspective rooted in the search for performance. It takes the form of a hesitant evolution of the rules of control, which, although anchored to the new logic, retains a certain number of aporia, which limit the scope of their transformation. These defects of the process affect the system of control, which appears as if in transition, tending towards the new logic, but still attached to the old philosophy.

This postulate takes the form of a real, but partial and fragmented linkage of the mechanisms of administrative, political and judicial controls to the requirements imposed by the new public management. These deficiencies necessarily require organic, functional and technical adjustments in order to complete the transition.

Keywords: Control- public Finances-Cameroon-new public management-reform-regularity-performance