

**DEMOCRATISATION ET PROCESSUS BUDGETAIRE DANS LES ETATS DE LA  
COMMUNAUTE ECONOMIQUE ET MONETAIRE DE L'AFRIQUE CENTRALE  
(CEMAC): LE CAS DU CAMEROUN.**

**Par :**

**Samuel Théophile BATOUM-BA-NGOUE  
Docteur en droit public**

Enseignant à la Faculté des Sciences Juridiques et  
Politiques de l'Université de Ngaoundéré  
(Cameroun).

**Introduction**

Pendant longtemps, les politistes ont fragmenté et isolé la réalité politique au lieu de la considérer comme un système constitué d'un ensemble d'éléments interdépendants<sup>1</sup>. Cette perception des choses liées à l'analyse classiques des phénomènes politiques a mis l'accent sur les institutions et les normes au détriment des comportements concrets et de la société qui les génèrent. Si un tel formalisme pouvait s'expliquer par le fait que, le substrat socio-culturel de l'Europe occidentale de l'époque était quasi identique, tel ne devrait plus être le cas de nos jours, lorsqu'il s'agit de faire une étude des sociétés africaines en construction<sup>2</sup>.

S'agissant particulièrement des Etats de l'Afrique Centrale en pleine mutation politique et au regard de l'approche développementaliste<sup>3</sup> qui fonde son analyse sur la modernisation des sociétés politiques, la démocratisation qui procède de la participation du plus grand nombre à la gestion des affaires publiques,<sup>4</sup> devrait permettre à ces Etats de passer d'un système politique traditionnel, c'est à dire monolithique, à un système politique moderne qui se veut pluraliste. Cette mutation devrait se matérialiser par un certain nombre de signes socio-politiques: Tout d'abord un degré relativement élevé de différenciation structurelle, ensuite une capacité accrue du système politique à conduire les affaires publiques, à régler les

---

<sup>1</sup> (R-G) Schwartzberg, *Sociologie politique*, Paris, Montchretien, 1998 P 137.

<sup>2</sup> (J.M) Bipoun Woum «L'Etat en Afrique comme objet d'étude : l'idée d'une statologie de situation «*Présence africaine*. N° 127/128 29 nov. – 3 Déc. 1982, P 352.

<sup>3</sup> Selon les tenants de l'école développementaliste, les systèmes politiques tendent à évoluer du stade «traditionnel» vers le stade «moderne». Voir à cet effet (J) Baudoin, *Introduction à la science politique*, Paris Mementos Dalloz, 1991 P 118.

<sup>4</sup> Dans son sens le plus générique, la démocratisation désigne l'extension progressive du principe de la citoyenneté à un nombre plus grand de participants et /ou à un champ politique plus vaste dans la perspective d'une prise de décision collective directe ou par l'intermédiaire des représentants élus. V (G) Hermet, (B) Badie, (P) Bimboum, (P) Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, A colin, 1994 P 80.

conflits et à satisfaire les demandes populaires et enfin une tendance à l'égalité à travers la participation populaire aux activités politiques.<sup>5</sup>

Pourtant, le constat qui se dégage de l'observation du fonctionnement budgétaire des Etats de l'Afrique Centrale, depuis l'année 1990 marquant le début du processus démocratique en Afrique, ne conforte pas les thèses développementalistes. Pour s'en convaincre, il suffit de faire une analyse des finances publiques des Etats africains héritiers de la législation financière française et regroupés au sein de la communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC).

En effet, parce qu'elles sont fondamentalement d'essence politique, qu'elles sont issues d'une longue histoire traversée notamment par une préoccupation fondamentale, celle de la transparence financière et que cette dernière a toujours été systématiquement liée à la qualité du lien social,<sup>6</sup> les finances publiques<sup>7</sup> se présentent comme un instrument privilégié d'analyse des sociétés politiques africaines en pleine transition démocratique.<sup>8</sup>

Vu sous cet angle, l'on se serait attendu, selon les développementalistes, que les finances publiques parce que d'essence démocratique,<sup>9</sup> furent le catalyseur du processus démocratique en Afrique, en accordant une grande participation populaire au cheminement budgétaire des Etats de la CEMAC. Le constat paradoxal qui ressort de l'analyse socio-financière de ces Etats et par ricochet du Cameroun, est que, plus le processus démocratique bat son plein, plus les masses populaires croupissent dans la misère et plus les institutions financières internationales allègent la dette et la réorientent, par le truchement de l'initiative des pays pauvres très endettés, vers les secteurs sociaux. Au total cette situation traduit tout simplement le fait que les administrations publiques des Etats de la CEMAC monopolisent le processus budgétaire (I) toutes choses qui marginalisent la société civile<sup>10</sup> à la fois génératrice et bénéficiaire potentielle des ressources budgétaires de l'Etat (II).

<sup>5</sup> (R.G) Schwartzberg, *Sociologie politique*, op. cit., pp. 187-190

<sup>6</sup> (M) Bouvier, (M-C) Esclassan, (J-P) Lassale, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 2<sup>e</sup> édition, 1995, p. 1

<sup>7</sup> L'expression finances publiques désigne à la fois l'activité de l'Etat ou d'une collectivité publique, en matière de ressources et de dépenses, sa situation financière, enfin la discipline qui s'intéresse aux dimensions économiques juridiques, administratives et politiques des opérations sur les deniers publics.

<sup>8</sup> (M) Kamto, «Quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme politiques au Cameroun in l'Afrique en transition vers le pluralisme politique», Paris, Economica, Université de Paris I, pp. 209-236.

<sup>9</sup> Il n'y a lieu de relever, ici que le souci de protéger les sujets ou citoyens contre des prélèvements abusifs et d'éviter un emploi inconsidéré des fonds publics a généré de nombreuses innovations institutionnelles. La plus importante est la revendication du consentement à l'impôt qui est directement à l'origine des parlements modernes des démocraties représentatives.

<sup>10</sup> Le concept de société civile hérité du XVIII<sup>e</sup> siècle permet de penser, dans une démarche philosophique qui privilégie désormais les droits fondamentaux de la personne humaine, ce qui, dépasse les individus et ce qui,

## **I – La monopolisation du processus budgétaire par les administrations publiques des Etats de la CEMAC**

Le préambule du texte constitutif de la CEMAC s'ouvre par les propos suivants : «Le gouvernement de la République du Cameroun; le gouvernement de la République centrafricaine; le gouvernement de la République du Congo; le gouvernement de la République du Congo; le gouvernement de la République Gabonaise, le gouvernement de la République de Guinée Equatoriale; le gouvernement de la République du Tchad, conscients de la nécessité de développer ensemble toutes les ressources humaines et naturelles de leurs Etats membres et de mettre celles-ci au service du bien-être général de leurs peuples dans tous les domaines ...»

Plus loin, l'article 2 du même traité indique que : « Les parties signataires décident du principe de création de quatre institutions rattachées à la communauté et constituant celle-ci:

l'union économique de l'Afrique centrale, l'union monétaire de l'Afrique centrale, le parlement communautaire et la cour de justice communautaire », comprenant une chambre judiciaire et une chambre des comptes.

Les principaux organes de la communauté sont: la conférence de chefs d'Etats, le Conseil des ministres, le Comité ministériel, le Secrétariat exécutif, le Comité inter Etats, la Banque des Etats de l'Afrique Centrale, la Commission bancaire de l'Afrique centrale et l'Institution de financement du développement

Sans s'attarder sur l'analyse du préambule et des dispositions de ce traité, l'on peut de prime abord, retenir que la CEMAC a pour objectif fondamental « le bien-être général des peuples des Etats qui la constituent ». Cependant la quasi-totalité des institutions rattachées à la communauté ainsi que ses organes principaux ne traduisent qu'implicitement l'implication des peuples. L'on peut d'ailleurs relever que, le Parlement communautaire qui semble être représentatif des préoccupations des populations des Etats de la CEMAC, ne verra sa convention adoptée que dans un «délai maximum de cinq ans».

De fait les organes de la communauté ne font que traduire sur le plan communautaire la préoccupation constante des Etats sur le plan national, de monopoliser à travers les administrations publiques, le processus économique et budgétaire. Sur le plan communautaire, le traité précise que la conférence des chefs d'Etats est l'organe suprême, que le conseil des Ministres assure la direction de chacune

---

socialement, s'oppose à l'Etat. Dans certains discours contemporains, la société civile aurait ses représentants qui se distinguent des professionnels de la politique voire entrent en concurrence avec eux.

des unions, que le secrétariat exécutif joue le rôle de plaque tournante entre les institutions. Une sourdine est mise sur le rôle aussi

bien du Parlement communautaire que de la cour de justice communautaire : toutes choses qui prennent véritablement en compte les intérêts des peuples.

Sur le plan étatique, le phénomène de la monopolisation des finances publiques par le «sommets de l'Etat» remonte en Grande Bretagne berceau du droit budgétaire. En effet, la naissance de ce dernier est tributaire d'une histoire émaillée d'événements dramatiques relatifs à l'affrontement qui a opposé les rois aux représentants du peuple britannique. Le premier principe des institutions financières actuelles, à savoir le consentement du peuple à l'impôt y a fait couler le sang, les pleurs, voire entraîné les guerres -il suffit de penser à la volonté manifeste du roi Jacques 1<sup>er</sup> de s'affranchir de ce principe en instituant des monopoles fiscaux<sup>11</sup>. Cette tradition est aujourd'hui fortement ancrée partout dans les Etats modernes. Elle s'est retrouvée dans les Etats africains post-coloniaux. Mais l'initiative budgétaire y demeure la chasse gardée du «sommets des Etats» alors que l'exécution de la loi de finances reste une prérogative des administrations publiques déconcentrées<sup>12</sup> excluant ainsi toute participation du peuple.

#### **A – L'initiative budgétaire chasse gardée du «sommets des Etats »**

Les Etats africains d'expression française, ont hérité après les indépendances, du système budgétaire et financier mis en place par la France sur l'ensemble des ses territoires coloniaux. Certains de ces Etats regroupés aujourd'hui au sein de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, ne sont pas sortis du cadre conçu par l'ancien colonisateur en matière de gestion des finances publiques.<sup>13</sup>

A certains égards, on s'est contenté d'une transposition pure et simple du système budgétaire et financier français dans ces Etats indépendants. C'est pourquoi s'agissant du Cameroun le Professeur Lekene Donfack a affirmé que « point n'est besoin d'intenter une action en recherche de paternité entre l'ordonnance camerounaise de 1962 et l'ordonnance française de 1959». <sup>14</sup> De ce cadre, héritage métropolitain, il ressort que l'impulsion budgétaire est donnée par le Président de République que l'évaluation des recettes budgétaires est une prérogative des experts et celle des

<sup>11</sup> (L) Trotabas et (J.M) Cotteret, *Droit budgétaire et Comptabilité publique*, Paris, Dalloz 1972, P 24

<sup>12</sup> (R.G) Nlep, *L'Administration publique camerounaise «contribution à l'étude des systèmes d'Administration publique»*, Paris L.G.D.J, 1986, P 58.

<sup>13</sup> Il s'agit du Cameroun, du Congo, du Gabon, du Tchad, de la République centrafricaine, de la Guinée Equatoriale. Ces Etats ont d'ailleurs signé deux conventions de coopération monétaire l'une entre eux, l'autre avec la France et se sont ainsi dotés d'une monnaie commune, le Franc CFA (Franc de coopération financière en Afrique).

charges publiques, un exercice de l'administration publique sans concertation avec la société civile.

### 1 – L'impulsion budgétaire présidentielle.

Le fait que la conférence des Chefs d'Etats soit l'organe suprême de la CEMAC n'est que le pendant, au niveau des Etats, du rôle que joue le Président de la République en matière

budgétaire. L'Etat, de nos jours, se présente comme une entité juridique indépendante de ses composantes, chargé de la régulation de l'ordre et de la promotion du bien-être des populations. Le Président de République qui s'identifie bien souvent à l'Etat<sup>15</sup> doit rechercher des moyens d'action pour faire appliquer la politique qui, dans les Etats de la CEMAC, est très souvent définie par lui.<sup>16</sup>

Certes, tous les chefs de départements ministériels et les responsables de toutes administrations publiques s'activent autour du budget de l'Etat. En réalité, ils ne sont concernés qu'au second degré dans la mesure où il n'existe qu'un centre unique d'impulsion budgétaire. Dans les Etats de la CEMAC cette impulsion est donnée par le Président de la République dont l'autorité s'exerce de manière dynamique. A cet effet, le Président de la République, s'agissant du Cameroun en particulier, oriente la politique financière de l'Etat dans des circulaires budgétaires.<sup>17</sup> Plus concrètement, il fixe les écarts de l'évolution probables des agrégats budgétaires et définit les modalités pratiques de prévision à travers un calendrier de travail.<sup>18</sup>

L'on devrait, à ce niveau, se poser la question de savoir quelle est la source d'inspiration des circulaires présidentielles en matière budgétaire. La question revêt une grande importance dans la mesure où le budget de l'Etat est constitué des recettes dont la provenance doit être cernée en vue d'un meilleur recouvrement, mais aussi des dépenses lesquelles doivent refléter les besoins profonds des populations. A l'observation, tout porte à croire que ces paramètres qui, pour l'essentiel, sont intimement liés à la composante sociologique de l'Etat ne sont pas toujours constitutifs du tableau de bord des circulaires présidentielles en matière budgétaire. Sans doute les informations contenues dans le rapport économique et financier confectionné par le Ministère de l'économie et des finances, sous tendent les directives présidentielles.

---

<sup>14</sup> (E.C) Lekene Donfack, *Finances publiques camerounaises*, Paris Berger Levrault, 1987, P 8.

<sup>15</sup> (G) Conac, « Portrait du Chef d'Etat », *Pouvoirs* N° 25, 1983 P 121.

<sup>16</sup> Article 5, al 2 de la Constitution camerounaise du 18 Janvier 1996.

<sup>17</sup> L'article 48 de l'ordonnance camerounaise N° 62/OF/4 du 7 Février 1962 énonce clairement que « Sous l'autorité du Président de la République, le Ministre des Finances prépare les projets de loi de finances ».

<sup>18</sup> Circulaire N° CAB-PR du 5 Janvier 1988 relative à la préparation du budget pour l'exercice 1988 / 1989 ; J.O du 1er février 1988.

Cependant ce rapport est confectionné sur la base des informations administratives qui ne sont pas toujours la résultante des réalités vivantes de la société civile. C'est du moins ce qui ressort de l'analyse des méthodes d'évaluation des recettes et des dépenses publiques, domaine des administrations déconcentrées de l'Etat.

## **2 – L'évaluation des recettes budgétaires : une prérogative des experts de l'administration.**

Le fait que les finances publiques requièrent, pour leur compréhension, une expertise certaine, pourrait, de prime abord, expliquer l'éloignement des citoyens, voire des élus du peuple des décisions budgétaires. Cependant, lorsque l'on sait quelle place occupent les aspects financiers dans l'organisation sociale, l'on ne saurait faire du processus budgétaire de l'Etat, une affaire relevant uniquement de la « République des experts».<sup>19</sup>

La lecture des lois de règlement des Etats de la CEMAC révèle que les prévisions des recettes fiscales sont toujours, soit très au dessus des réalisations, soit très en dessous de ces dernières.<sup>20</sup> Cependant, si l'on s'en tient au fait que les prévisions des impôts directs prélevés sur les salaires des agents publics sont du ressort du ministère de l'économie et des finances qui retient à la source et de manière autoritaire cette contribution fiscale des salariés de l'Etat aux charges publiques, et par conséquent sont plus ou moins maîtrisées, l'on ne devrait pas perdre de vue qu'une grande partie des contributions fiscales directes est faite par les autres personnes physiques ou morales de la société civile.<sup>21</sup>

De ce point de vue il serait maladroit de la part des administrations publiques, d'invalider l'accession de ces catégories d'imposables à la prévision des recettes de l'Etat. C'est pourtant ce que l'on rencontre dans la plupart des Etats de la CEMAC. En effet ces Etats éloignent leurs populations et par ricochet leurs représentants des centres de décisions de création des nouveaux impôts. Il n'existe, dans ces Etats, aucune véritable politique de concertation entre les contribuables, personnes physiques ou morales privées ou leurs représentants et les pouvoirs publics, en matière fiscale. La détermination de l'assiette, du taux et du mode de recouvrement des impôts est faite de manière unilatérale et à l'insu des contribuables par les experts du ministère de l'économie et des finances. Une très large majorité des contribuables ne découvrent

<sup>19</sup> (M) Bouvier, (M-C) Esclassan, (JP) Lassale, *Finances publiques* op.cit, P7.

<sup>20</sup> Voir à cet effet la loi N° 2000/08 du 30 Juin 2000 portant loi de finances de la république du Cameroun pour l'exercice 2000/2001, comparativement à la loi n° 99/007 du 30 Juin 1999 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 1999-2000.

l'existence de certains impôts que lorsque l'huissier du trésor se présente pour leur adresser une injonction d'acquitter l'impôt.

Dans des Etats où le principe «Nul n'est censé ignorer la loi» est lettre morte, compte tenu du « confort intellectuel » des populations, l'on peut comprendre la raison pour laquelle le taux de réalisation des recettes fiscales est inversement proportionnel aux prévisions. En fait comment peut-on en toute logique payer un impôt dont on ignore l'existence. D'un autre point de vue, l'on constate que certains contribuables qui sont informés à temps de la création de nouveaux impôts et taxes les boudent et refusent de les payer parce qu'ils ne perçoivent pas toujours le bien-fondé de leur contribution aux charges publiques. Cette situation s'explique par le fait que les besoins prioritaires des populations ne sont pas pris en compte lors de l'évaluation administrative des charges de l'Etat.

### **3 – L'évaluation administrative des charges de l'Etat**

Depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle, l'imbrication de l'Etat dans l'ensemble de l'économie - et même dans les Etats considérés comme les plus libéraux - est désormais un fait acquis.<sup>22</sup> Ce changement de dimension des finances publiques se manifeste par des dépenses d'un type nouveau auxquelles il faut ajouter celles qui résultent de la demande sociale. L'on aboutit ainsi à l'explosion de la croissance des charges publiques.

D'une manière générale les dépenses publiques peuvent être classées en deux catégories : la classification administrative et la classification économique.<sup>23</sup> La première répartit les dépenses en fonction de l'organisation de l'Etat, ses organes, ses fonctions et sa réglementation juridique. La seconde repose sur les différentes dimensions de l'activité économique de l'Etat. S'agissant de cette dernière approche, l'on peut répertorier trois sortes de dépenses publiques: les dépenses de transfert, les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement.<sup>24</sup>

Dans la plupart des Etats de la CEMAC, et au Cameroun en particulier, non seulement l'évaluation des dépenses est faite par les administrations publiques, mais l'on constate aussi que ces dépenses sont affectées moins au transfert qu'au fonctionnement des services publics. L'on ne saurait méconnaître la place importante qu'occupent les différentes administrations publiques dans l'évaluation des dépenses. Sans doute les services publics sont en possession des éléments nécessaires pour

---

<sup>21</sup> Il s'agit des agriculteurs, des éleveurs, des petits commerçants des opérateurs économiques, des entreprises privées.

<sup>22</sup> (M) Bouvier, (MC) Esclassan, (JP) Lassale, *Finances publiques* op. cit.

<sup>23</sup> (M) Duverger, *Finances publiques*, Paris, coll. Themis, P.U.F. 1978, P 39.

<sup>24</sup> Les dépenses de transfert sont celles qui sont inscrites au budget d'une personne publique mais qui transitent simplement par ce budget pour être distribuées au profit de particulier ou d'organisme. Les dépenses en capital

l'évaluation des «services votés» qui résultent des dépenses de personnel ainsi que des dépenses se rapportant aux achats de fourniture, aux prestations des services sans oublier les dépenses d'entretien. Cependant s'agissant des «demandes nouvelles»,<sup>25</sup> l'absence d'une concertation préalable pendant leur évaluation entre les administrations publiques et les divers représentants de la société civile,<sup>26</sup> fait penser que les préoccupations des composantes sociologiques ne sont pas prises en compte dans les Etats de la CEMAC. Sinon comment expliquer que les Ministères qui s'occupent des secteurs sociaux, notamment la santé et l'éducation, n'associent aucunement, soit les associations des parents d'élèves, soit les représentants des différents corps des enseignants, encore moins les ordres des médecins lors de l'évaluation des dépenses afférentes à ces ministères? Dans un tel contexte, les crédits budgétaires de l'Etat ne peuvent être affectés qu'au fonctionnement des services publics de la santé et de l'éducation et non à la résolution des problèmes relatifs à la santé et à l'éducation dans les Etats concernés. Au total, les administrations publiques évaluent les charges de l'Etat en marginalisant les administrés, principaux bénéficiaires des services administratifs.

L'on aboutit incontestablement à une évaluation des dépenses publiques «auto-centrée» sur les administrations publiques. Pour s'en vaincre, il suffit de constater que dans la plupart des Etats de la CEMAC, les dépenses de transfert qui portent aussi bien sur le secteur social que sur les subventions accordées aux régimes de sécurité sociale, ainsi que sur l'aide de l'Etat aux collectivités décentralisées, sont limitées comparativement aux dépenses de fonctionnement des services publics.<sup>27</sup> Certes, l'on pourrait comprendre que la persistance du marasme économique ait contraint les Etats à s'occuper du plus urgent, toutefois le constat qui se dégage de l'observation de l'exécution des lois de finances montre que le plus urgent choisi a toujours concerné le fonctionnement des administrations publiques vers lesquelles sont affectés la quasi totalité des masses budgétaires des Etats.

### **B – L'exécution de la loi de finances «auto-centrée» sur les administrations publiques**

---

sont d'ordre militaire et civil ... Les dépenses de fonctionnement quant à elles sont celles qui sont exigées par la marche des services publics et la vie de l'Etat.

<sup>25</sup> Il s'agit des dépenses relatives à toute proposition qui a pour effet d'augmenter les dépenses budgétaires en dehors de l'accroissement progressif des moyens dont disposent les services dans la détermination des services notés. Pour Loïc Philip ces dépenses doivent faire l'objet d'un dossier spécial comportant toutes les justifications nécessaires et un devis détaillé du coût de chaque mesure.

<sup>26</sup> La société civile est représentée dans ce cadre par les députés, les membres des comités de développement créés dans certaines localités, les conseillers municipaux, les représentants des syndicats et associations divers.

<sup>27</sup> Voir à cet effet les lois N° 99/007 du 30 Juin 1999 et N° 2000/68 du 30 Juin 2000 portant respectivement lois de finances du Cameroun pour les exercices 1999/2000 et 2000/2001.

L'exécution d'une loi de finances comporte deux principaux aspects : d'une part le financement du budget de l'Etat et d'autre part l'utilisation des crédits budgétaires en vue non seulement d'assurer le fonctionnement régulier des services publics mais également de poursuivre l'intervention et la régulation économique et sociale.<sup>28</sup> S'agissant du financement du budget de l'Etat, il existe au sein des Etats de la CEMAC une implication populaire mitigée dans le recouvrement des impôts et taxes. Pour ce qui est de l'utilisation des crédits budgétaires, l'on constate au regard de l'exécution des dépenses publiques, que les deniers publics sont prioritairement mis au service des pouvoirs publics.

### **1 – Une implication du peuple mitigée dans la création des impôts et taxes**

Les Etats financent l'essentiel de leur budget au moyen de ressources ordinaires notamment les impôts et taxes, les revenus de l'exploitation du domaine privé de l'Etat et les ressources tirées des prestations des services publics. Parmi ces sources de financement, l'impôt considéré dans sa dimension interne et externe occupe une place de choix puisqu'il représente généralement plus de 60% des prévisions de recettes totales de l'Etat.<sup>29</sup> Sur le plan juridique, l'impôt est l'expression du pouvoir régalién de l'Etat puisqu'il donne lieu à des prélèvements obligatoires sans contrepartie déterminée pour les contribuables personnes physiques ou morales. Ce pouvoir régalién est subordonné à une habilitation législative qui découle du principe du consentement des populations à l'impôt.

Cependant dans les Etats de la CEMAC, l'initiative de la création des impôts et taxes revient non pas aux représentants des populations que sont les parlementaires mais aux administrations publiques chargées des questions financières. Bien plus, l'autorisation parlementaire qui est accordée au gouvernement n'est pas subordonnée à une consultation préalable des contribuables par la représentation nationale. Il se pose ainsi deux problèmes qui, somme toute, aboutissent au même résultat à savoir la difficulté pour les administrations fiscales de recouvrer les ressources fiscales.

Le premier problème est relatif à l'inflation fiscale que l'on retrouve dans les Etats de la CEMAC. La pluralité des impôts et taxes et leur méconnaissance par les contribuables limitent leur recouvrement. Le second problème concerne le déficit d'information à l'endroit des contribuables et qui amène les agents des services fiscaux à imposer de manière fantaisiste les citoyens. Très souvent l'incivisme fiscal ou encore la fraude fiscale découlent d'une mauvaise interprétation des prélèvements obligatoires

---

<sup>28</sup> (A) Paysant, *Finances publiques*, Paris, coll. droit et sciences économiques, Masson, 1979, P 31.

<sup>29</sup> C'est ce qui ressort des lois de finances de la plupart des Etats de la CEMAC notamment les lois de finances camerounaises 1999-2000 et 2000-2001.

que les services fiscaux opèrent sur le patrimoine et les biens des populations. Il existe ainsi une adhésion populaire mitigée à la politique fiscale des Etats de la CEMAC, d'autant plus que les citoyens, majoritairement de souche rurale, ne voient pas, sur le plan des infrastructures, les fruits de leur sacrifice fiscal. D'une manière générale, les crédits budgétaires affectés au financement des projets locaux «atterrissent » dans les comptes bancaires des «entrepreneurs administratifs».<sup>30</sup>

## 2 – L'appropriation administrative des crédits budgétaires

Les crédits budgétaires mis à la disposition des départements ministériels contribuent à financer les dépenses de fonctionnements des administrations publiques, mais également les dépenses d'investissement. Pour ce faire, les gestionnaires de crédits doivent contacter des opérateurs économiques, soit pour la fourniture de matériels dont les services ont besoin pour leur fonctionnement, soit pour la réalisation des projets de construction d'infrastructures étatiques. Ces opérations financières entre les administrations publiques et les opérateurs économiques s'effectuent sur la base des marchés publics.<sup>31</sup>

Au terme de l'article 24 alinéa 1 du décret n° 95/10/ du 09 Juin 1995 portant règlement des marchés publics au Cameroun, les marchés publics sont passés après mise en concurrence des cocontractants potentiels de l'Administration, soit, sur appel d'offre, soit exceptionnellement à la suite d'une procédure de «gré à gré»

Le marché est dit de gré à gré lorsqu'il est passé sans appel d'offres et à la suite d'une négociation directe entre le maître d'ouvrage et le cocontractant de l'Etat retenu. A l'observation on constate que le marché de gré à gré qui est, au regard de l'article 24 de la loi du 9 Juin 1995, une procédure exceptionnelle de passation de marché et qui, au terme de l'article 40 de la même loi est passé dans les cas limités, se retrouve au Cameroun dans la quasi-totalité des contrats administratifs. Le gestionnaire de crédits dans le cadre d'un marché de gré à gré, est libre de choisir lui-même le cocontractant de la personne publique. Cette liberté emporte deux conséquences :

Tout d'abord le choix du cocontractant est discrétionnaire dans les marchés de gré à gré. Il en découle que l'ordonnateur des crédits peut, par un «prête-nom», devenir

---

<sup>30</sup> Dans la plupart des Etats de la CEMAC, les opérateurs économiques sont très souvent les agents publics qui par un système de *prête-nom*, créent des sociétés ou des entreprises. Ces dernières se voient attribuées des marchés publics par leur propre créateur alors gestionnaire des crédits. Au total, le gestionnaire de crédits et le propriétaire réel de l'entreprise chargée d'exécuter le marché public ne sont qu'une seule et même personne.

<sup>31</sup> Au regard du décret N° 95/101 du 9 Juin 1995 portant règlement des marchés publics au Cameroun et au terme de l'article 2, al. 1 « un marché public est un contrat écrit passé conformément aux dispositions du présent décret, par lequel un entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services s'engage envers l'Etat, une collectivité publique locale, un établissement ou une entreprise publique tels que définis par des textes particuliers, soit à réaliser un ouvrage ou des travaux de quelque nature que ce soit pour leur compte ou sous leur surveillance, soit à leur fournir des biens ou des services moyennant un prix.

un opérateur économique et s'attribuer des marchés publics. Le gestionnaire de crédits devient ainsi le fournisseur du matériel de bureau à travers le nom d'un ami ou d'un parent.

C'est ainsi que l'argent sortira du trésor public pour retrouver le compte bancaire du gestionnaire de crédits. L'on aboutit par ce fait à une appropriation par les agents publics des crédits budgétaires de l'Etat. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer un phénomène récurrent dans la plupart des grandes villes des Etats de la CEMAC : l'arrêt et l'abandon des chantiers publics et la multiplication des chantiers privés dont les propriétaires ne sont que les ordonnateurs des crédits budgétaires.

Ensuite la plupart des projets d'investissement se concentrent dans les centres urbains où se trouvent les services publics alors que la zone rurale, majoritairement occupée par les populations de la CEMAC demeure dans une carence infrastructurelle. Pour lutter contre cette marginalisation d'une catégorie sociale numériquement importante, les institutions financières internationales ont entrepris d'annuler la dette de certains pays de la CEMAC sur la base de l'initiative des pays pauvres très endettés, et d'orienter le montant des remboursements y afférents vers les secteurs de la santé, de l'éducation et vers la lutte contre la pauvreté.<sup>32</sup>

D'un autre point de vue, l'on observe que les subventions accordées aux pays africains par les pays industrialisés empruntent de plus en plus la voie de la coopération décentralisée. C'est ce qui explique sans doute la multiplication des interventions des organisations non gouvernementales dans les milieux ruraux. C'est dire que pour mieux atteindre les populations rurales, point n'est plus besoin de faire transiter les financements par les « sommets des Etats » qui perpétuent, dans le cadre de la CEMAC, la marginalisation de la société civile. Au regard de ce qui précède, l'on aboutit à la conclusion selon laquelle la très grande majorité de la population des Etats de la CEMAC demeure observatrice du processus budgétaire, laissant ainsi les pouvoirs publics jouer totalement le rôle d'acteur en la matière.

## **II – La marginalisation de la société civile en matière budgétaire**

A l'origine du Parlement se trouve l'impôt. En effet, la naissance du Parlement en Grande Bretagne est tributaire du principe du libre consentement du peuple à l'impôt et de son accord aux dépenses publiques envisagées.<sup>33</sup> C'est dire que tout ce qui concerne les questions fiscales et financières de l'Etat devrait être discuté, autorisé et contrôlé par la représentation nationale. Les Etats Unis sur cette base ont remis toute compétence

---

<sup>32</sup> Le Cameroun a bénéficié de cette éligibilité au cours de l'année budgétaire 2000 - 2001

<sup>33</sup> (G) Hermet, (B) Badie, (P) Birnbaum, (P) Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, op cit. p 112.

budgétaire au congrès américain.<sup>34</sup> De même la constitution française du 04 octobre 1958 énonce à l'article 34 que « la loi, fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature: le régime d'émission de la monnaie ». Or cette loi est faite par les représentants du peuple. C'est dire que de façon indirecte, le peuple participe à l'élaboration de la loi fiscale.

Dans les Etats de la CEMAC la constitution reconnaît au Parlement l'exclusivité des questions financières. C'est du moins ce qui ressort de l'article 26 al 1 de la loi N° 96-06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972 au Cameroun. Cependant une étude attentive du rôle des Parlements des Etats de la CEMAC en matière budgétaire révèle les limites de la représentation nationale et par ricochet l'éloignement de la société civile, du processus budgétaire. En réalité, l'institution qui est chargée de défendre les intérêts du peuple en matière budgétaire n'a pas toujours les moyens juridiques et personnels pour le faire. Le caractère déficitaire de l'intervention parlementaire sur les questions financières des Etats de la CEMAC est relayée sur un tout autre plan par l'inefficacité du contrôle extra administratif de l'exécution du budget de l'Etat.

### **A – Le rôle limité de la représentation nationale en matière budgétaire**

En raison du partage des compétences imposé par les constitutions des Etats de la CEMAC, le Parlement n'intervient pas dans la conception du budget de l'Etat. Au Cameroun, la loi reconnaît au Parlement seulement la faculté d'apporter des retouches par le biais des propositions et des amendements au projet de la loi de finances, lors de sa discussion et de son vote.<sup>35</sup> A l'observation on peut relever que ce pouvoir d'amendement des parlementaires s'est érodé au fil des tentatives de rationalisation de son travail. Tout en reconnaissant au Parlement le pouvoir de modifier le projet de loi de finances, la constitution a limité considérablement la marge de manœuvre des élus du peuple sur le double plan de la matière sur laquelle porte la discussion et du temps imparti à l'autorisation parlementaire. A ces deux limitations, il faut ajouter la démission tant individuelle que collective de ceux-là mêmes qui sont appelés à parler au nom du peuple tout entier.

#### **1 – La réduction de l'objet de la discussion**

Lors du vote du projet de loi des finances, le droit qui est reconnu aux élus du peuple de modifier ledit projet, est contenu dans un corset de règles tant législatives que constitutionnelles. S'agissant du Cameroun, le régime de recevabilité des amendements parlementaires admet des restrictions au regard de l'ordonnance N° 62/OF/4 du 7 février

---

<sup>34</sup> Article 1 section 7 de la Constitution américaine.

1962 et de la constitution du 18 janvier 1962. L'article 53 de l'ordonnance camerounaise de 1962 dispose «Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de la loi de finances ne peut être présenté sauf s'il tend à supprimer ou réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à améliorer le contrôle des dépenses publiques».

L'alinéa 2 de l'article 53 poursuit en ajoutant que «Tout amendement ou tout article additionnel doit être motivé et accompagné de développement et des moyens qui le justifient». De ces dispositions, il ressort qu'il est interdit aux députés de perturber l'action des pouvoirs publics en modifiant l'architecture initiale des recettes et des dépenses.<sup>36</sup> Les dispositions constitutionnelles qui semblent élargir la marge de manœuvre des parlementaires n'ajoutent finalement rien au pouvoir d'action aux élus du peuple.

En effet, l'article 23 alinéa 3 de la constitution du 18 janvier 1996 dispose : «sont irrecevables les propositions de loi ou amendements qui auraient pour effet, s'il sont adoptés, soit une diminution des ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance».

Une bonne compréhension de cette disposition révèle que les députés camerounais ne sont pas suffisamment outillés pour apporter des retouches au projet de loi de finances. Quand bien même il seraient amenés à revoir à la baisse le montant de certaines dépenses publiques, ils ne pourraient justifier une telle action que comparativement aux dépenses effectuées dans le cadre du précédent budget. Or il se passe qu'au moment de la discussion du projet de loi de finances de la nouvelle année budgétaire, le précédent exercice budgétaire n'est pas encore clos. Par conséquent les députés ne peuvent pas se fonder sur un passé récent pour faire des retouches dans le présent. Pour ce qui est de l'accroissement des ressources publiques, les députés ne peuvent le faire que par la création ou l'augmentation des impôts et taxes existants. De ce côté là aussi, les représentants du peuple ne tiennent pas à prendre le risque, pour des raisons électorales, d'imposer lourdement leurs électeurs.

De ce qui précède, il serait difficile pour les députés camerounais de concevoir les compensations nécessaires en pleine session budgétaire, non seulement parce que le projet de loi de finances leur est souvent remis après l'ouverture de la session budgétaire, mais aussi et surtout parce que le temps qui leur est imparti lors de cette session est considérablement bref.

---

<sup>35</sup> Article 18 al3 de la constitution du 18 janvier 1996.

<sup>36</sup> (E.C) Lekene Donfack, *Finances publiques camerounaises*, op. cit. P 142.

## **2 – Le rétrécissement du temps imparti au débat d'autorisation budgétaire**

Compte tenu de la complexité et du volume important du document budgétaire, l'idéal serait que le Parlement bénéficiât de suffisamment de temps pour discuter sur le projet de loi de finances avant son adoption. Tel ne semble pas toujours être le cas, dans la mesure où le temps imparti aux élus du peuple dans les Etats de la CEMAC est inversement proportionnel au volume du travail budgétaire.

S'agissant du Cameroun, l'article 49 alinéa 2 de l'ordonnance organique du 7 février 1962 fixe au 1<sup>er</sup> mai la date limite du dépôt du projet de loi des finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Or depuis la loi de finances du 1<sup>er</sup> juillet 1979, ayant abrogé l'article 49 de l'ordonnance de 1962, aucun délai n'est plus respecté. En effet, ce texte se contente de prévoir que «le projet de loi de finances de l'année, y compris les pièces annexes est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale immédiatement au début de la session budgétaire chargée de son examen».

Fort de cette disposition, le Président de la République, dans ses circulaires budgétaires, détermine chaque année une date limite pour le dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale. C'est dire que finalement, le temps imparti aux députés camerounais pour la discussion budgétaire est tributaire de la volonté présidentielle et non d'une loi. Pour s'en convaincre, on peut relever que la circulaire présidentielle du 3 Janvier 1985 avait retenu la date du 15 Mai 1985 pour le dépôt du projet de loi de finances 1985 – 1986, alors que pour l'exercice budgétaire 1988 – 1989, le dépôt du projet de loi de finances n'est survenu qu'entre le 15 et le 20 Juin 1988, soit environ dix jours à consacrer aux discussions et au vote. Quelle peut être la qualité du travail parlementaire dans un délai aussi court,<sup>37</sup> lorsque l'on qu'il s'agit d'une matière complexe et d'une technicité avérée,<sup>38</sup> qui rebute les citoyens et même les élus du peuple. Tout porte à croire que la démission intellectuelle des députés lors de la discussion du projet de loi de finances est très vite établie.

## **3 – La démission intellectuelle des élus du peuple.**

Il faut d'emblée dire que les finances publiques pâtissent d'une image négative. Non seulement la matière ne jouit pas d'une très bonne image dans le public en général, mais l'on doit également reconnaître que même pour les spécialistes, la discipline est synonyme d'aridité, de techniques compliquées sujettes à une évolution rapide.<sup>39</sup> L'on ne devrait par conséquent pas être surpris de constater que les représentants du peuple

<sup>37</sup> L'on doit relever que l'année budgétaire commence impérativement au Cameroun le 1 Juillet de chaque année.

<sup>38</sup> (M) Bouvier, (M C) Esclassan, (J P) Lassale, *Finances publiques*, op. cit. P 6

<sup>39</sup> (M) Bouvier, (M C) Esclassan, (J P) Lassale, *ibid.*, P 2

appelés à travailler sur le projet de loi de finances souvent à des heures tardives de la nuit<sup>40</sup> fassent montre d'un inconfort intellectuel lors de la discussion du document budgétaire.

Autant les députés sont intéressés par l'origine des ressources budgétaires de l'Etat et l'utilisation qui en est faite, autant certains sont démunis intellectuellement, lorsqu'il faut convaincre les membres du Gouvernement fortement assistés de leurs collaborations experts dans le domaine, pendant les travaux en commission, d'orienter les recettes ou les charges publiques dans le sens de la défense des intérêts des populations. Face à l'argumentaire dense et savant présenté par les « ministres dépensiers », qui défilent devant la commission des finances en vue de soutenir leurs enveloppes budgétaires, les députés sont contraints à la démission intellectuelle. A tout point de vue le « pugilat » intellectuel entre les membres du Parlement et les membres du gouvernement est déséquilibré et à l'avantage des seconds. C'est ainsi que le pouvoir financier de la représentation nationale est vidé de toute substance. L'exclusivité du pouvoir de l'exécutif en matière financière est encore plus marquée quand l'on sait que le contrôle extra-administratif de l'exécution du budget est largement inefficace.

### **B – L'inefficacité du contrôle extra-administratif de l'exécution budgétaire.**

En principe le budget de l'Etat doit être exécuté conformément à l'autorisation qui a été accordée par le Parlement. C'est dire qu'il revient, à l'organe qui a discuté et voté le projet de loi de finances, le soin de s'assurer que l'exécution du budget est faite selon les termes de l'autorisation. Pourtant, à l'observation on peut relever que le contrôle parlementaire de l'exécution du budget est escamoté au profit du contrôle administratif. La nature de ce dernier contrôle, jointe à l'exercice timide du contrôle juridictionnel et à la portée limitée du contrôle politique du Parlement, est édifiante à ce sujet.

#### **1 – La nature du contrôle administratif de l'exécution du budget.**

D'une manière générale, 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.<sup>41</sup> En matière de finances publiques, on peut envisager trois types de contrôle : le contrôle de régularité dont l'objet est la conformité de l'exécution des recettes et des dépenses aux lois et règlements en vigueur; le contrôle de qualité ou de gestion et enfin le contrôle de rationalité économique qui vise à vérifier la comptabilité des prévisions budgétaires avec les objectifs du plan.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Au Cameroun les séances budgétaires au Parlement se poursuivent parfois jusqu'à quatre heures de la matinée.

<sup>41</sup> (F J) Fabre, *Le contrôle des finances publiques*, Paris, P.U.F, 1968, P 8.

<sup>42</sup> *Ibid.*

L'idéal serait que l'on exerçât ces trois types de contrôle pour pallier au maximum les irrégularités constatées dans l'exécution du budget. S'il est vrai que l'organisation du contrôle de l'exécution du budget doit répondre à un premier impératif à savoir son efficacité, force est de constater que dans la plupart des Etats de la CEMAC, le contrôle de régularité dont l'efficacité reste à démontrer, s'avère être le prototype du contrôle budgétaire. Or cette conception traditionnelle de contrôle budgétaire dont la plupart des Etats ne se satisfont plus<sup>43</sup> conforte les administrations publiques des Etats de la CEMAC.

Tout d'abord il s'agit d'un «endo-contrôle», c'est-à-dire d'un contrôle exercé par l'Administration sur l'Administration. La tendance certes est à la multiplicité des contrôles, dans un souci de prévention des irrégularités financières. Or qu'il s'agisse des contrôles a priori ou concomitants aux opérations d'engagement et de liquidation exercés par l'ordonnateur et le comptable public sur leur gestion réciproque, ou alors du contrôle effectué par le contrôleur financier placé auprès des diverses administrations ou encore des contrôles inopinés exercés par les brigades mobiles du ministère de l'économie et des finances, l'on peut constater que les contrôlés et les contrôleurs relèvent tous des administrations publiques de l'Etat, et sont très souvent formés dans la même institution.<sup>44</sup>

Ensuite on peut relever qu'au Cameroun même «l'exo-contrôle» exercé par le ministère chargé du contrôle supérieur de l'Etat, et supervisé par le Président de la République, ne peut aboutir qu'à la rédaction des rapports de contrôle, lesquels sont déposés à la Présidence de la République. Seul le Président de la République est juge de l'opportunité de soumettre un rapport des inspecteurs d'Etat à l'appréciation du conseil de discipline budgétaire et comptable,<sup>45</sup> organe habilité à prononcer des sanctions contre les gestionnaires de crédits et comptables publics indécents.

## **2 – l'exercice timide du contrôle juridictionnel.**

Les contrôles externes de caractère juridictionnel répondent à trois préoccupations : contrôler et apurer les comptabilités publiques, sanctionner les fautes de gestion, sanctionner les infractions commises en matière financière, notamment les cas de détournements de deniers publics. Cependant, et comme le relève Jean Marie

---

<sup>43</sup> (B) Gournay, «Tendances actuelles du contrôle des finances publiques» in *R.F.A.P* N° 27 Juillet – Septembre, 1983.

<sup>44</sup> (E.C) Lekene Donfack, *Finances publiques camerounaises*, op.cit P 349.

<sup>45</sup> Ces contrôleurs sont presque tous formés à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)

Breton, « le caractère juridictionnel des procédures envisagées n'implique pas qu'elles soient uniquement confiées à des magistrats ». <sup>46</sup>

En effet s'agissant du Cameroun, le juge judiciaire s'est adjoint le conseil de discipline budgétaire et comptable qui, organiquement, relève de l'administration centrale du Ministère chargé du contrôle supérieur de l'Etat. Certes le juge judiciaire dont l'intervention est reconnue applique les deux lois de 1962 et code pénal. <sup>47</sup> Mais son action passe par une phase d'instruction confiée à la délégation générale à la sûreté nationale, <sup>48</sup> ce qui limite en réalité son pouvoir d'investigation.

D'un autre point de vue, la nature juridique de « conseil » de discipline budgétaire et comptable ne lui confère pas le statut d'un véritable organe juridictionnel. En effet le décret N° 83/159 du 24 Octobre 1983 qui crée cette institution consacre son caractère mi-politique, mi-juridictionnel. Comme le relève un auteur, l'efficacité de son action est relative, compte tenu de l'environnement socio-politique dans lequel baignent nos finances publiques. <sup>49</sup> C'est dire que le conseil de discipline budgétaire et comptable est une juridiction des comptes d'un genre particulier.

Tout d'abord cet organe fait partie intégrante de l'administration centrale de l'Etat. De sa filiation organique qui ressort de l'organigramme du Ministère chargé du contrôle supérieur de l'Etat, il apparaît que son secrétariat permanent est placé sous l'autorité d'un haut fonctionnaire nommé par un arrêté du Président de République.

Ensuite la situation juridique de son personnel démontre qu'il s'agit des agents publics dont le recrutement obéit au droit commun. La diversité des origines du personnel en service au secrétariat permanent du conseil de discipline budgétaire et comptable ne lui confère un statut ni spécifique ni homogène. Cette précarité du statut du personnel du conseil, contraste avec la stabilité qui caractérise l'organisation des juridictions.

Enfin il faut relever que le conseil qui a une fonction juridictionnelle trouve cependant son fonctionnement suspendu à la volonté du Président de la République. En effet, dans le cadre de ses missions de contrôle, toute intervention du conseil doit être préalablement autorisée par le Président de la République. Au total, la nature politique de cet organe juridictionnel est clairement établie. Les carences du contrôle juridictionnel

---

<sup>46</sup> (J M) Breton, *le contrôle d'Etat sur le continent africain (contribution à une théorie des contrôles administratifs et financiers dans les pays en voie de développement)*, Paris, LGDJ, Nouvelles Editions Africaines, 1978, P 396.

<sup>47</sup> Il s'agit de la loi fédérale N° 62 -10 du 9 Novembre 1962 portant répression des infractions relatives à la fortune publique et de l'article 184 du code pénal sur les détournements des deniers publics.

<sup>48</sup> Evele Karkou, *L'Encadrement juridique de l'infraction du détournement des deniers publics*, Mémoire de Maîtrise en droit privé, Université de Ngaoundéré, Novembre 2000, P 46

<sup>49</sup> (E.C) Lekene Donfack, *Finances publiques camerounaises*, op. cit. P 339.

sont renforcées par la portée limitée du contrôle parlementaire pour finir par faire des finances publiques dans les Etats de la CEMAC une affaire purement « présidentielle ».

### **3 – La portée limitée du contrôle politique du Parlement.**

Dans un environnement dominé par les technostuctures notamment celle des finances publiques, le parlementaire apparaît comme le recours des citoyens contre les citadelles administratives.<sup>50</sup> La légitimité du contrôle parlementaire qui est d'essence politique se fonde ici sur la nécessité de l'existence d'un contrepoids aux initiatives de l'exécutif. Pourtant, à l'observation du fonctionnement des Parlements des Etats de la CEMAC en matière budgétaire, on relève que non seulement le Parlement est privé de l'initiative budgétaire mais également que le contrôle qu'il doit exercer sur le processus budgétaire demeure sinon approximatif, du moins très rudimentaire.

Tout d'abord le contrôle de l'exécution du budget dans le monde en général et en Afrique en particulier a succombé sous le poids de la technocratie qui entoure l'élaboration et l'exécution de la loi de finances.

Ensuite le contrôle de l'exécution du budget qui peut se dérouler soit pendant l'exécution du budget, soit après son exécution, garde une portée limitée. S'agissant du contrôle parlementaire pendant l'exécution de la loi de finances, il participe du contrôle général du Parlement sur le gouvernement. Il se réduit, soit à des questions écrites ou orales posées par les députés aux Ministres et relatives à certains aspects de l'exécution du budget, soit à la constitution des commissions d'enquête parlementaires sur un problème financier donné.

Dans les deux cas, l'on constate d'une manière générale que ni les réponses des Ministres aux députés ni les rapports des commissions d'enquête parlementaires ne participent véritablement à la finalité de tout contrôle à savoir la sanction en cas d'irrégularité dûment établie.

Pour ce qui est du contrôle parlementaire exercé après l'exécution du budget, il est confiné essentiellement au vote de la loi de règlement,<sup>51</sup> laquelle est déposée sur le bureau du Parlement en général deux années après la clôture de l'exercice budgétaire.<sup>52</sup> Il s'agit en fait beaucoup moins d'un contrôle que d'une sorte de quitus accordé par le Parlement à l'Exécutif sur la gestion de l'avant dernier exercice budgétaire.

---

<sup>50</sup> (E.C) Lekene Donfack, *Ibid*, P 355.

<sup>51</sup> La loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année ; le cas échéant, il ratifie les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. (art 35 de l'ordonnance française N° 59 – 2 du 25 Janvier 1959)

<sup>52</sup> A titre d'exemple la loi de règlement de l'exercice budgétaire 1998 – 1999 est contenue dans la loi de finances camerounaise de l'exercice 2000 – 2001.

Au total, il ressort que le peuple, à travers ses représentants est timidement associé au contrôle de l'exécution du budget de l'Etat. De fait l'on constate, s'agissant de l'exécution des marchés publics, que les populations dont la localité est bénéficiaire d'un ouvrage public, sont très souvent désarmées, lorsqu'elles découvrent qu'un chantier public qui a à peine démarré est aussitôt abandonné par les «Entrepreneurs administratifs» qui sillonnent la République à la recherche d'autres marchés publics. Ces populations n'arrivent pas à expliquer pourquoi les chantiers publics auxquels sont affectés d'importants crédits budgétaires sont abandonnés alors que ceux qui sont chargés de les amener à terme, demeurent dans l'impunité la plus totale.

### CONCLUSION :

Au moment où la plupart des pays africains se bousculent à la porte de l'éligibilité à l'initiative des pays pauvres très endettés, force est de constater que les emprunts effectués auprès des institutions financières internationales par ces pays africains, n'ont véritablement pas été orientés vers les catégories sociales les plus nombreuses et le plus fragiles.<sup>53</sup>

Le fait que les organismes financiers créanciers des Etats africains conditionnent l'allègement de la dette à l'obligation pour ces Etats d'orienter les crédits affectés au remboursement de ladite dette vers les secteurs sociaux<sup>54</sup> est révélateur de cette situation. La conclusion qui s'en dégage est que les administrations publiques des Etats de la CEMAC ont perpétué, même avec l'avènement du processus démocratique, la monopolisation de l'utilisation des ressources publiques au détriment de la société civile. Sinon comment expliquer le fait que les chantiers publics de construction des salles de classe, des hôpitaux, sont abandonnés alors que les chantiers privés de construction des villas personnelles des gestionnaires de crédits des administrations publiques évoluent parfois à une vitesse vertigineuse. C'est dire que les finances publiques sont restées une affaire des pouvoirs publics et par ricochet des agents qui les exécutent et n'ont pas suivi le processus de démocratisation en cours dans les Etats de l'Afrique centrale. Cette situation a favorisé le passage des crédits budgétaires, des chantiers publics vers les chantiers privés.

De ce constat, il résulte qu'il est urgent de démocratiser le processus budgétaire des Etats de la CEMAC. Pour ce faire, une concertation permanente et franche en la matière entre la société civile et les pouvoirs publics devrait être établie pendant le cheminement budgétaire des Etats. L'on devrait ainsi aboutir, dans le cadre de la bonne

---

<sup>53</sup> Ces catégories sociales renferment : les jeunes, les populations rurales, les «économiquement faibles »

<sup>54</sup> Ces secteurs sociaux sont relatifs à l'éducation, à la santé, à la lutte contre le sida et contre la pauvreté d'une manière générale.

gouvernance à une «popularisation»<sup>55</sup> des finances publiques et à une «publicisation»<sup>56</sup> des finances privées.

### **RESUME DE L'ARTICLE**

Une décennie après l'avènement du processus démocratique en Afrique, il ressort de l'observation des institutions politiques africaines en générale et de celle des Etats de la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale en particulier, que les mutations ont été plus juridiques que politiques et sociologiques. L'exemple pris du fonctionnement budgétaire des Etats de la CEMAC est révélateur à ce sujet. En effet parce que d'essence fondamentalement démocratique, les finances publiques auraient pu servir sinon de catalyseur, du moins de vecteur au processus démocratique en cours dans les Etats de l'Afrique centrale. Au demeurant, il s'est avéré que le fonctionnement budgétaire et financier de ces Etats a le plus conservé, au double plan procédural et personnel, les stigmates du monolithisme institutionnel. C'est du moins ce qui ressort de l'analyse du système budgétaire de l'Etat camerounais.

### **II – Adresse**

**BATOUM – BA – NGOUE Samuel Théophile**

Docteur en droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Ngaoundéré

BP. 454 Ngaoundéré – Cameroun.

### **III – Biographie.**

BATOUM – BA – NGOUE Samuel Théophile né le 15 Janvier 1962 à Douala (Cameroun), Titulaire d'un Doctorat en droit public, enseignant à la faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Ngaoundéré au Cameroun, depuis Octobre 1995, Membre de plusieurs équipes de Recherches en droit public et Science Politique.

---

<sup>55</sup> La popularisation dans ce cadre pourrait signifier le fait de faire adhérer le maximum de citoyens au processus budgétaire de l'Etat.

<sup>56</sup> La publicisation consisterait à rendre publiques les opérations de privatisation des entreprises publiques et à permettre au maximum d'opérateurs économiques de pouvoir y prendre des actions