



LA DISCIPLINE BUDGETAIRE DANS LES FINANCES PUBLIQUES DES ETATS DE LA CEMAC : EXEMPLES DU CAMEROUN, DU GABON ET DU CONGO.

Par :

LIDOU Oussen

Docteur en droit public

Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Yaoundé 2 / Cameroun

ouslidou@gmail.com /Tel:(+237)675 08 04 28/ (+237)692 75 84 23.

RESUME

La crise économique et financière qu'a connue le monde en 2008 n'a pas épargné les Etats de la zone CEMAC. Elle est marquée par des déficits budgétaires excessifs, et un endettement prononcé des Etats auprès des banques et des marchés financiers, révélant ainsi leur vulnérabilité financière. Pour pallier à cette crise, la solution envisagée par la CEMAC et imposée aux Etats membres s'articule autour de la discipline budgétaire. Celle-ci vise la stabilité budgétaire, la maîtrise de l'endettement et la croissance. Elle se traduit par l'application des critères de convergence économiques et financières, la mise en œuvre des politiques financières d'assainissement, la surveillance multilatérale des politiques budgétaires et d'endettement et l'harmonisation des législations au sein des Etats membres. Mais, face à la persistance des effets pervers de la crise, l'on se pose la question de savoir quel est l'état de la discipline budgétaire dans les finances publiques des Etats de la CEMAC ? L'analyse de la gouvernance budgétaire et financière de ces Etats, à travers la méthode juridique, révèle une application mitigée de la discipline budgétaire. Bien que cette discipline soit matériellement consacrée, sa mise en œuvre demeure structurellement relative, s'expliquant par la maîtrise approximative du déficit, l'augmentation de l'endettement public, ainsi que le caractère peu dissuasif du dispositif de sanction.

Mots clés : *Discipline budgétaire, finances publiques, Etats, CEMAC.*

ABSTRACT :

The States of the zone EMCCA have also been struck by the world economic and financial crisis of 2008. This crisis has been marked by excessive budget deficits, and pronounced indebtedness of States to banks and financial markets, thus revealing their financial vulnerability. The budgetary discipline appears to be the solution the EMCCA has resorted to and imposed it then on members States in order to tackle this crisis. This means budgetary stability, debt control and growth. This budgetary discipline is based on economic and financial convergences criteria, financial consolidation policy, and multilateral surveillance of budgetary and indebtedness policies and harmonization of legislation within States members. But the long lasting perverse effects of the crisis lead to ask the question of the state of the budgetary discipline of public finances within the States of EMCCA. The analysis of the budgetary and financial governance of these States, through the legal method, reveals that the budgetary discipline is not fully respected. Although formally established, the implementation of this budgetary discipline remains structurally relative, as we can see the approximate control of the budgetary deficit and public debt, as well as the poorly dissuasive effect of the sanction system.

Keywords : Budgetary discipline – Public finances – States – EMCCA.



Introduction

Les études juridiques consacrées aux finances publiques africaines¹ en général et au droit budgétaire en particulier, abordent rarement les questions liées à la discipline budgétaire en Afrique². Pourtant cette dernière, assurément à l'ordre du jour dans les systèmes financiers des Etats africains³, est une problématique consubstantielle à l'évolution des finances publiques⁴. Cette évolution est concomitante à celle du rôle de l'Etat appelé à s'adapter au contexte du moment car, les finances publiques enjeu de pouvoir, demeurent au croisement d'autres enjeux politique, économique et social.

Ces enjeux favorisent l'interdisciplinarité des finances publiques avec le droit, l'économie, la science politique, la sociologie ou la psychologie. Cela explique pourquoi les théories politiques⁵, économiques⁶ et sociologiques⁷ influencent le droit des finances publiques à travers les âges. Au 19^e siècle, les finances publiques classiques sont dominées par l'approche libérale ou de l'Etat-gendarme et les idées d'Adam Smith. Au 20^e siècle, les finances publiques dites modernes demeurent d'abord sous l'emprise de l'approche libérale défendue par David Ricardo, puis tombent dans l'interventionnisme systématisé par John Maynard Keynes, suite à la crise économique de 1929. Se faisant, l'interventionnisme est une action économique de l'Etat en réaction à la crise. Elle peut être budgétaire dans le cadre de l'Etat providence ou encore fiscale ou monétaire, car l'Etat agit ici au moyen de son budget⁸, de l'impôt⁹ ou de la monnaie¹⁰. Le 21^e siècle correspond à l'âge des finances publiques contemporaines marquées par une triple crise : celle du système monétaire internationale, celle née des deux chocs pétroliers et celle de l'Etat-providence. Ces crises donnent naissance au néo-libéralisme des années 1980 qui prône un retour à l'Etat libéral classique mais dans un cadre renouvelé. Autrement dit, la crise de l'Etat-providence sonne comme le *leitmotiv* de la construction des

¹ BILOUNGA (Stève Thierry), *Finances publiques camerounaises : budgets- impôts-douanes-comptabilité publique*, Paris, L'Harmattan, 2020, 697 pages. MEDE (Nicaise), *Finances publiques, espace UEMOA/UMOA*, Paris, L'Harmattan, 2016, 546 p. Issa ABIABAG, *Le renouveau budgétaire au Cameroun*, Douala, PUL, 2013, 120 p. ZE, (Michel), *Précis de Finances Publiques au Cameroun*, Douala, Collection l'essentiel, inédit, 2012, 124 p. Voir aussi LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances Publiques camerounaises*, Paris, Berger Levrault, Collection monde en devenir, 1987, 487 p. BIDIAS (Benjamin), *Les Finances Publiques au Cameroun*, 2^e éd., Yaoundé, GBS, 1982, 869 p. Toni (E), « Existe-t-il un droit public financier ouest-africain ? », *RAFiP* n°7 – 1^{er} semestre 2020, pp. 81-114. Etc.

² On peut néanmoins évoquer : YONABA (Salif), « le système financier des Etats africains francophones à l'épreuve de l'impérative de « Discipline budgétaire », réflexion liminaire », in *Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, Economica, 2011, PP 619-633 ; SAWADOGO (Elvis-Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, mars 2016 546 P ; AVOM (Désiré), GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *Mondes en développement* 2003/3 n° 123 pp. 107-125 ; NZAMBOUNG (Eugene), « La communautarisation de la dette publique dans les espaces CEMAC et UEMOA », *VENEGRE : La Revue Africaine des Sciences Administrative, Juridique et Politique*, février 2024, pp. 1-33.

³ YONABA (Salif), « le système financier des Etats africains francophones à l'épreuve de l'impérative de « Discipline budgétaire », réflexion liminaire », in *Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, Economica, 2011, P 619.

⁴ DUPRAT (Jean-Pierre), « Finances publiques », in TROPER (Michel), CHAGNOLLAUD (Dominique) (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*. Suprématie de la Constitution, Tome 3, Paris, Dalloz, 2012.

⁵ La démocratie parlementaire.

⁶ Le libéralisme et interventionnisme ou keynésianisme.

⁷ Le solidarisme et individualisme.

⁸ On parle de la politique budgétaire.

⁹ La politique fiscale.

¹⁰ La politique monétaire.



ensembles communautaires en vue d'une intégration économique, monétaire et budgétaire renforcée.

Par ailleurs, à la suite de la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement tenue à Ndjamena au Tchad, l'UDEAC devient la CEMAC le 16 Mars 1994 avec de nombreuses réformes à la clé. L'on assiste ainsi au passage d'une économie de l'endettement auprès des banques¹¹ à l'économie de l'endettement auprès des marchés financiers¹². Il devient donc important de maîtriser l'évolution de la dette publique dans le cadre d'un alignement budgétaire résultant de l'interdépendance des Etats de la CEMAC. Cette interdépendance naît de la convergence des politiques et de l'harmonisation des législations nationales au sein de l'ensemble communautaire précité. Ces objectifs de convergence économique et monétaire et d'harmonisation fiscale¹³ et budgétaire conduisent les institutions communautaires à élaborer des critères devant être respectés dans le droit interne des Etats sous le prisme de la « *discipline budgétaire* », notion qu'il convient de cerner dans les « *finances publiques* » des « *Etats de la CEMAC* ». Ainsi, au-delà d'une simple exigence méthodologique, la définition est un préalable qui détermine la pertinence des analyses et des résultats de la recherche¹⁴.

La discipline budgétaire est d'appréhension difficile, notamment, au regard du mutisme du législateur quant à sa définition¹⁵. Face à cette carence positive et normative, il convient de convoquer l'analyse économique des finances publiques et leur approche fonctionnelle pour esquisser une définition de la discipline du droit budgétaire. Ainsi, suivant l'analyse économique des finances publiques, la « *discipline budgétaire qualifie le comportement des gouvernements et des parlements dans le respect plus au moins rigoureux de l'équilibre budgétaire, de la limitation des déficits publics et de l'endettement. Elle s'exprime par l'ensemble de dispositions légales qui règlent la procédure budgétaire et les comptes de l'Etat, tant au niveau central que pour les CTD* »¹⁶. Cette approche systématisée dans l'Encyclopédie des finances publiques dirigée par Gilbert ORSONI met davantage l'accent sur le critère de l'efficacité de la discipline budgétaire à travers la mise en œuvre des sanctions prévues dans les textes qui la structurent.

A cet effet, efficacité de la discipline budgétaire s'apprécie en fonction de la rigidité des textes (discipline sévère) ou de la flexibilité des textes (discipline relâchée). Cette définition économique fondée sur le critère de l'efficacité est complétée par trois autres critères, institutionnel, matériel et finaliste. Ainsi au plan institutionnel, la discipline budgétaire négociée entre les partenaires politiques oblige à respecter des valeurs limites ou indicateurs à ne pas dépasser, encore appelés ratio à respecter dans les budgets, comptes et bilans publics, ce

¹¹ L'emprunt bancaire contrôlé par les Etats.

¹² NKAKE EKONGOLO (David Bienvenu), « Emprunt obligataire de l'Etat et théorie du droit au Cameroun », in *Revue Africaine de Droit et de Sciences Politiques*, Vol II, n° 4, Juillet – Décembre 2014, pp. 108-125. NZAMBOUNG (Eugène), *Le régime juridique des emprunts publics dans les Etats membres de la CEMAC : L'exemple du Cameroun, du Gabon et du Tchad*, Thèse de Doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé II, 27 Octobre 2021, 543 p. EBANGA (Uriel Nicanor), *L'emprunt de l'Etat en droit public financier camerounais*, Thèse de Doctorat/ Ph. D en Droit public/Droit public financier, Université de N'Gaoundéré, le 19 juillet 2021, 586 p. NZAMBOUNG (E), *L'emprunt public au Cameroun*, Mémoire de Master II Recherche, Université de Douala, 2013-2014, 140 p.

¹³ BEGNI BAGAGNA, *L'harmonisation des politiques fiscales en zone CEMAC : esquisse de théorie du droit fiscal communautaire*, Thèse de Doctorat/Ph. D en Droit Public Soutenue publiquement le 21 Décembre 2012, 444 p.

¹⁴ EISENMANN (Charles), « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et classification en sciences juridiques », *Archives de philosophie du droit*, tome II, La logique du droit, Paris, Sirey, 1966, p. 26.

¹⁵ Le législateur CEMAC tout comme celui national, ne donne pas de définition claire de la notion de discipline budgétaire. Il faut recourir à la doctrine pour trouver des tentatives de définitions.

¹⁶ ORSONI (Gilbert) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 2^e éd., 2017.



qui conduit à prendre des mesures d'ajustement par rapport aux normes fixées en cas de déficit ou d'endettement excessif. Au plan matériel, la discipline budgétaire repose sur l'obligation objective de l'équilibre des finances publiques. Cette obligation est assortie des sanctions à appliquer en cas d'inobservance de la règle de l'équilibre budgétaire et financier tant en ce qui concerne le budget de fonctionnement, le budget d'investissement que le service de la dette.

Aussi, la définition économique recourt enfin, au critère finaliste mis en exergue par le professeur Florence Huart qui estime en effet que, la discipline budgétaire consiste pour les Etats à éviter les déficits « *excessifs* », c'est-à-dire, à réduire leur endettement public de manière à sauvegarder l'équilibre¹⁷. Cette idée d'équilibre apparaît également dans l'approche juridique de la discipline budgétaire proposée par les professeurs Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale qui affirment, suivant le critère finaliste, que la discipline budgétaire vise à produire un budget en équilibre conjugué avec l'objectif de limiter le recours à l'impôt et à l'emprunt¹⁸. C'est dire que les définitions économique et juridique de la discipline budgétaire se complètent, pour signifier que celle-ci désigne la « *nouvelle règle d'or* »¹⁹ des finances publiques.

La définition qui précède convoque objectivement l'idée de contrôle international²⁰ et communautaire²¹ des finances publiques. Ainsi, la discipline budgétaire peut être définie comme la capacité d'un gouvernement à gérer ses finances de manière responsable, en veillant à ce que les recettes et les dépenses publiques soient équilibrées de manière durable. Cela implique de limiter les déficits budgétaires, de contrôler la dette publique et de garantir que les dépenses gouvernementales soient alignées sur les priorités économiques et sociales à long terme. De même, la discipline budgétaire vise à assurer la stabilité financière, à renforcer la confiance des investisseurs, à prévenir l'inflation excessive et à favoriser une croissance économique saine et durable.

De leur côté, les finances publiques se définissent suivant deux critères : organique²² (ou formel ou encore institutionnel) et matériel²³. D'une part, Selon le critère organique, les finances publiques sont la science qui étudie les ressources et les charges des personnes morales de droit public, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées, les

¹⁷ HUART (Florence), *Economie des finances publiques Cours*, Paris, DUNOD, coll. Eco sup, 2016, 320 p.

¹⁸ BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 15^e éd., 2016-2017, p. 325.

¹⁹ La « *règle d'or* » n'est qu'un exemple parmi d'autres des règles financières sur lesquelles repose le mouvement d'assainissement des finances publiques engagé depuis les années 1990 dans le monde. Lire : RUEDA (F), « « *Règle d'or* » ou règles d'or ? De la discipline budgétaire en droit comparé européen ».

Disponible sur : <https://www.researchgate.net/2200>, consulté le 26 avril 2024 à 08h58 min.

²⁰ Voir, BEGNI BAGAGNA, « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques : le cas des Etats d'Afrique subsaharienne francophone », *RAFiP* n°7 – 1^{er} semestre 2020, pp. 37-79.

²¹ Au-delà de la transparence recherchée par les organisations financières internationales (FMI, BIRD pour la transparence des processus budgétaires et l'OCDE et autres pour la transparence fiscale), le contrôle communautaire vise, en particulier, à subordonner la politique budgétaire à la politique monétaire sous le prisme de l'indépendance de banques centrales. Ce contrôle tire son fondement en zone euro du Pacte de stabilité et de convergence de 1997 formalisé par deux règlements, l'un prévoyant des mesures préventives et l'autre des mesures de sanction, pour lutter contre les « *déficits excessifs* ». Ces mesures sont reprises par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et renforcées, à la faveur de la crise financière de 2008 et des dettes souveraines de 2010, par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UE de 2012. Ce dernier texte est un dispositif de limitation de « *dettes excessives* ».

²² MURGUE-VAROCIER (Paul-Maxence), *Le critère organique en droit administratif français*, Paris, LGDJ, 2018, 759 p.

²³ CLAMENS (Stéphanie), *Le critère matériel, critère d'analyse du droit administratif : éléments pour une étude renouvelée de la distinction entre droit public et droit privé*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Paris 13, 2000, 487 p.



établissements publics, les organisations régionales et des organismes privés bénéficiaires de l'argent public (subvention, aval, caution...). D'autre part, selon le critère matériel, les finances publiques sont une branche du droit public qui étudie les règles et les activités financières accomplies par les personnes publiques et leur environnement immédiat. Il s'ensuit que la définition matérielle met en exergue le contenu des finances publiques²⁴. Cette approche matérielle est indispensable, car elle favorise la pluridisciplinarité de la matière selon l'expression de Louis Trotabas²⁵. Raison pour laquelle le professeur Paul-Marie GAUDEMET a ainsi qualifié les finances publiques de « science carrefour »²⁶ au regard des emprunts qu'elle fait aux autres disciplines pour construire son autonomie²⁷ dans les Etats de la CEMAC²⁸ retenus dans cette étude que sont le Cameroun, le Gabon et le Congo.

L'étude envisage la discipline budgétaire dans ces Etats en tenant compte des politiques de convergence mises en place par la CEMAC en vue d'assurer la discipline budgétaire par l'évitement des déficits excessifs. La CEMAC désigne la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale²⁹ et formellement, c'est un traité qui crée cette organisation³⁰. Acte juridique créateur des droits et d'obligations, ce traité est un véritable acte de naissance de l'organisation qui revêt la forme d'un traité multilatéral négocié dans le cadre d'une conférence intergouvernementale et soumis aux règles des traités. Il a cependant une nature particulière qui le distingue des traités multilatéraux ordinaires, ne fut-ce que par le fait qu'il soit destiné à être la constitution, c'est-à-dire l'acte de fondation de l'organisation auquel celle-ci se rattache tout au long de son existence. Il s'agit en définitive d'un acte qui a un caractère à la fois conventionnel et institutionnel³¹. Matériellement, la CEMAC est une organisation d'intégration

²⁴ Les activités publiques administratives, c'est-à-dire non marchandes par lesquelles les personnes publiques se procurent les ressources et les dépensent.

²⁵ TROTABAS (Louis), *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 1972. Il apparaît en effet que « c'est à la lumière du droit, de l'économie, de la science politique, des sciences de gestion, de l'histoire, de la sociologie, voire même de la psychologie que peuvent être comprises les finances publiques », Bouvier (M) et alii *Finances Publiques*, op. cit., p. 26. ; En dehors de Michel BOUVIER et Louis TROTABAS, plusieurs autres auteurs se sont inscrits dans cette logique : Gaston Jèze, Paul-Marie GAUDEMET.

²⁶ GAUDEMET (Paul-Marie), MOLINIER (Joël), *Finances publiques : budget / trésor*, t. 1, Paris, Montchrestien, 1996, p. 22.

²⁷ MEDE (Nicaise) et TONI (Errol), « Le droit public financier, un droit administratif spécialisé ? », *Afrilex*, septembre 2016, pp. 1-20.

²⁸ La CEMAC regroupe six pays, à savoir le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République de Centrafrique et le Tchad. Elle se donne comme mission de promouvoir un développement harmonieux des États membres dans le cadre de l'institution d'un véritable marché commun.

²⁹ Traité constitutif du 16 mars 1994 a été révisé le 25 Juin 2008 et adopté le 30 Janvier 2009. Ledit traité est entré en vigueur à la fin du 33ème sommet de l'UDEAC le 15 février 1998 à Libreville.

³⁰ KEUTCHA TCHAPNGA (Célestin), « Le droit public camerounais à l'épreuve du droit communautaire de l'UDEAC/CEMAC : l'exemple du contrôle de la profession d'expert-comptable et de comptable agréé », *Revue Africaine de Droit International et Comparé*, (RADIC), Tome 11, n° 3, (1999), p. 474. Mais la CEMAC a lancé ses activités lors du sommet de Malabo en Juin 1999 ; pour les détails, voir MOUANGUE KOBILA (James), « La concurrence des droits communautaires dans l'espace CEMAC/CEEAC », in *Actes du Colloque sur le droit communautaire en Afrique* (2011), pp. 42-58.

³¹ N'GUESSAN (Donald Jean-Marc), *Développement et intégration régionale en Afrique de l'Ouest : analyse des contributions de l'OHADA et de l'UEMOA*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Reims-Champagne Ardenne, 2010, p. 63.



économique³² de type néo-fonctionnaliste³³ distincte d'une organisation fonctionnaliste³⁴ avec un soubassement politique comme l'union européenne, excluant, cependant, l'objectif du fédéralisme. Distincte des organisations omni-fonctionnelles³⁵, elle est constituée de cinq institutions³⁶, sept organes³⁷, ainsi que plusieurs institutions spécialisées dont dispose chacune des deux unions pour la réalisation des objectifs de la communauté³⁸. La CEMAC au sens matériel renvoie au régionalisme normatif de *jure* qui correspond à la conception institutionnaliste de l'intégration économique régionale, c'est-à-dire l'intégration par les règles et qui se traduit par l'harmonisation des politiques économiques, financières, fiscales, sectorielles et budgétaires³⁹. Le respect de la discipline budgétaire communautaire passe par une autodiscipline que les Etats doivent s'imposer dans la gestion de leurs Finances publiques. En zone CEMAC, outre la directive mettant en place la surveillance multilatérale⁴⁰, la discipline

³² MOUANGUE KOBILA (James), « La concurrence des droits communautaires CEEAC/CEMAC » : L'auteur soutient notamment que cette expression est synonymique à celles de « communauté économique » et de « communauté économique régionale ».

³³ Ce type d'organisation se caractérise par une communauté de civilisation, de références communes spécifiques. Voir MOUANGUE KOBILA (J), « La concurrence des droits communautaires dans l'espace CEEAC/CEMAC », *op. cit.* Voir aussi N'GUESSAN (Donald Jean-Marc), Thèse, *op. cit.*, pp. 98-99. De cet auteur l'on retient que l'approche néo-fonctionnaliste est présentée comme l'évolution de l'approche fonctionnaliste. Elle est perçue comme une tentative de théorisation de celle-ci. Elle conduit à une reconnaissance de la dimension politique dans tout processus de régionalisme. Pour les partisans de cette approche dont Haas, l'évolution ou la progression de l'intégration amènera nécessairement les Etats participants à déléguer des responsabilités à une institution commune. Prenant l'exemple de la CECA et de la CEE, Haas estime que le terrain sur lequel se déclenche l'intégration est « l'économie ». Le modèle néo-fonctionnaliste implique trois types de processus :

- le processus de *Spill-Over* : une extension progressive du domaine économique vers l'union politique en passant par des domaines sociopolitiques. Ce processus est spontané ou délibéré.

- la politisation : les activités techniques se rendent compte que les objectifs ne seront pas atteints. Cette politisation apparaît comme un moyen de rendre optimum les avantages communs.

- l'externalisation : adoption d'une position commune vis-à-vis des pays tiers au fur et à mesure qu'évolue l'intégration vers l'union politique. Cette position commune se remarque surtout dans la prise de position (favorable ou pas), le processus d'externalisation peut pousser à l'élargissement à d'autres Etats. Aussi selon elle, l'intégration repose sur la cheville ouvrière que sont les institutions centrales. Elles doivent avoir toujours trois caractéristiques : l'indépendance, la possibilité d'extension de leurs compétences et le développement des liens entre le secteur intégré et le reste de l'économie.

³⁴ MOUANGUE KOBILA (J), « La concurrence des droits communautaires dans l'espace CEEAC/CEMAC », *op.cit.* Voir également N'GUESSAN (Donald Jean-Marc), Thèse, *op. cit.*, pp. 99-100. De cet auteur l'on note que l'approche fonctionnaliste repose sur un postulat utilitariste, c'est-à-dire axée sur l'action ; elle renvoie à l'organisation d'activités internationales en rapport avec les besoins spécifiques fondamentaux, tels que les transports, la santé, le bien-être, les activités scientifiques et culturelles, le commerce et la production.

L'approche défendue par MITRANY considère que le chemin vers le régionalisme et la paix est la coopération au niveau de certaines tâches fonctionnelles de nature technique et économique et non pas celui de la création au plan politique de nouvelles structures institutionnelles. Ces tâches fonctionnelles sont par ailleurs exercées par une variété d'organisations transnationales dont le développement rendrait la souveraineté des Etats inutile. De l'abolition de cette souveraineté, on aboutit à une communauté mondiale, étape ultime de l'intégration selon le modèle de MITRANY, la communauté régionale n'étant qu'un stade intermédiaire entre l'Etat-Nation et l'Etat mondial.

³⁵ Le cas de l'Union Africaine. V. MOUANGUE KOBILA (James), « Les nouvelles dynamiques ... », *op. cit.*

³⁶ L'Union Economique de l'Afrique Centrale (UEAC), l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale (UMAC), le Parlement communautaire, la Cour de justice et la Cour des comptes.

³⁷ La Conférence des Chefs d'Etat, le Conseil des Ministres, le Comité Ministériel, la Commission de la CEMAC, la Banque des Etats de l'Afrique Centrale (BEAC), la Banque de Développement des Etats de l'Afrique Centrale (BDEAC), la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale (COBAC).

³⁸ Article 10 du traité révisé de la CEMAC.

³⁹ N'GUESSAN ((Donald Jean-Marc) Thèse, *op. cit.*, pp.100 et s.

⁴⁰ Directive n° 01/16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la directive n° 1/00-UEAC-064-CM-04-CM-04 du 21 juillet 2000 relative à la mise en place de la surveillance multilatérale des politiques macro-économique au sein des Etats membres. Lire aussi : AVOM (Désiré), GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des



budgétaire tire son fondement de la directive relative aux lois de finances⁴¹ d'une part, et celle portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques⁴² d'autre part. Ces directives ont été transposées au Cameroun par les lois de 2018, consacrant ainsi la réforme de deuxième génération⁴³ des finances publiques camerounaises ; au Gabon par les lois du 21 mai 2015⁴⁴ et au Congo par la loi du 09 mars 2017 sur la transparence⁴⁵ et celle du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances⁴⁶. Au regard de ce dispositif normatif communautaire et national, l'étude se propose de mesurer la convergence de ces Etats au niveau nominal et au niveau réel.

En effet, face aux enjeux de développement socio-économique, de bonne gouvernance financière, de transparence, d'universalité, d'équilibre⁴⁷ et de solidarité qui sont les socles des finances publiques depuis les origines⁴⁸, l'étude présente un réel intérêt théorique et pratique. Ainsi, au plan théorique, l'étude se situe au carrefour de deux disciplines, les finances publiques et le droit communautaire. S'il existe un élément qui irrigue l'ensemble du droit public financier, c'est bien le droit communautaire. En réalité, l'ordre juridique communautaire dispose, en effet, d'une force spécifique de pénétration dans l'ordre juridique interne des Etats membres liée essentiellement à ses caractères généraux à savoir, sa primauté et son applicabilité immédiate et directe dans les ordres juridiques étatiques⁴⁹. Les aspects financiers de ce droit, liés aux objectifs économiques qui caractérisent les zones d'intégration sous-régionales, imposent une mise en cohérence du droit public financier avec les objectifs communautaires. Le souci d'aligner la gestion des finances publiques sur les bonnes pratiques et normes internationales, la volonté de renforcer le processus d'intégration régionale et de faciliter

politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *Mondes en développement* 2003/3 n° 123 pp. 107-125.

⁴¹ V. Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 Décembre 2011 relative aux Lois de Finances.

⁴² V. Directive n°6/11-UEAC-190-CM-22 du 19 Décembre 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques dans les Etats membres. Lire BEGNI BAGAGNA, « Le principe de transparence dans les finances publiques des Etats membres de la CEMAC », *RAFIP*, n°2, 2017, pp. 184-217. Sur la discipline budgétaire et l'exigence de transparence des règles budgétaires nationales, lire : SAWADOGO (Elvis-Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Bordeaux, mars 2016, p. 247.

⁴³ V. Article 9 de la Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités 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°2019/024 du 24 décembre 2019 portant CGCTD. Décret n°2019/281 du 31 mai 2019 fixant le calendrier budgétaire de l'Etat. Décret n°2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique. Décret n°2023/475 du 07 novembre 2023 précisant certaines attributions et fixant les avantages des comptables publics placés auprès des CTD.

⁴⁴ Article 4 de la Loi organique n°020/2014 du 30 janvier 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget. Loi n°021/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁴⁵ Loi n°10 – 2017 du 9 mars 2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques.

⁴⁶ Article 8 de la Loi organique n°36 – 2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

⁴⁷ GAUDEMET (Paul-Marie), « L'équilibre budgétaire », in PHILIP (L) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 744-747. L'équilibre concerne les recettes et les dépenses, ressources et charges définitives.

⁴⁸ Pour des recherches sur la jurisprudence financière en droit interne lire par exemple SIETCHOUA DJUITCHOKO (Célestin), *La Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun, les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'Etat et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, Yaoundé, EDLK, 2016, 1ère édition, 476 p. ; Froment Maurice (A), BERTUCCI (J-Y), Michaut (C), Sitbon (P) et GROPER (N), *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris, Dalloz, 6^e éd., 2014, 624 p.

⁴⁹ LEVOYER (Loïc), *L'influence du droit communautaire sur le pouvoir financier du parlement français*, Paris, LGDJ, mars 2000, Bibliothèque de Sciences Financières, Tome 39, p. 2. 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 & Finances Publiques* 2017/1 (n° 1), pp. 116-121.



l'exercice de la surveillance multilatérale à travers l'harmonisation de la gestion des finances publiques, appelaient inéluctablement la reconfiguration de l'arsenal normatif et institutionnel au niveau de la CEMAC où les Etats ont réceptionné les directives communautaires du 19 décembre 2011 relatives aux lois de finances et portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, qui consacrent la discipline budgétaire.

Dans la dimension pratique, il convient de faire remarquer que la crise financière de 2008, la plus importante après celle des années 1930, montre la nécessité pour les États, de plus en plus interdépendants, donc de plus en plus vulnérables, d'assurer une gestion saine de leurs finances publiques nationales. Dans ce contexte, l'intériorisation de règles et procédures de gestion efficaces s'avère être la condition fondamentale pour assurer la soutenabilité des finances publiques nationales. Aussi, l'étude permet de questionner la capacité des Etats sous étude à s'arrimer à l'effort de discipline budgétaire en zone CEMAC. Dès lors, en inscrivant l'étude dans une double approche positive et fonctionnelle adossée à l'analyse économique⁵⁰ des finances publiques, l'on envisage une systématisation de la discipline budgétaire dans les finances publiques des Etats de la CEMAC où il manque des études financières comparatives de sorte à faire ressortir l'identité des finances publiques⁵¹ de cet espace.

Il paraît ainsi opportun de procéder à une présentation du dispositif communautaire, de l'analyser et d'en tirer les limites. L'approche ne sera pas uniquement normative, mais globale car la confrontation des textes aux réalités et à la pratique des États, éclaire sur leur pertinence. Ceci consiste à situer le dispositif dans son environnement, ce qui conduit nécessairement à appréhender l'évolution du mécanisme de discipline budgétaire. Cela justifie que cette recherche soit cristallisée autour d'une question centrale : *Quel est l'état de la discipline budgétaire dans les finances publiques des Etats de la CEMAC au regard des exemples du Cameroun, du Gabon et du Congo ?* Cette interrogation oriente l'étude sur les facettes théorique et factuelle de la discipline budgétaire dans l'environnement budgétaire de cette communauté. Une réponse nuancée s'impose donc. Celle mettant en lumière l'exégèse qui repose sur « la seule connaissance de la réalité positive, juridique ou scientifique »⁵², le droit comparé et l'analyse économique du droit⁵³, l'objectif est de démontrer qu'on peut envisager une application mitigée de la discipline budgétaire dans les finances publiques des Etats de la CEMAC. Cette discipline budgétaire parce que matériellement consacrée d'une part (I), fait l'objet d'une application insuffisante et moins rigoureuse et donc structurellement relative d'autre part (II).

⁵⁰ MACKAAY (Éjan), « La règle juridique observée par le prisme de l'économiste – Une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », *RIDE* 1986.

⁵¹ DELIVRE-GILG (Cendrine), « L'identité des finances publiques » in Bioy (X) (dir.), *L'identité du droit public*, Toulouse, Presses Universitaires de Toulouse 1 Capitole, pp. 73-86. ORSONI (Gilbert), « Les finances publiques à la recherche de leur identité ? », *RFFP*, n°133, 2016, pp. 9-17. L'auteur souligne que l'identité des finances publiques est diluée par leur champ d'intervention et leur contenu.

⁵² BERGEL (Jean-Louis), *Théorie générale du Droit*, Paris, Dalloz, 5^e édition, 2012, p. 27.

⁵³ On notera, à ce propos, que l'analyse économique du droit a d'abord suscité une fascination aux États-Unis, dans les années 1970, et en Allemagne, dans les années 1980 (pour ne citer que ces deux pays). Ces dernières années, elle semble aussi connaître une explosion d'intérêt en France et, par ricochet, dans les autres pays francophones. Sur l'interpénétration entre le droit et l'économie dans les pays francophones (plus particulièrement en France), voir notamment MACKAAY (Ejan), « Le juriste a-t-il le droit d'ignorer l'économiste ? », *Revue de la recherche juridique*, 1987, pp. 419-427. DANET (D), « La science juridique, servante ou maîtresse de la science économique ? », *Revue internationale de droit économique*, 1993, pp. 5-27. OPPETIT (Bertrand), « Droit et économie », in *Droit et modernité*, Paris, PUF, 1998, pp. 169-181. Kirat (T), « Économie et droit : de l'analyse économique du droit à de nouvelles alliances ? », *Revue économique*, Vol. 49, 1998, pp. 1057-1087. MACKAAY (E), *L'analyse économique du droit*, Bruxelles, BRUYLANT, 2001, 320 p. Frison-Roche (M-A), « L'intérêt pour le système juridique de l'analyse économique du droit », *Les Petites Affiches*, 19 mai 2005, n° 99, p. 17.



I. Une discipline budgétaire matériellement consacrée

Les finances publiques ont profondément évolué ces dernières années. Cette évolution ne concerne pas seulement les procédés techniques ou les moyens, mais la conception même des finances publiques, les fins qu'on leur assigne dans l'État⁵⁴. Le nouveau régime financier communautaire de la CEMAC influence les finances publiques des Etats membres aux travers de leur contenu, des choix de politiques publiques comme de techniques de gestion. La discipline budgétaire en est une des illustrations les plus manifestes. Tout en laissant les États libres de leurs procédures budgétaires, le nouveau droit d'origine communautaire leur impose des obligations de fond qui créent une forte contrainte sur le pouvoir budgétaire de ces derniers⁵⁵. Il s'agit là des contraintes exercées par le mécanisme communautaire de discipline sur le pouvoir budgétaire des États.

En effet, les finances publiques ne peuvent plus aujourd'hui être appréhendées au seul travers d'une vision enfermée dans leur contexte national. La communautarisation et l'interdépendance des systèmes financiers influencent la prise de décision et la conduite des politiques budgétaires par les acteurs publics nationaux⁵⁶. La CEMAC est à l'origine d'un ensemble de normes, ce qui fait qu'aujourd'hui, il n'existe plus de décisions de politiques publiques à l'échelon national ayant des incidences financières qui soient prises sans égard pour les règles communautaires⁵⁷. Les pays membres de la zone CEMAC sont en effet actuellement soumis à des règles destinées à veiller à une saine gestion des finances publiques nationales, pour éviter toute déstabilisation de l'union monétaire⁵⁸. Cela consiste, à travers un dispositif institutionnel original, à porter un regard sur les politiques nationales, à partir des critères définis au préalable⁵⁹. Ces objectifs de convergence économique et monétaire et d'harmonisation fiscale et budgétaire conduisent les institutions communautaires à élaborer des critères devant être respectés dans le droit interne des États sous le prisme de la discipline budgétaire, problématique consubstantielle à l'évolution des finances publiques⁶⁰.

Issue de la réforme ayant cours dans les finances publiques des États de la CEMAC, la discipline budgétaire fait l'objet d'appropriation par les États membres. Elle devrait aboutir au renforcement des règles et fonctions budgétaires au plan interne, à travers un ensemble de réformes visant à moderniser et rénover la gestion financière⁶¹. L'effet recherché est une autodiscipline du système budgétaire, car une véritable discipline budgétaire découle, en effet, de l'intériorisation par les États, des cadres de bonne gestion financière⁶². Ainsi consacrée par les directives communautaires relatives aux finances publiques, la discipline budgétaire implique pour les États membres de la CEMAC, une certaine conduite, dont la plus significative est l'évitement de tout déficit excessif. Il devient donc important de maîtriser l'évolution de la

⁵⁴ Duverger (Maurice), *Finances publiques*, Paris, PUF, 7^e éd., 1971, p. 7.

⁵⁵ HERTZOG (Robert), « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie », *RFFP*, n° 79-septembre 2002, p. 269.

⁵⁶ OUEDRAOGO (Yakouba), « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des Etats membres de l'UEMOA », *CUREJ* (EA-4703-Equipe ESJ).

⁵⁷ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC : le cas du Cameroun », *RADSP*, vol. VIII, suppl. 1^{er} semestre 2020, p. 69.

⁵⁸ BARBIER-GAUCHARD (Amélie), « La discipline budgétaire dans la zone euro : enjeux et perspectives », Université de Strasbourg, CNRS, *BETA UMR7522, F-67000 Strasbourg*, p. 9.

⁵⁹ SAWADOGO (Elvis-Flavien), Thèse, *op. cit.*, p. 77.

⁶⁰ Cette évolution est concomitante à celle du rôle de l'Etat appelé à s'adapter au contexte du moment car les finances publiques enjeu de pouvoir, demeurent au croisement d'autres enjeux politique, économique et social.

⁶¹ SAWADOGO (Elvis-Flavien), Thèse, *op. cit.*, p. 18.

⁶² BOUVIER (Michel), « Surveillance multilatérale internationale des finances publiques... », *op. cit.*, p. 13.



dette publique **(B)** dans le cadre d'un alignement budgétaire résultant de l'interdépendance⁶³. Cela implique pour le gouvernement le respect de l'équilibre budgétaire et financier **(A)**.

A. La préservation de l'équilibre budgétaire

Disposer des ressources importantes constitue l'enjeu financier majeur de la réalisation des objectifs de politique économique, sociale et culturelle. Or les budgets publics dans les États membres de la CEMAC ont besoin de financement, car dégagent des soldes excessifs. Cependant, les recettes et les dépenses des États ont besoin d'être équilibrées sur le plan économique, social et global⁶⁴, car, l'équilibre est vecteur de stabilité⁶⁵. Et pour cette raison, l'État a toujours développé une stratégie de quête d'un équilibre des finances publiques⁶⁶. La présentation du budget doit donc concilier l'impératif de la prise en compte du contexte économique et financier de l'acte budgétaire et des équilibres financiers qu'il présuppose⁶⁷. Bien que proclamatrice, l'équilibre est l'objectif fixé par les administrations publiques⁶⁸. Les enjeux liés à l'équilibre justifient donc son érection en principe autour duquel s'articulent les opérations budgétaires⁶⁹. Il se situe par là au cœur de la prévision budgétaire⁷⁰. C'est une situation du budget dans laquelle les dépenses inscrites sont égales aux recettes inscrites⁷¹. Dès le début du XIX^e siècle, l'équilibre budgétaire va constituer une règle de bonne gestion à laquelle les gouvernants comme la doctrine accordaient une importance majeure⁷².

Inspiré par l'idée d'assurer une sage gestion des deniers de l'État, l'équilibre financier, clé de voûte de l'orthodoxie des finances publiques traditionnelles⁷³, se rattache directement aux préoccupations persistantes de la gestion publique financière. Suivant les dispositions de la directive CEMAC⁷⁴ relative aux lois de finances et l'article 12 *alinéa* 1 de la loi camerounaise du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, « *les lois de finances ont pour objet (...) de définir les conditions de l'équilibre budgétaire et financier (...). Elles tiennent compte d'un équilibre économique bien défini (...)* ». En tant que garantie d'une démarche équilibrée des finances publiques, la discipline budgétaire au Cameroun, au Gabon et au Congo au-delà de la directive CEMAC mettant en place la surveillance multilatérale, tire son fondement des directives CEMAC n° 1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances et n° 6/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 portant code

⁶³ Cette interdépendance naît de la convergence des politiques et de l'harmonisation des législations nationales au sein des ensembles communautaires. *Ibidem*.

⁶⁴ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 70.

⁶⁵ SIMICLAH (Ena Etienne), « Le principe des budgets locaux en droit positif béninois », in MEDE (Nicaise), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan, 2019, p. 51.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 325.

⁶⁸ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op.cit.*, p. 71.

⁶⁹ SIMICLAH (Ena Etienne), « Le principe des budgets locaux en droit positif béninois », *op. cit.*, p. 52.

⁷⁰ NLEND NTONGA (Maurice), *Le temps et le budget au Cameroun : contribution à l'étude du cadre juridique des finances publiques camerounaises*, Thèse de Doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Douala, 2020, p. 222.

⁷¹ NGUYEN, *Lexique budgétaire et fiscal du Sénégal*, Dakar, CREDILA, 1982. Cité par SIMICLAH (E E), « Le principe des budgets locaux en droit positif béninois », *op. cit.*, p. 52.

⁷² BESSALA (Alain George), *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais : contribution à l'étude des droits budgétaires des États africains sous-ajustement structurel*, Thèse de doctorat/ Ph. D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2013-2014, p. 147.

⁷³ DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 208.

⁷⁴ Directive n°1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances dans les États membres.



de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Lesquelles sont transposées au Cameroun par les lois de 2018⁷⁵ portant réforme de deuxième génération des finances publiques⁷⁶ ; au Gabon par les lois du 21 mai 2015⁷⁷ et au Congo par la loi du 09 mars 2017 sur la transparence⁷⁸ et celle du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances⁷⁹. Ces textes, sous le prisme de l'équilibre budgétaire et financier, étalent les moyens de garantie de la discipline budgétaire (1) et organisent la surveillance communautaire de l'équilibre (2).

1. Les instruments de préservation de la discipline budgétaire

Dans la zone CEMAC en effet, la convergence des politiques budgétaires et financières se rapporte pour l'essentiel à l'ensemble des règles et procédures qui visent à encadrer l'usage des budgets nationaux à des fins économiques. Les politiques budgétaires nationales, mises au service de la politique monétaire commune, doivent contribuer au maintien de la stabilité des prix. La convergence des politiques budgétaires renvoie alors à la discipline budgétaire et à l'élimination de déséquilibres excessifs susceptibles de mettre en danger la stabilité à long terme de l'union monétaire⁸⁰. En effet, l'aggravation du déficit fait courir un énorme risque sur la stabilité des normes budgétaires⁸¹. C'est à cet effet que beaucoup d'auteurs en doctrine considèrent l'équilibre budgétaire et financier comme un instrument de régulation des grands agrégats budgétaires⁸².

En effet, pour que la discipline budgétaire communautaire soit respectée, il faut une autodiscipline de la part des États membres⁸³. La question de la discipline budgétaire s'articule autour de deux axes à savoir : des règles imposées de l'extérieur d'une part, et des moyens de mise en œuvre interne d'autre part. Parmi les moyens de garantie de la discipline budgétaire figurent en bonne place les textes normatifs, les normes standards, les codes de conduite, lesquels constituent ce qu'il convient ici de qualifier de moyens normatifs de garantie. La mise en œuvre de ce dispositif est assurée par des organismes bien déterminés, constituant ainsi les moyens institutionnels de garantie.

⁷⁵ Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques ; Loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁷⁶ La réforme de première génération quant à elle est portée par plusieurs textes en matière de finances publiques : loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat complété par la loi n°2009/011 du 10 Juillet 2009 portant Régime financier des collectivités territoriales décentralisées, la loi n°2009/019 portant fiscalité locale, le décret n°2013/159 du 15 Mai 2013 relatif au contrôle administratif des finances publiques, le décret n°2013/160 du 15 Mai 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, le décret n°2013/066 du 28 Février 2013 portant organisation du Ministère des Finances.

⁷⁷ Loi organique n°020/2014 du 30 janvier 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget. Loi n°021/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁷⁸ Loi n°10 – 2017 du 9 mars 2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques.

⁷⁹ Loi organique n°36 – 2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.

⁸⁰ PLIHON (Dominique), « L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », *RFFP*, n°45, 1996, p. 42.

⁸¹ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 73.

⁸² Voir dans ce sens BESSALA (Alain-George), *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais...*, *op. cit.*, p. 147.

⁸³ SAWADOGO (Elvis-Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires...*, Thèse, *op. cit.*, p. 21.



D'une part, l'évolution des politiques budgétaires des États de la CEMAC a montré la présence régulière des déficits⁸⁴, facteur d'un non resserrement de la discipline budgétaire. C'est pourquoi, la nouvelle gouvernance financière et budgétaire repose sur des nouveaux moyens à attribuer aux États par des acteurs internationaux, régionaux ou communautaires afin de répondre au défi de la soutenabilité des finances publiques, en permettant à ces États de demeurer solvables dans la durée⁸⁵. La discipline budgétaire à laquelle sont soumis les États de la CEMAC consiste, selon les textes fondateurs, pour ces États, à établir les procédures permettant de respecter les règles communes de coordination des politiques économiques nationales en matière budgétaire⁸⁶. Dans l'objectif d'établir une discipline effective dans la gestion des budgets nationaux, les États membres de la CEMAC ont adopté la directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

Cette directive est reprise et transposée au plan interne au Cameroun par la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. Ce renforcement du dispositif normatif s'inscrit dans la logique d'amélioration continue et d'adaptation du dispositif de discipline budgétaire⁸⁷. Il aboutit à une définition de critères mieux adaptés à la convergence des politiques budgétaires en assurant un meilleur suivi des Finances publiques. En effet, « *les moyens préconisés sont un accroissement de l'épargne publique, grâce au contrôle de la consommation publique et un accroissement des recettes, et une réduction de l'endettement, notamment en limitant les volumes d'arriérés de paiement* »⁸⁸. Le code 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...* »⁸⁹. Sa finalité est d'assurer une meilleure discipline budgétaire⁹⁰ en appui à la politique monétaire commune, afin de créer les conditions propices à la stabilité et à une croissance forte et durable. Il pose ainsi les principes et institue les bonnes pratiques devant conduire à l'amélioration de la transparence dans la gestion des deniers publics.

Ainsi, au-delà de l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques, le Code de transparence et de bonne gouvernance vise la performance et la responsabilité dans la gouvernance financière, l'intégrité des acteurs, le contrôle des finances publiques et l'exhaustivité de l'information budgétaire. Toutes choses qui participent de la mise en œuvre de la discipline budgétaire. Celle-ci peut en principe être renforcée par des règles et par les marchés financiers⁹¹. Les règles budgétaires peuvent s'avérer utiles pour ancrer les

⁸⁴ On constate que d'importants déficits budgétaires sont enregistrés de 1985 jusqu'en 1995. Les pays membres de la CEMAC ont connu, une dégradation de leur solde budgétaire primaire en rapport au PIB. Le Congo qui est passé de -9,2% en 1985 à -2 0,5% en 1993 a enregistré une dégradation la plus poussée. Le record qu'on enregistre en 1991 concerne les Etats tels que le Cameroun (-15,0) la Guinée Équatoriale (-13,1) la République Centrafricaine (-18,1). Le Gabon en revanche a obtenu un excédent (2,7), le Tchad un déficit (-8,1). V. AVOM (Désiré) et GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires », *op. cit.*, p. 118.

⁸⁵ V. BEGNI BAGAGNA, « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques ... », *op. cit.*, p. 54.

⁸⁶ AVOM (Désiré) et GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires », *op. cit.*, p. 110.

⁸⁷ SAWADOGO (Elvis-Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires...*, Thèse, *op. cit.*, p. 87.

⁸⁸ DUFRENOT (Gilles), et alii, *Politique budgétaire et dette dans les pays de l'UEMOA*, éd. Economica, avril 2007, p. 34.

⁸⁹ Article 2 alinéa 1 de la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018.

⁹⁰ GUEYE (Thiamba), « L'incidence de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sur les Finances Publiques de ses Etats membres », Thèse de Droit public, Université Panthéon-Assas, 2011, p. 20.

⁹¹ HITAJ (Ermal), « Discipline budgétaire : règles et marchés », in KIREYEV (A), *Construire des économies intégrées en Afrique de l'Ouest, expérience de la gestion de la croissance, de l'inclusion et de la volatilité*, FMI, 2016, p. 128.



anticipations et assurer la stabilité macroéconomique et elles sont considérées comme un pilier central du dispositif de coordination des politiques dont le but est d'assurer la stabilité de l'union monétaire. L'élaboration de ces règles est une tâche délicate. En effet, elles doivent aider à préserver la discipline budgétaire tout en laissant une marge de manœuvre pour la conduite de politiques contra-cycliques, puisque la gestion budgétaire est le principal instrument permettant de faire face aux chocs asymétriques dans une union monétaire. Les normes relatives à la discipline budgétaire sont par ailleurs suivies d'un important dispositif institutionnel de garantie.

D'autre part, en plus de la définition de critères précis de convergence et d'indicateurs statistiques fiables, la discipline budgétaire devrait contenir certaines composantes fondamentales à savoir : la formulation d'un diagnostic périodique, crédible et transparent du respect des critères de convergence ; le déclenchement consécutivement auxdits diagnostics d'un processus institutionnel de consultation des États membres de l'Union qui, selon des modalités, notamment de calendrier à concevoir, aboutit à des prises de décision, assorties éventuellement ou obligatoirement de sanctions positives ou négatives capables de discipliner les politiques nationales; enfin le bénéfice d'une clause d'exception qu'un État membre pourrait réclamer en cas d'événements exceptionnels, graves et non imputables aux autorités nationales⁹². Les institutions étant comme des organismes vivants appelés à remplir une fonction⁹³, la CEMAC a mis en place des organes de mise en œuvre de la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques.

En plus des organes de direction politique⁹⁴, de direction opérationnelle⁹⁵, de convergence économique⁹⁶ ou d'appui au développement, les États membres ont prévu un dispositif institutionnel dans le but d'« assurer la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'organisation de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires »⁹⁷. En effet, la surveillance multilatérale par les organismes communautaires se pose comme la garantie de la discipline budgétaire des États membres dans la gestion des déficits⁹⁸, en empêchant que ceux-ci deviennent excessifs, au risque de provoquer l'explosion de la dette publique. La Directive n° 01/16-UEAC-CM-30 modifiant et complétant la directive n° 01/00 UEAC-064-CM-04 relative à la mise en place de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques au sein des États membres de la CEMAC dispose à son article 2 que le dispositif de surveillance multilatérale s'appuie sur quatre organes dont l'un se retrouve dans la sphère nationale, notamment la cellule nationale, une cellule communautaire, un collège de surveillance, un conseil de Ministres.

2. L'organisation de la surveillance communautaire de l'équilibre budgétaire et financier

« L'efficacité d'un pacte de convergence réside dans sa capacité à rechercher en permanence, à travers les règles de son dispositif, un judicieux équilibre entre la discipline et

⁹² LUDWIG (Roland), « L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Son cadre juridique », *La Revue du Trésor*, n°8-9 août-septembre 1996, pp. 475-481.

⁹³ CORNU (Gérard) (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12^e éd., janvier 2018, p. 717.

⁹⁴ Il s'agit de la Conférence des chefs d'Etat et du Conseil des Ministres de l'Economie et des Finances.

⁹⁵ Notamment la commission de la CEMAC.

⁹⁶ Les Comités nationaux de politique économique, la Banque centrale, notamment la BEAC.

⁹⁷ V. MEKONGO (Jean-Marie), *Les retenues à la source dans le système fiscal camerounais*, Douala, PUL, 2019, p. 447. Cité par BEGNI BAGAGNA, « Réflexion sur le contrôle international des finances publiques ... », *op. cit.*, p. 61.

⁹⁸ NGUEDIA MEIKEU (H), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 72.



la flexibilité »⁹⁹. La discipline budgétaire s'articule autour de la définition d'un ensemble de critères de convergence¹⁰⁰. L'évolution de ces critères a été marquée dans la zone CEMAC par un souci permanent d'adaptation et d'amélioration dans un sens de plus en plus contraignant. La question de la surveillance de l'équilibre des finances publiques interroge sur l'indicateur le plus pertinent à retenir pour pouvoir juger de la saine gestion du budget d'un pays. En d'autres termes, il s'agit de voir le meilleur indicateur d'une bonne gestion des finances publiques ; la composante du budget à soumettre à une règle et la composante à laisser évoluer librement¹⁰¹. L'objectif est ici de trouver l'agrégat le plus pertinent qui permet d'évaluer correctement l'orientation de la gestion budgétaire.

De ce fait, quatre agrégats permettent de renseigner sur la situation de l'équilibre des finances publiques d'un État. Il s'agit du solde public, des dépenses publiques, des recettes publiques et de la dette publique¹⁰². Il s'agit là des instruments de repérage de l'équilibre financier. Si les politiques budgétaires des États africains notamment en matière de surveillance de l'équilibre s'appuient sur les critères de convergence de la zone européenne sans tenir compte des aspects réels des États africains, elles pourraient s'apparenter à des actes de suicide collectif¹⁰³. La surveillance de l'équilibre ne saurait être opérationnellement efficace si elle ne mobilise des critères quantitatifs permettant de qualifier un déficit budgétaire d'excessif¹⁰⁴. Elle procède alors de l'examen de la discipline budgétaire et elle s'effectue sur la base de certains agrégats ou indicateurs devant être respectés dans la présentation des budgets, comptes et bilans publics.

Aux termes de l'article 13 de la loi camerounaise portant nouveau régime financier de l'État et des autres entités publiques, « la loi de finances initiale prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Le projet de loi de finances initiale (...) comprend deux (02) parties distinctes : La première partie comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année (...) arrête les données générales de l'équilibre présentées dans un tableau d'équilibre faisant apparaître : le solde budgétaire global résultant de la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires (...) ; le besoin ou la capacité de financement de l'État, au sens des normes internationales en matière de statistiques de finances publiques ; le solde budgétaire de base tel que défini dans le cadre des traités et conventions régissant la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (...) fixe le plafond de la dette de l'État ... ». Le renouveau budgétaire par cette disposition indique clairement les repères à travers lesquels le niveau d'équilibre des finances publiques devrait être apprécié. Cette démarche préventive du déséquilibre consiste à exiger des États membres de la CEMAC, l'envoi de leur budget prévisionnel et de la programmation pluriannuelle des finances publiques tant en termes d'évolution prévisionnelle du solde public que du taux de croissance des dépenses publiques dans le cadre des « programmes de stabilité » à la commission de surveillance.

⁹⁹ N'KODIA (Claude) et SARR (Felwine), « Place et rôle des pactes de convergences face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en zone franc », *Revue Afrique contemporaine*, 2007/03 n°223-224, pp. 113-131.

¹⁰⁰ SAWADOGO (Elvis-Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires...*, Thèse, *op. cit.*, p. 78.

¹⁰¹ BARBIER-GAUCHARD (Amelie), « La discipline budgétaire dans la zone Euro : enjeux et perspectives », *op. cit.*, p. 9.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 79.

¹⁰⁴ BILOUNGA (Stève Thierry), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph/ D en Droit public, Université de Yaoundé II, 2010, p. 277.



En cas de trajectoire inquiétante, un mécanisme d'alerte précoce peut-être lancé. Les caractéristiques d'un bon indicateur sont connues : simplicité, fiabilité, objectivité. Le caractère simple implique que l'indicateur doit être disponible à intervalles réguliers, être répliquable aisément et permettre une lecture immédiate et incontestable, y compris de la part de non-experts. La fiabilité se traduit par un lien logique fort avec l'objectif fixé, en particulier en ce qui concerne la similarité de l'horizon temporel. L'indicateur doit également supporter le moins de révisions possibles, ne pas présenter de biais connus ni prêter le flanc aux manipulations comptables ou aux exploitations opportunistes. Enfin, l'objectivité de l'indicateur doit faciliter une interprétation non partisane¹⁰⁵. Ces conditions sont très restrictives et peu d'indicateurs les satisfont toutes simultanément. La différence entre les recettes de l'État et ses dépenses qu'on nomme solde budgétaire, varie d'un pays à un autre.

De même, les efforts concernant la surveillance de l'équilibre budgétaire semblent être appréciables au regard de la mise en place d'une procédure de surveillance multilatérale qui apparaît comme l'une des voies à suivre en vue de prévenir les dérapages du solde budgétaire et de préserver la discipline budgétaire¹⁰⁶. La surveillance multilatérale mise en place en 1994 vise selon les textes fondateurs des États de la CEMAC, plusieurs objectifs dont les plus importants mettent en exergue les règles communes de coordination des politiques nationales en matière budgétaire¹⁰⁷. En outre, une surveillance d'une grande variété d'indicateurs macroéconomiques est également apparue et est censée permettre d'anticiper tout futur déséquilibre interne ou externe pouvant provoquer une crise économique dans le pays concerné et dans l'union monétaire.

S'il est vrai que l'excédent des charges sur les ressources constitue une atteinte à l'équilibre, il reste qu'à l'observation du programme de discipline budgétaire de la CEMAC, le déficit mesuré à l'aune du critère de convergence est acceptable s'il est inférieur à 3%. Mais la plupart des États ne s'y conforment pas, compte tenu des réalités économiques ambiantes dans ces États et au Cameroun en particulier. C'est pourquoi, l'on regrette que les États africains aient calqué leurs critères sur le modèle européen, sans tenir véritablement compte de la réalité économique propre à ces États. A ce propos, le Professeur Salif YONABA note que « *la transposition de la discipline budgétaire dans les systèmes financiers des Etats africains est encore bien loin de produire tous les effets escomptés*¹⁰⁸ ». La lutte contre le déficit budgétaire est une politique constante de la plupart des États¹⁰⁹. Le déphasage qu'on constate au niveau de l'application des politiques budgétaires contribue à enfoncer la discipline budgétaire dans un chaos total, limitant ainsi la régulation budgétaire. En effet, aux termes de l'article 63 alinéa 1 de la loi camerounaise portant nouveau régime financier, « *le ministre chargé des finances est responsable, en liaison avec les ministres sectoriels de la bonne exécution de la loi de finances et du respect des soldes budgétaires définis en application de l'article 13 de la présente loi. À ce titre, afin de prévenir une détérioration de ces soldes, il dispose d'un pouvoir de régulation*

¹⁰⁵ BOUTHEVILLAIN (Carine), SCHALCK (Christophe), « Quels indicateurs budgétaires pour quels objectifs de politique économique ? », *op. cit.*, p. 54.

¹⁰⁶ La régulation budgétaire se définit comme la gestion des crédits budgétaires en cours d'exercice permettant notamment par décision d'annulation ou de report, de maintenir les équilibres initiaux en mettant en œuvre certaines adaptations nécessitées par l'évolution de la situation économique et sociale. ORSONI (Gilbert) « Régulation budgétaire », in Philip (Loïc), (dir), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1329.

¹⁰⁷ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 78.

¹⁰⁸ YONABA (Salif), « le système financier des Etats africains francophones à l'épreuve de l'impérative de « Discipline budgétaire », réflexion liminaire », in *Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, Economica, 2011, P 632.

¹⁰⁹ DE VILLIERS (Michel) et DE BERRANGER (Thibaut), *Droit public général*, *op. cit.*, p. 82.



budgétaire qui lui permet de programmer le rythme de consommation des crédits en fonction de la situation de la trésorerie de l'État ».

Malgré ce pouvoir de régulation budgétaire du Ministre des Finances, on constate toujours une inadéquation non seulement entre le niveau des recettes et celui des dépenses, mais également entre le rythme des dépenses et celui de recouvrement des recettes, ce qui crée d'énormes tensions de trésorerie. On devrait interpellier donc tous les acteurs de la chaîne de la dépense publique qu'ils soient ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués¹¹⁰. Aussi, le manque d'efforts de rationalisation et de priorisation des dépenses, l'évaluation non rigoureuse du coût des activités pourraient saper les efforts de la régulation budgétaire¹¹¹. De même, la persistance des procédures urgentes contribue à réduire les efforts de la réduction des déséquilibres et déficit. Comme l'illustre la loi portant régime financier, « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires ayant pour effet de dégrader l'équilibre budgétaire défini par la loi des finances, peuvent être ouverts par décret d'avance...* »¹¹². La dégradation constante de l'équilibre budgétaire sous le prétexte d'urgence et nécessité impérieuse entraîne des effets néfastes sur la gestion des politiques budgétaires¹¹³. Toutefois, la maîtrise de l'endettement est aussi au cœur de la discipline budgétaire.

B. La maîtrise impérative de l'endettement

La montée inexorable des déficits publics et de la dette publique est devenue un enjeu central des débats économiques et politiques en Afrique centrale et dans le monde. Face à ce constat alarmant, les États recherchent des mécanismes permettant d'influer sur les différents agrégats que sont la dette publique, le solde budgétaire, les recettes publiques ou encore les dépenses publiques. L'objectif ainsi recherché est de parvenir à un retour à l'équilibre budgétaire¹¹⁴ en actionnant les différentes composantes du budget. Le nouveau régime financier, inspiré par le législateur communautaire, dans une perspective réaliste, consacre le déficit budgétaire¹¹⁵. Il admet alors que celui-ci est destiné à relancer l'économie afin de mener le Cameroun sur la voie de l'émergence à l'horizon 2035¹¹⁶. Ainsi, le déficit budgétaire n'est pas prôné en soi, mais est uniquement destiné à permettre la réalisation du plein-emploi¹¹⁷ et le rétablissement d'une situation économique qui a été mise en mal à la fois par la crise des finances publiques et la crise financière¹¹⁸. Le législateur insiste non seulement sur le caractère soutenable du déficit¹¹⁹, mais aussi, et bien plus, il confère au parlement le pouvoir de fixer les conditions du recours à l'emprunt. S'il est vrai que la discipline budgétaire vise à produire un

¹¹⁰ V. Article 84 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018.

¹¹¹ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 79.

¹¹² V. Article 34 al. 4 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018.

¹¹³ NGUEDIA MEIKEU (Hortense), « Le déficit budgétaire dans le droit public financier de la CEMAC ... », *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁴ Lapin (Jim), « L'équilibre des finances publiques : une exigence externe mettant en cause la souveraineté de l'Etat », *RDP* n°3, 1^{er} mai 2014, p. 733.

¹¹⁵ V. Article 9 alinéa 1 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018.

¹¹⁶ Cette Vision qui ambitionne de faire du Cameroun « *un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité* » intègre quatre objectifs généraux à savoir : (i) réduire la pauvreté à un niveau socialement acceptable ; (ii) devenir un pays à revenu intermédiaire ; (iii) atteindre le stade de Nouveau Pays Industrialisé ; et (iv) renforcer l'unité nationale et consolider le processus démocratique.

¹¹⁷ DUVERGER (Maurice), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 236.

¹¹⁸ BESSALA (Alain George), *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais...*, *op. cit.*, p. 148.

¹¹⁹ En effet, l'article 9 al. 1 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 dispose 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 conditions qui garantissent la soutenabilité de l'ensemble des finances publiques* ».



budget en équilibre, il est certain que l'objectif visé est celui de la limitation du recours à l'emprunt.

Dans ce sens, le nouveau régime financier prescrit l'évitement de tout déficit excessif¹²⁰. En effet, les actions de l'État en faveur de la maîtrise de l'endettement public s'inscrivent dans le sillage des prescriptions normatives impulsées par le législateur communautaire de la CEMAC. En tant qu'ensemble de décisions et d'opérations de gestion de la trésorerie de l'État et de la vie de la dette publique¹²¹, la gestion de la dette publique¹²² revêt un enjeu majeur en finances publiques¹²³ et renvoie aux stratégies mises en œuvre pour assurer le respect et l'extinction à terme, des engagements financiers des entités publiques. Le renouveau budgétaire camerounais se veut novateur à plus d'un titre. Ce texte brille par le double souci de s'arrimer au dispositif normatif communautaire tout en implémentant les actions visant la modernisation de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique¹²⁴. L'endettement public maîtrisé tel que prôné par la nouvelle gouvernance financière publique constitue dès lors un enjeu pour la saine gestion des finances publiques (1), mais également un véritable frein à l'endettement excessif (2).

1. La culture de la saine gestion des finances publiques

La réforme budgétaire est une occasion unique de revisiter l'ensemble des politiques publiques tant dans l'identification de leur coût que dans la formulation de leurs objectifs¹²⁵. Deux objectifs centraux sont aujourd'hui portés par les textes organisant la gestion de l'argent public. Il s'agit d'une part de la qualité de la gestion publique avec comme finalité la performance¹²⁶, et d'autre part de la soutenabilité des finances publiques dont la garantie passerait par une saine gestion des finances publiques. En dépensant moins et efficacement, l'État améliorerait non seulement la qualité des prestations du service public, mais aussi et surtout satisferait à ses engagements à l'égard de ses créanciers potentiels. Ainsi, la saine gestion des fonds publics se pose dès lors comme un enjeu majeur. En effet, les activités budgétaires doivent être organisées et classifiées en sorte qu'elles renseignent sur les objectifs des activités. La classification doit cependant répondre aux multiples exigences de budgétisation, de suivi des résultats et performance, de rapports financiers et le tout doit satisfaire les besoins d'information des décideurs à différents niveaux. A cet effet, le système de présentation budgétaire doit être relié aux objectifs de politique budgétaire, avoir un haut degré d'uniformité afin de faciliter la coordination et l'élimination des duplications tout en

¹²⁰ Article 9 alinéa 1.

¹²¹ COLLY (François), « Gestion de la dette publique », in Philip (Loïc) (Sous la dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, op.cit., p. 617.

¹²² Sur la question de la gestion de la dette publique, lire utilement NYANGOE (Guy Arsène), « La gestion de la dette publique sous l'empire de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques », *RAFiP* n° 7- 1er semestre 2020, pp. 195-232.

¹²³ Lire utilement sur la question GAUDEMET (Paul-Marie), « Finances publiques », in Philip (L) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Tome 1, Paris, Economica, 1991, p. 807 ; Cornu (G) (dir.), *Vocabulaire juridique*, op. cit., p. 997.

¹²⁴ NYANGOE (Guy Arsène), « La gestion de la dette publique sous l'empire de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques », op. cit., pp. 195-232.

¹²⁵ Rapport du gouvernement français au parlement sur la préparation de la mise en œuvre de la loi organique n° 2001/692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, mai 2003, p. 2.

¹²⁶ L'introduction de la démarche de performance a appelé la mise en place d'un système d'information plus intégré et l'usage de documents de synthèse propice à l'avènement de finances publiques plus transparentes. Les résultats escomptés portent sur l'espoir d'une maîtrise de la dépense publique aussi bien en volume qu'en ce qui concerne la qualité afin d'aboutir à des administrations centrées sur les services. V. EVINA OBAM (Richard), *L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du master en administration publique, ENA, 2005, p. 2.



demeurant compréhensible. Ces exigences se rapportent à la nomenclature budgétaire telle qu'encadrée par la Directive CEMAC n° 04/2011-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat. L'objectif étant de permettre d'identifier clairement les ressources et les missions de l'Etat, ceci afin d'avoir une véritable lisibilité sur le déficit et le niveau d'endettement. Il importe pour ce faire d'améliorer la présentation et la documentation budgétaire.

D'une part, jusqu'à une époque très récente, les États de la CEMAC procédaient à une présentation budgétaire reposant sur la classification de dépenses par destination et par nature. Cette classification s'est avérée aujourd'hui peu propice à une gestion efficace des dépenses publiques. C'est pour cette raison que les bailleurs de fonds, principalement le FMI et la Banque mondiale ont engagé des réformes en vue d'améliorer la gestion budgétaire dans ces États. Dans le cadre de la modernisation des finances publiques dans les États membres, la CEMAC a engagé des réformes visant la modernisation de la nomenclature budgétaire de l'Etat. C'est dans ce sens qu'est intervenue la Directive n° 04/2011-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat, reprise et consacrée au Cameroun par le décret n° 013/011/PM du 09 janvier 2013 portant nomenclature budgétaire de l'Etat. Cette nouvelle nomenclature a réformé la nomenclature existante pour y introduire la notion de programme, sources de financement et de bénéficiaires.

Aussi, elle offre également trois niveaux de classifications à savoir *une classification fonctionnelle, une classification des unités administratives de la dépense, et une classification par nature économique des recettes et des dépenses*¹²⁷. Cette réforme de la nomenclature budgétaire de l'Etat¹²⁸ s'inscrit dans le cadre du plan d'action pour l'amélioration de la gestion des dépenses publiques. Ce plan est orienté sur quatre axes principaux à savoir : *la maîtrise du circuit de la dépense, la mise en place d'un système d'informations, la simplification des procédures d'exécution du budget et la rationalisation des contrôles budgétaires*¹²⁹. La présentation du budget de l'Etat, son architecture interne, les différents documents qui le composent sont donc aujourd'hui autant d'enjeux auxquels la saine gestion des finances publiques soumet l'Etat. La présentation du budget doit concilier deux impératifs à savoir permettre un contrôle parlementaire réel de l'action du gouvernement et prendre en compte le contexte économique et financier de l'acte budgétaire ainsi que les équilibres budgétaires qu'il présuppose¹³⁰. L'amélioration de la présentation des documents budgétaires participe de la modernisation de la gestion budgétaire. Il s'agit d'une amélioration qualitative et quantitative traduisant une évolution majeure dans la dynamique de la vie financière de l'Etat et participant du renforcement, ou mieux, de la restauration de la structure bipartite de la loi de finances initiale.

D'autre part, la lisibilité de l'information sur le niveau de déficit budgétaire est aussi au cœur de la saine gestion des finances publiques. « *Plus la démocratie étend dans le sol ses puissantes racines, plus les finances doivent, pour nous servir d'une expression bien connue, vivre dans une maison de verre. Il faut que chaque citoyen puisse lire dans le livre du droit et dans le livre de l'avoir de son pays et, pour cela, il est indispensable qu'il soit initié au mécanisme du système financier* »¹³¹. Les enjeux des finances publiques sont de ce fait

¹²⁷ BESSALA (Alain-George), *Ajustement structurel et droit budgétaire camerounais...*, op. cit.

¹²⁸ TSAFACK NANFOSSO (Roger), « Pour une réforme budgétaire au Cameroun », *In budget et politique économique en Afrique* éditions Clé, Yaoundé 2007, p. 129.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ BOUVIER (Michel), ESCLASSAN (Marie-Christine), LASSALE (Jean-Pierre), *Finances publiques*, op. cit., p. 325.

¹³¹ Ibidem.



extrêmement importants¹³². Il apparaît dès lors que la transparence des mécanismes budgétaires et financiers est une condition *sine qua non* de la démocratie¹³³. L'un des buts poursuivis par la nouvelle loi portant régime financier de l'État est de permettre au parlement de mieux apprécier la situation financière de l'État en général, et le déficit budgétaire en particulier. À cet effet, certaines catégories d'opérations budgétaires ont été déclassifiées en ressources et charges de trésorerie. L'engagement des États de la CEMAC à la maîtrise du déficit budgétaire est une préoccupation constante. À cet égard, l'article 4 du Règlement CEMAC n°12/07-UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique de la CEMAC, repris et aménagé par la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 à son article 10 *alinéa* 1, fait obligation à l'État d'élaborer et d'annexer au projet de loi de finances une politique d'endettement public qui met en évidence les besoins de financement et le niveau global d'endettement. Cette exigence communautaire reprise dans les dispositions de l'article 15 *alinéa* 1 du nouveau régime financier fait que, l'évaluation du coût-risque de la dette publique est une projection à moyen terme de l'incidence du recours à l'emprunt public sur l'équilibre des finances publiques de l'État¹³⁴. Dans son chapitre troisième relatif à l'équilibre budgétaire, la loi n° 2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances pour l'année 2020, prévoit que le niveau du déséquilibre budgétaire est fixé à -2,2% du PIB. L'exhaustivité de l'information financière est une condition indispensable de la transparence. Cela va nécessairement de pair avec la clarté de l'information financière.

Si la dette au Cameroun brille par sa valeur relative, sa régularité vise à faire d'elle une arme efficace pour le financement du déficit. Cependant, le contrôle qu'on y effectue vise à la maîtriser, de sorte à réduire ou à supprimer tout déficit excessif. L'aggravation du déficit faisant courir un énorme risque sur la stabilité des normes budgétaires, la non appropriation par les différents acteurs de la chaîne de la dépense publique des règles de la discipline budgétaire compromettrait ainsi l'objectif recherché par la gestion budgétaire, à savoir la maîtrise du niveau d'endettement public. C'est pourquoi, au regard de la soutenabilité des finances publiques, nouveau crédo de la gestion budgétaire, la discipline budgétaire devrait permettre de limiter le déficit, et d'éviter par conséquent l'endettement excessif.

2. La limitation considérable du niveau d'endettement

Les ressources publiques sont assez diverses¹³⁵. Si l'impôt est considéré comme la principale source de financement des personnes publiques, il reste que, l'État a très souvent recours à l'emprunt¹³⁶, entendu également comme une source de financement importante du

¹³² LARROUSSE (Pierre), *Le Grand dictionnaire universel du XIXe siècle*, Cité par Laurent (C), *L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la Vème République*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, janvier 2017, p. 10.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ NYANGO (Guy Arsène), « La gestion de la dette publique sous l'empire de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques », *op. cit.*, p. 204.

¹³⁵ PHILIP (Loïc), *Finances publiques*, Paris, Cujas, 3^e éd., 1989, p. 308.

¹³⁶ Du latin *impromutare*, l'emprunt désigne une opération consistant à recevoir, à titre de prêt, une chose ou une somme d'argent ; prêt considéré du côté de l'emprunteur. Paul GAUDEMET et Joël MOLINIER entendent par emprunt public « le procédé qui permet (aux personnes publiques) de se procurer des ressources en promettant aux souscripteurs qui les apportent volontairement divers avantages tels que le paiement d'intérêts et le remboursement futur ». V. GAUDEMET (Paul-Marie), MOLINIER (Joël), *Finances publiques, budget/trésor*, Tome 1, *op. cit.*, p. 12. Il s'agit pour Loïc Philip d'une « prestation pécuniaire que les particuliers, les entreprises ou les organismes financiers versent volontairement à l'État ou aux autres personnes publiques moyennant une promesse de remboursement du capital et un service d'intérêt », V. Philip (Loïc), *Finances publiques, op.cit.*, p. 334. M. NYANGO explique que l'emprunt donne droit à une contrepartie directe car le souscripteur reçoit un titre qui lui fournit certains avantages et apparaît comme le prix payé par l'État pour se procurer les fonds dont il a besoin. Voir NYANGO (Guy-Arsène), *Le financement des budgets des personnes publiques par les titres*



budget de l'Etat aux cotés des recettes fiscales et les recettes pétrolières. Les Etats de la CEMAC ont largement recours à l'emprunt pour financer le déficit de leur budget général. Ainsi, ce financement du déficit amène à prendre en charge la dette qui en résulte. Lorsqu'elle atteint un pourcentage démesuré¹³⁷, la dette publique se présente alors comme la conséquence négative de l'emprunt. Le phénomène de l'endettement public est mondial, car « *la plupart des États du monde partagent le besoin de financer leur action en partie grâce à l'emprunt, afin de compenser le déséquilibre épisodique ou systématique, selon les cas- de leur budget* »¹³⁸.

En effet, l'expression « *dette publique* » désigne en général la somme globale qu'un État doit, à un moment donné, à l'ensemble de ses créanciers : individus¹³⁹, entreprises privées, États étrangers, organisations internationales¹⁴⁰. Elle est constituée de la valeur de l'ensemble des titres de dette émis par l'État et ses démembrements qu'il leur reste à rembourser¹⁴¹. Il s'agit d'un fardeau causé par l'emprunt ; « *l'emprunt public est le véhicule juridique de la dette publique* »¹⁴². Elle s'appréhende aussi comme « *l'ensemble des engagements contractés par l'État ou les autres personnes publiques selon le secteur considéré dont l'encours autant par son niveau de variation, que par sa structure, affecte l'ensemble du fonctionnement économique, et financier* »¹⁴³. Elle est constituée d'une part de l'ensemble des titres de dette émis par les administrations publiques et acquis par les personnes privées ou les personnes publiques étrangères, d'autre part elle intègre la dette non négociable correspondant à la valeur des dépôts de liquidité effectués auprès des administrations publiques. Elle a une incidence significative sur la soutenabilité¹⁴⁴.

De ce fait, l'endettement apparaîtrait comme une démarche économiquement pertinente, dans la mesure où les ressources générées¹⁴⁵ contribuent à l'investissement sur le long terme¹⁴⁶, avec pour effet direct la croissance du produit intérieur brut. L'endettement public doit toutefois rester conjoncturel, et être comblé une fois la situation de crise passée¹⁴⁷. C'est pourquoi, la discipline budgétaire instituée par les mécanismes de surveillance communautaire n'exclut pas la possibilité de recours à l'emprunt public pour financer le déficit budgétaire. Elle est cependant favorable à un endettement public maîtrisé, ceci afin de garantir la soutenabilité sur le long terme des finances publiques. En effet, au-delà d'un certain niveau, l'endettement public fait courir un risque économique majeur aux États. Elle limite les marges de manœuvre de l'État et la charge de la dette constitue un véritable manque à gagner pour l'État.

publics dans les États francophones d'Afrique, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Yaoundé II, 2018, p. 91.

¹³⁷ C'est le cas lorsqu'elle dépasse le seuil de 70 % du PIB selon les critères de convergence arrêté dans le cadre de la CEMAC.

¹³⁸ COLLET (Martin), *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2016-2017, p. 201.

¹³⁹ Il s'agit dans ce cas des emprunts obligataires. Sur la question, lire utilement NKAKE EKONGOLO (Dominique Bertrand), « Emprunt obligataire de l'Etat et théorie du droit au Cameroun », *op. cit.*, pp. 135-161.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 206.

¹⁴² *Ibidem*, p. 201.

¹⁴³ BONNEAU (Nicole), « Dette publique », in PHILIP (Loïc) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, *op. cit.*, p. 807.

¹⁴⁴ Sous l'angle de la dette, la soutenabilité exprime la capacité d'un Etat à rembourser ses emprunts. Elle est liée aux recettes prévisibles qui permettent de rembourser, à moyen terme, la dette et l'ensemble des frais associés, ainsi que les intérêts qui s'y rattachent.

¹⁴⁵ TOGOLO (Odile), « Chronique de législation financière et fiscale : le nouveau régime financier de l'Etat », *RASJ*, vol. 6, n° 1, 2009, pp. 2020-203.

¹⁴⁶ Dans les infrastructures notamment.

¹⁴⁷ COLLET (Martin), *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 206.



La dette publique peut prendre diverses formes : la dette négociable et non négociable ; la dette intérieure¹⁴⁸ et extérieure¹⁴⁹ ; la dette à long terme, à moyen et à court termes. Quelle que soit la structure de la dette, aujourd'hui plus que hier, et compte tenu de la nouvelle gestion budgétaire basée sur la performance et la soutenabilité, l'endettement public se doit d'être maîtrisée. Ceci afin d'éviter le risque d'une dette excessive. Pour ce faire, il importe de réduire l'endettement public, mais davantage de sauvegarder l'équilibre budgétaire. Pour la réduction de l'endettement public afin de prévenir une autre probable crise d'endettement et d'octroyer à l'État des instruments solides de gestion moderne et rationnelle de sa dette publique, le concours des partenaires au développement et notamment du FMI a été nécessaire¹⁵⁰. Un cadre novateur des règles régissant les finances publiques a été mis sur pied au niveau communautaire et transposé dans les États membres. La loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques en est le vecteur.

En effet, celle-ci brille par sa contribution au renforcement de la discipline budgétaire de l'État dans le cadre de la viabilisation¹⁵¹ de sa dette publique. Se faisant, c'est à travers la confrontation des recettes et des dépenses qu'apparaît un besoin de financement couvert par l'emprunt. Le budget est donc par là même, un instrument de pilotage et de maîtrise des finances publiques. C'est lui qui ouvre juridiquement la possibilité à l'État et aux collectivités territoriales de s'endetter¹⁵². La soutenabilité de la dette publique entendue comme la capacité qu'a un État à remplir convenablement ses obligations financières actuelles et futures au titre du service de sa dette¹⁵³, sans recourir à d'autres procédés exceptionnels et sans porter atteinte à sa stabilité économique, est un élément fondamental de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique. Elle est en effet, au centre des stratégies de sa gestion, au regard de son étroite proximité avec la viabilité de la dette publique et de manière générale sur l'ensemble des finances publiques de l'État¹⁵⁴. Ainsi, les gouvernements devraient optimiser les coûts et risques, de sorte à assurer l'allocation rationnelle des ressources, conformément aux objectifs et finalités de politiques publiques. En tant que juge de l'opportunité du recours à l'endettement, et compte tenu du fait que l'emprunt entraîne des dépenses de la dette¹⁵⁵, il devrait y recourir en tenant compte de la nécessité plus que jamais posée aujourd'hui, de sauvegarder l'équilibre des finances publiques.

Par ailleurs, il est nécessaire, voir primordial de sauvegarder l'équilibre financier au sein des États. Un intérêt pour la gestion publique financière s'est développé avec acuité ces dernières années dans les États d'Afrique noire francophone. Cela est en grande partie lié à la crise financière ayant conduit au placement de leurs économies sous ajustement structurel¹⁵⁶. Il est alors apparu indispensable de maîtriser la croissance des dépenses publiques afin d'endiguer

¹⁴⁸ C'est le montant, à une date donnée, de l'encours des engagements courants effectifs, non conditionnels, qui comportent l'obligation pour le débiteur d'effectuer un ou plusieurs paiements pour rembourser le principal et/ou verser les intérêts, à un ou plusieurs moments futurs, et qui sont dus à des résidents d'une économie par d'autres résidents.

¹⁴⁹ Cette classification a été proposée en France par les professeurs Paul-Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER dans leur ouvrage *Finances publiques, budget/trésor, Tome 1*. Elle-même classification est reprise au Cameroun par le professeur Charles Etienne LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, op. cit., pp. 184 et s.

¹⁵⁰ NYANGOE (Guy Arsène), « La gestion de la dette publique sous l'empire de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques », op. cit., p. 214.

¹⁵¹ HOANG-NGOC (Liêm), « La gouvernance budgétaire européenne », in Monnier (Jean-Marie) (dir.), *Finances publiques*, Paris, La documentation française/CNED, 2015, 4^e éd., p. 62.

¹⁵² LAURENT (Cyril), *L'encadrement normatif des politiques budgétaires...*, Thèse, op. cit., p. 10.

¹⁵³ Article 2 du règlement CEMAC n°12/07-UEAC-186-CM-15 du 19 mars 2007.

¹⁵⁴ NYANGOE (Guy Arsène), « La gestion de la dette publique sous l'empire de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques », op. cit., p. 203.

¹⁵⁵ LEKENE DONFACK (Charles Etienne), *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 193.

¹⁵⁶ Lire à cet effet BESSALA (Alain-George), Thèse, op. cit., 591 p.



celle des déficits et de l'endettement et de limiter la pression¹⁵⁷. Les réformes budgétaires orientant la gestion vers la performance¹⁵⁸ soulèvent la question de la maîtrise de l'environnement de la gestion des finances publiques. Elles sont généralement initiées à la suite de difficultés économiques et financières que connaissent les États, à savoir l'augmentation des déficits, l'endettement public¹⁵⁹, ce qui empêche la conduite efficace des politiques budgétaires. La maîtrise de son environnement budgétaire et financier se pose donc aujourd'hui comme un déterminant important pour le déploiement de la gestion budgétaire d'un État¹⁶⁰. L'équilibre des finances publiques apparaît dès lors, comme un facteur important de maîtrise par l'État du milieu qui entoure sa gestion budgétaire. Il mérite à cet effet d'être préservé sinon, cela va relativiser la discipline budgétaire.

II. Une discipline budgétaire structurellement relative

On assiste dans la gestion des finances publiques des États de la CEMAC à une traduction malaisée de la discipline budgétaire dans la pratique¹⁶¹. En effet, l'engagement envers la discipline budgétaire demeure assez lâche en pratique : « *la rigueur des prescriptions à l'égard des politiques budgétaires est parfois inversement proportionnelle à la force juridique des textes qui les contiennent* »¹⁶². Et pourtant cette exigence de discipline budgétaire reste une préoccupation contemporaine des États subsahariens francophones¹⁶³. L'explication est très simple. Au-delà de l'imprévisibilité de l'environnement économique qui perturbe régulièrement l'économie d'un budget inscrit dans la loi de finances initiale, la majorité des pays se sert du budget pour fixer d'abord des priorités politiques. Comme les fluctuations économico-politiques affectent fortement les exigences juridiques et les font céder, le résultat de l'équilibre budgétaire bascule fatalement vers le déficit, et exceptionnellement vers l'excédent.

Face à la pression des événements – catastrophes naturelles, fluctuations économiques, conflits politiques – l'exécutif est souvent contraint de mettre de côté la rigueur juridique susceptible de paralyser l'action administrative et même conduire à un chaos général. De tels méfaits sont à éviter au nom de l'intérêt général¹⁶⁴. L'on peut déplorer l'efficacité des mesures de sanctions de l'indiscipline, qui sont moins dissuasives. Or, l'efficacité de tout dispositif de répression s'apprécie à travers sa force ou sa capacité de dissuasion à l'égard des destinataires. Un tel état des choses ouvre grande la voie à l'indiscipline (A) et à la fragilisation de l'union économique et monétaire qui plus que jamais ne demande qu'à converger pour bâtir des

¹⁵⁷ BOUVIER (Michel), « Gestion financière », in *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, www.dictionnaire.enap.ca. Consulté le 24 avril 2024 à 13h51 min.

¹⁵⁸ OUEDRAOGO (Yakouba), *L'influence de la démarche de performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Rouen, 2015.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 61.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ TOGOLO (Odile), « L'excédent budgétaire, un objet juridique oublié », *RADSP*, Vol.1, n°01, janvier – juin 2013, p. 52.

¹⁶² GUIHÉRY (Laurent), *Gestion budgétaire au Canada et en France – L'Océan Atlantique entre le « vice » français et la « vertu » canadienne ?* www.lyon.cnrs, p. 5.

¹⁶³ YONABA (Salif), « le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impérative de « Discipline budgétaire », réflexion liminaire », in *Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, op cit, p 620.

¹⁶⁴ MOMO (Claude), « L'intérêt général en droit public africain », *Juridis Périodique*, N°135, Juillet – Août - Septembre 2023, pp. 131-144.



économies stables et durables. Aussi, il faut relever qu'il y a une maîtrise approximative du déficit budgétaire au sein de la CEMAC (B).

A. Les limites du dispositif de sanction de l'indiscipline budgétaire

Pour garantir la soutenabilité des finances publiques dans les Etats de la CEMAC et éviter les déficits excessifs à travers le respect de la discipline budgétaire par les Etats membres, les sanctions à caractère dissuasif ont été prévues par les textes portant Statut de la CEMAC de 1994. Celles-ci visent à contraindre ou sanctionner les Etats qui se soustraient du respect des règles de la discipline budgétaire. Au rang de sanctions, l'on distingue la publication par le Conseil des Ministres d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'Etat concerné et le retrait ou la suspension annoncée publiquement de l'Etat défaillant des concours financiers de la Communauté¹⁶⁵. Il convient d'observer ici que, les sanctions prévues par les textes CEMAC en cas de non-respect des règles de la discipline budgétaire, diffèrent de celles de l'Union européenne qui prévoient : l'avertissement et recommandation, la procédure de mise en demeure de se conformer, les amendes financières imposées jusqu'à 0,2%, voire 0,5 % du PIB et du mécanisme de dépôt d'une caution obligatoire auprès de la Commission. En effet, l'efficacité du dispositif institutionnel de la surveillance multilatérale repose sur la qualité des sanctions retenues afin d'obliger les Etats à se conformer aux normes communautaires. Celles-ci doivent être assez dissuasives pour ne pas être considérées par les Etats comme de simples formalités sans réelles conséquences. Or, il apparaît à l'évidence que la volonté de ménager la souveraineté des Etats déjà largement amputée, et l'environnement général dans lequel sont conduites les politiques budgétaires des Etats sous étude, contribuent à affaiblir les mécanismes de sanctions (2) mis en place contre l'indiscipline budgétaire persistante (1).

1. La persistance de l'indiscipline budgétaire dans la gestion des finances publiques

Les efforts concernant le respect des indicateurs de la politique budgétaire semblent être appréciables au regard de la mise en place d'une procédure de surveillance multilatérale qui apparaît comme l'une des voies à suivre en vue de prévenir les dérapages du solde budgétaire et de préserver la discipline budgétaire. Cependant, ces indicateurs de la politique restent très controversés. Les limites de la régulation¹⁶⁶ se situent à deux niveaux : au premier niveau on observe un mimétisme des critères de convergence, en second lieu on observe un déphasage de l'application cohérente des politiques budgétaires qui est marqué par l'indiscipline budgétaire des Etats. On peut constater que les règles en matière budgétaire en zone CEMAC sont établies selon le modèle européen. A cet effet, on peut affirmer que la définition des critères de surveillance multilatérale des politiques budgétaires est considérée comme « *un mimétisme de la démarche européenne en matière de convergence* »¹⁶⁷. Ceci conduit à penser que l'adhésion à la politique de discipline budgétaire par les Etats africains reste encore du domaine de

¹⁶⁵ Lire à ce sujet le Traité constitutif de la CEMAC du 16 mars 1994 à Ndjamen, révisé le 25 juin 2008. voir également la Directive n° 01/16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la directive n° 1/00-UEAC-064-CM-04-CM-04 du 21 juillet 2000 relative à la mise en place de la surveillance multilatérale des politiques macro-économique au sein des Etats membres de la CEMAC.

¹⁶⁶ La régulation budgétaire se définit comme la gestion des crédits budgétaires en cours d'exercice permettant notamment par décision d'annulation ou de report, de maintenir les équilibres initiaux en mettant en œuvre certaines adaptations nécessitées par l'évolution de la situation économique et sociale. ORSONI (G) « Régulation budgétaire », in PHILIP (Loïc), (dir), *Dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 1329.

¹⁶⁷ AVOM (Désiré), « La CEMAC et l'avènement de la monnaie unique : les critères de convergence importent-ils ? », *Revue africaine des sciences économiques*, Economica, 1991, p. 1329.



l'affichage. Qu'elle est juste conçue dans le seul but de satisfaire aux exigences de la communauté internationale, des bailleurs de fonds et des partenaires au développement, sans que cela ne s'accompagne d'une réelle volonté d'assimilation ou d'appropriation¹⁶⁸.

La surveillance multilatérale mise en place en 1994 vise, selon les textes fondateurs des États de la CEMAC, plusieurs objectifs dont celui qui intéresse l'étude met en exergue les règles communes de coordination des politiques nationales en matière budgétaire. La validité des critères adoptés en matière de déficit dont le plafond retenu en zone CEMAC est de 3% du PIB s'inscrit dans la perspective de l'Union Européenne. A ce sujet, le Professeur Martin COLLET ne manque pas de faire une observation critique en relevant que la formule des critères du déficit public et de la dette publique repose sur une formulation hasardeuse du seuil de 3% et 60% du PIB, et qu'au final cette formule ne repose sur aucune véritable justification économique¹⁶⁹. Cette valeur de référence du PIB exprimé en pourcentage examiné dans la CEMAC respecte les critères du Traité de Maastricht, des pays de l'Union Européenne. Ce rapprochement ne doit pas être considéré comme une référence parce que les États de la CEMAC ne sont pas dans une situation d'homogénéité économique, financière et sociale. Cela étant, chaque pays doit s'appuyer sur son objectif, sur son niveau de développement¹⁷⁰. Ce rapprochement n'est pas en soi un objectif qu'il faut absolument atteindre, mais plutôt une perspective d'évolution normale, qui reste dans le cadre des relations de coopération avec la France d'une part, et l'Union européenne d'autre part.

Pour conduire à la réussite, le processus de convergence doit être précédé d'un plan d'action, afin de bien anticiper les chocs éventuels et surtout d'intégrer les réalités régionales, notamment culturelles¹⁷¹. Les politiques budgétaires des États africains notamment en matière de gestion du déficit s'appuyant sur les critères de convergence de la zone européenne sans tenir compte des aspects réels des États africains, pourraient s'apparenter à des actes de suicide collectif. La différence entre les recettes de l'État et ses dépenses qu'on nomme solde budgétaire, varie d'un pays à un autre. Les déficits moyens des États de la zone euro se situaient ainsi entre 2012 et 2017 à une moyenne de -2,9% pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne¹⁷². Ce déficit dégagé en Europe n'est pas identique à celui de l'Afrique Centrale parce que chaque État a sa particularité. Appliquer ce déficit à l'Afrique conduirait à une incohérence totale. Il faut ainsi constater que « *le chemin vers une gestion rigoureusement disciplinée des finances publiques dans les États africains subsahariens francophones est encore long et reste largement tributaire de la progression du grand chantier de la construction et de l'enracinement de l'état de droit* »¹⁷³.

Le déficit a une particularité dans chaque État à cause des sources de revenus différents qu'il soit maîtrisé ou non maîtrisé. Le déphasage qu'on constate au niveau de l'application des politiques budgétaires contribue à enfoncer la discipline budgétaire dans un chaos total, limitant ainsi la régulation budgétaire. L'application divergente des politiques budgétaires nationales

¹⁶⁸ YONABA (Salif), « le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impérative de « Discipline budgétaire », réflexion liminaire », in *Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, op cit, p 632.

¹⁶⁹ COLLET (Martin), *Finances publiques*, 3^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2019, P 221.

¹⁷⁰ AVOM (Désiré) et GBETNKOM (Daniel) « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires ... », *op. cit.*, p. 113.

¹⁷¹ OYAYA (Jean Rémy), « L'oubli des réalités régionales dans l'intégration en Afrique Centrale : le cas de la CEMAC », *Mondes en développement*, Tome 29, n° 115/116, 2002, pp. 103-113.

¹⁷² JEAN-LUC (ALBERT), *Finances publiques*, Paris, Dalloz, 11^e édition, 2019, p. 166.

¹⁷³ YONABA (Salif), « le système financier des États africains francophones à l'épreuve de l'impérative de « Discipline budgétaire », réflexion liminaire », in *Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG, op cit, P 631.



présente de nombreux inconvénients parmi lesquels le dérapage du solde budgétaire qui paralyse la discipline budgétaire. Ainsi, au plan national, la fréquence et l'ampleur des déficits sont causées par un manque d'effort permanent d'instaurer la rigueur et de veiller au respect strict de la discipline budgétaire au sein des administrations de l'État. Aux termes de l'article 63 *alinéa 1* de la loi camerounaise de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, « *le ministre chargé des finances est responsable, en liaison avec les ministres sectoriels de la bonne exécution de la loi de finances et du respect des soldes budgétaires définis en application de l'article 13 de la présente loi. À ce titre, afin de prévenir une détérioration de ces soldes, il dispose d'un pouvoir de régulation budgétaire qui lui permet de programmer le rythme de consommation des crédits en fonction de la situation de la trésorerie de l'État* »¹⁷⁴.

Outre ce pouvoir de régulation budgétaire du MINFI, on constate toujours une inadéquation non seulement entre le niveau des recettes et celui des dépenses, mais également entre le rythme des dépenses et celui de recouvrement des recettes, ce qui crée d'énormes tensions de trésorerie. À l'observation, on devrait interpeller tous les acteurs de la chaîne de la dépense publique qu'ils soient ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués¹⁷⁵. Le manque d'efforts de rationalisation et de priorisation des dépenses, l'évaluation non rigoureuse du coût des activités pourraient saper les efforts de la régulation budgétaire. L'assiette fiscale se trouve affectée lorsque les prélèvements sans reversement sont effectués par les administrations des impôts et taxes générés par les dépenses publiques. Ces mesures portent atteinte à l'objectif de réduction des déficits budgétaires. La persistance des procédures urgentes contribue à réduire les efforts de la réduction des déséquilibres et déficit. Comme l'illustre l'article 39 *alinéa 4* « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires ayant pour effet de dégrader l'équilibre budgétaire défini par la loi des finances, peuvent être ouverts par décret d'avance...* »¹⁷⁶.

La dégradation constante de l'équilibre budgétaire sous le prétexte *d'urgence et nécessité impérieuse* entraîne des effets néfastes sur la gestion des politiques budgétaires. Le contexte dans lequel doit s'exécuter le budget de l'exercice en cours est marqué comme l'a mentionné le Ministre de finances¹⁷⁷, par le renforcement de la décentralisation, la finalisation de certains grands projets d'infrastructures importants, la persistance des foyers d'insécurité, à la fois à certaines frontières du Cameroun et à l'intérieur du territoire national, notamment les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest ; autant de choses qui continuent de mobiliser un volume important de ressources. Pourtant dans le même temps, ces ressources, malgré les efforts faits par les administrations, l'assiette continue d'être affectée par la conjoncture internationale défavorable, notamment la baisse du prix du baril du pétrole et d'autres matières premières¹⁷⁸. Les ressources financières sont maigres tandis que les sollicitations sont épaisses. Par conséquent, l'équilibre du budget devient hypothétique, l'aggravation du déficit est visible. Le déficit qui est une caractéristique importante du budget dans la plupart des États de l'Afrique Centrale, lorsqu'il est non maîtrisé, il contribue à entraver la discipline budgétaire qui a, par ailleurs des sanctions à caractère peu dissuasif.

¹⁷⁴ L'article 63 *alinéa 1* de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.

¹⁷⁵ Article 84, *ibidem*.

¹⁷⁶ Article 39 *alinéa 4*, *ibid*.

¹⁷⁷ <https://ecomatin.net/Regulationbudgetaire> consulté le 15 mai 2024 à 07h02 min.

¹⁷⁸ *Ibidem*.



2. Le caractère peu dissuasif des sanctions de l'indiscipline budgétaire

L'efficacité du dispositif de sanction se mesure quant à sa capacité de dissuasion sur les destinataires de ces mesures. Or, à l'analyse, il semble que dans le cadre du mécanisme de discipline budgétaire en zone CEMAC, les sanctions retenues ne soient pas vraiment de nature à dissuader les États membres, et ce pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, s'agissant du premier échelon dans la gamme des sanctions, l'on note la publication par le Conseil des Ministres d'un communiqué, éventuellement assorti d'informations supplémentaires sur la situation de l'État concerné. S'il ne fait aucun doute que la publication envisagée constitue un moyen de pression sur l'État concerné dans la mesure où elle dénonce, vis-à-vis des pairs, l'incapacité de ce dernier à gérer ses Finances publiques, son caractère véritablement contraignant ne va cependant pas de soi. Elle n'a qu'une simple valeur déclarative dont l'impact peut s'apprécier variablement en fonction des enjeux de politique interne.

Ensuite, les autres sanctions à incidence financière prévues dans le dispositif communautaire, telles que le retrait ou la suspension des concours financiers de la communauté peuvent paraître *a priori* dissuasives pour les États. On imagine en effet l'impact que peut produire une telle sanction à l'encontre de l'État déjà en proie à de sérieuses difficultés financières. Mais, le caractère dissuasif de ces sanctions doit être relativisé, d'une part, en raison de la non précision de la valeur monétaire de ces dernières¹⁷⁹ à l'égard de l'État défaillant, ce qui conduit à les reléguer ainsi à un rôle de simples épouvantails destinés à effrayer les États mais qui, en réalité, ne se mettra jamais en marche¹⁸⁰ et d'autre part, en raison du contexte plus général de l'hétérogénéité dans laquelle sont conduites les politiques budgétaires des États de la zone CEMAC.

De toute évidence, le dispositif de discipline budgétaire est conduit en parallèle avec les Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) qui sont des mesures d'austérité, pilotés par les Institutions Financières Internationales (IFI). Ces dernières disposent d'outils de contraintes financières bien plus redoutables pour les États que les sanctions communautaires. Il faut souligner d'ores et déjà que dans le cadre des accords avec les IFI, notamment celles de *Bretton Woods*, aucune sanction, au sens juridique du terme, n'est infligée aux États en cas de manquement. Mais cela ne signifie pas pour autant absence totale d'effets¹⁸¹. Ces effets sont d'ordre financier. La dépendance accrue des pays de la zone CEMAC à l'aide financière internationale justifie leur sensibilité aux injonctions des bailleurs de fonds internationaux. De ce fait, les IFI parviennent plus que les autorités communautaires à obtenir une modification substantielle des politiques budgétaires des États membres de la zone CEMAC.

En cas de respect des accords passés avec les bailleurs de fonds internationaux dans le cadre des PAS, les États obtiennent immédiatement et sans contraintes particulières, le décaissement des fonds nécessaires. Cela constitue un double bénéfice pour l'État en question,

¹⁷⁹ FMI, *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), Rapport des services du FMI sur les politiques communes des États membres*, Rapport n°13/92, avril 2013, p. 63.

¹⁸⁰ La preuve est qu'aucune sanction financière n'a été appliquée à nos jours, malgré les dérapages budgétaires réguliers.

¹⁸¹ S'agissant des accords conclus avec le FMI, il pourrait s'agir de gentlemen's agreement c'est-à-dire des actes concertés non conventionnels sans aucune valeur contraignante. L'accord de confirmation du fonds et la lettre d'intention de l'État peuvent être considérés en effet comme deux déclarations d'intentions portant sur un même objet, celui d'octroyer une aide sous certaines conditions. Voir Sorel (J-M), *Sur quelques aspects juridiques de la Conditionnalité du FMI et leurs conséquences*, <http://www.ejil.org/pdfs/7/1/1355.pdf>, p. 49.



ce d'autant qu'en plus de l'aide financière obtenue, la conclusion de cet accord lui confère, en quelque sorte, un « *certificat de bonne conduite* »¹⁸² auprès de l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds. De même, il arrive que certains États demandent par exemple au FMI d'approuver des accords symboliques sans qu'aucun tirage ne soit prévu et ce, juste pour obtenir le fameux certificat¹⁸³. En cas de non-respect des accords passés avec les bailleurs de fonds, les États sont sanctionnés par la suspension des versements de ressources jusqu'à ce que de nouvelles négociations fixent une nouvelle trajectoire de redressement.

Ainsi, ces sanctions bien qu'elles ne soient pas de nature juridique, pèsent bien plus sur la conduite des politiques budgétaires des États. Certes, de telles contraintes financières existent également dans le dispositif communautaire comme nous l'avons vu. Mais la multiplicité des bailleurs de fonds et le poids des aides internationales dans les budgets des États conduit ces derniers à craindre davantage les sanctions internationales que celles communautaires. À cela s'ajoute le caractère politique de la mise en œuvre des sanctions communautaires qui ne rend pas celles-ci dissuasives, les États les considérant comme de simples démarches formelles. Conscientes de ces difficultés, les autorités communautaires multiplient les recommandations et initiatives pour être associées aux négociations des États avec les IFI. L'évolution des politiques budgétaires des pays de la CEMAC a montré la présence régulière des déficits différents d'un pays à l'autre, facteur du non resserrement de la régulation budgétaire. En effet, l'une des critiques concerne la maîtrise approximative des déficits par les États membres.

B. La maîtrise approximative du déficit budgétaire

Depuis l'adoption en 1994 de la politique de discipline budgétaire par les États membres de la CEMAC et l'application des critères de convergences économiques et les mécanismes de surveillance communautaire, l'objectif affiché par les États était de ramener les déficits au seuil acceptable de 3%¹⁸⁴. Plusieurs décennies après, il s'avère que les objectifs si nobles fixés par les États ne sont toujours pas atteints, bien au contraire les déficits ont largement augmenté au-delà de 3%. Cette augmentation s'explique par la maîtrise approximative du déficit budgétaire par les États. À l'analyse, cette maîtrise approximative du déficit budgétaire par les États membres de la CEMAC s'explique par des raisons qui tiennent aux facteurs structurels (1) et conjoncturels (2).

1) Les raisons tenant aux facteurs structurels

Au plan structurel, il faut relever que les États de la CEMAC font face à la baisse de recettes fiscales et à une augmentation des dépenses publiques.¹⁸⁵ Cette situation s'explique par la faiblesse de la diversification économique des États de la CEMAC. En effet, les économies des États de la CEMAC dépendent en grande partie des exportations de matières premières, notamment le pétrole et les produits agricoles, et les fluctuations des prix sur les marchés mondiaux ont un impact direct sur le rendement des recettes fiscales ainsi que sur la stabilité économique de ces États¹⁸⁶. Il s'en suit qu'une faible diversification de l'économie entraîne une

¹⁸² *Ibidem*, p. 49.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ Voir à ce sujet le Traité constitutif de la CEMAC du 16 mars 1994 à Ndjamen, révisé le 25 juin 2008

¹⁸⁵ BILOUNGA (Stève Thierry), *Finances publiques camerounaises : budgets- impôts-douanes-comptabilité publique*, Paris, L'Harmattan, 2020, PP27 et suivantes. Cet auteur relève que malgré les initiatives isolées de consolidation et de désendettement enregistrées ça et là, avant les programmes de désendettement de nouvelle génération du consensus de Washington, et de certains États développés, le niveau d'endettement du Cameroun avait atteint une proportion insoutenable.

¹⁸⁶ Voir l'étude réalisée par l'Union Européenne en collaboration avec les autorités camerounaises sur la chaîne des dépenses et leur cadre juridique en 1998 : celle portant sur le cadre juridique pour une meilleure gestion des



faible mobilisation des recettes d'impôts hors recettes pétrolières. Cette situation de vulnérabilité ne permet pas ainsi aux Etats de résister aux chocs extérieurs, rendant plus difficile la compensation des pertes de revenus dues aux fluctuations des prix du pétrole. Or les recettes fiscales en général ont un impact important sur le budget des Etats ainsi que sur la maîtrise ou la réduction des déficits, et la baisse desdites recettes est de nature à provoquer une augmentation du déficit budgétaire¹⁸⁷.

De même, l'on observe de défaillances dans la gestion des finances publiques en zone CEMAC, s'expliquant par le fait que les Etats sont de plus en plus confrontés à des défis persistants dans le domaine de gestion budgétaire et d'exécution de dépenses et de suivi des engagements. Ce qui affaiblit l'efficacité de la politique budgétaire et partant de la discipline budgétaire. Il en est de même du problème de lourdeurs administratives et les retards souvent observés dans l'exécution du budget qui contribue également à la gestion approximative du budget. Aussi, les politiques budgétaires en zone CEMAC relèvent souvent du phénomène de *pro-cyclisme*, ce qui signifie que les politiques budgétaires au sein des Etats de la CEMAC tendent à augmenter les dépenses en période de hausse des revenus liés au pétrole et à leur réduction en période de baisse des revenus pétroliers, ce qui a pour conséquence d'amplifier les cycles économiques au lieu de les lisser, rendant ainsi la gestion du déficit plus compliqué. La crise de l'endettement public a mis en évidence les difficultés de maîtrise des finances publiques en général, et de la dépense publique en particulier par les Etats de la CEMAC¹⁸⁸. Ceci étant, les Etats de la CEMAC connaissent les problèmes de financement de leurs développements, et ce d'autant que les ressources publiques issues de recettes fiscales et autres recettes non fiscales ne couvrent pas les dépenses publiques nécessaires¹⁸⁹. De ce fait, ces Etats n'ont d'autres solutions que de recourir à l'endettement à travers l'emprunt extérieur ou intérieur pour couvrir les déficits publics et booster la croissance économique.

La plupart des déficits budgétaires sont subis, occasionnés par une conjoncture économique maussade, voire de crise, se traduisant par une diminution du produit des impôts, qui pour la plupart, sont assis sur des bases économiques, tandis que les dépenses publiques ont tendance à augmenter¹⁹⁰ pour répondre aux besoins accrus d'intervention sociale¹⁹¹. Le professeur Nicaise MEDE soutient que c'est l'augmentation des dépenses publiques et le besoin des investissements qui expliquent l'augmentation de l'endettement¹⁹². Il convient de distinguer schématiquement les « bons et les mauvais déficits ». Un bon déficit est celui qui résulte d'une augmentation des investissements, car ces derniers doivent en principe se traduire par une augmentation des rentrées fiscales¹⁹³.

Mais l'on s'accorde plus souvent à souligner les inconvénients du déficit budgétaire ; risque d'inflation résultant d'un surcroît de dépenses sur les recettes¹⁹⁴. La tentative de maîtriser

finances au Cameroun réalisée en 2001 : et enfin celle réalisée par la Banque Mondiale intitulée : « *Country financial accountability assessment* », en 2002.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ BILOUNGA (Stève Thierry), *Finances publiques camerounaises : budgets- impôts-douanes-comptabilité publique*, Paris, L'Harmattan, op cit. P27.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ « *La volonté de réduction globale des dépenses publiques n'est pas un phénomène nouveau. À défaut d'y parvenir, on s'efforce au moins de ralentir leur accroissement* ». Lire SAWADOGO (Elvis Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires...*, Thèse, op. cit., pp. 159 et s.

¹⁹¹ DE VILLIERS (Michel) et DE BERRANGER (Thibaut), *Droit public général*, Paris, Lexis Nexis, 5^e édition, 2011, p. 826.

¹⁹² MEDE (Nicaise), *Finances publiques, espace UEMOA/UMOA*, op. cit.196

¹⁹³ DE VILLIERS (Michel) et DE BERRANGER (Thibaut), *Droit public général*, Paris, op. cit., p. 826.

¹⁹⁴ Ibidem.



les dépenses publiques et d'adapter les recettes aux fins de lutter contre le déficit budgétaire constitue un échec dans la plupart des pays en Afrique. Entre 1985-2001, les dépenses publiques connaissent une explosion en Afrique Centrale, puisque le produit intérieur brut s'élève de manière constante. Cette augmentation s'explique aisément par l'accroissement des besoins collectifs. Si « *dépenser moins et dépenser mieux* »¹⁹⁵ est le *leitmotiv*, respecter la maîtrise de la dépense publique¹⁹⁶ est un enjeu indispensable. La maîtrise de la dépense ne peut que s'arrimer aux nouvelles visions de gestion budgétaire¹⁹⁷, aux politiques budgétaires drastiques.

A l'observation du programme de discipline budgétaire, le déficit mesuré à l'aune du critère de convergence doit être inférieur à 3% selon les normes de la CEMAC¹⁹⁸. Mais la plupart des États ne s'y conforme pas. Les assouplissements sont observés prenant en compte la nature et le contexte du déficit, raison pour laquelle les États africains sont à une situation fortement déficitaire, bien que la lutte contre le déficit budgétaire constitue une politique constante de la plupart des États¹⁹⁹. Ainsi, aux États Unis, la loi *Gramm-Rudman* de 1985 avait programmé la réduction progressive du déficit du budget fédéral pour atteindre l'équilibre en 1991, puis en 1993, mais il a fallu attendre le retour de la croissance pour que se dégage un excédent budgétaire de 1998 à 2000, avant de revenir aujourd'hui à une situation fortement déficitaire²⁰⁰.

Malgré les efforts entrepris par les États de la CEMAC pour maîtriser le déficit c'est-à-dire le réduire à défaut de le supprimer, ces États enregistrent toujours des déficits records. L'entretien des déficits excessifs, les problèmes de la saine gestion budgétaire, sont entre autre les facteurs qui entravent la maîtrise du déficit. Dans un contexte économique, social et budgétaire relativement difficile, les mesures prises par le gouvernement camerounais pour diminuer le déficit budgétaire reposent sur le renforcement²⁰¹ de la mobilisation des recettes non pétrolières, le resserrement de la régulation budgétaire et l'amélioration du contrôle de l'effectivité de la dépense publique, mesures qui peuvent s'avérer être une utopie dans la mesure où le solde budgétaire est déjà négatif. Dans le détail, les recettes nettes prévues dans le budget de 2019 sont de 3 508,5 milliards de Francs CFA, total des recettes moins remboursement de crédits de taxe sur la valeur ajoutée à hauteur de 582,4 milliards²⁰². Du côté des dépenses excluant le remboursement du capital de la dette (100 milliards), l'État s'engage pour 3991,1 milliards. Les dépenses prévues dans ledit budget sont plus grandes que les recettes prévues.

Il faut également de noter que la maîtrise approximative du déficit budgétaire en zone CEMAC trouve aussi une explication à travers les facteurs conjoncturels ou facteurs économiques défavorables.

2) Les raisons liées aux facteurs conjoncturels

La lutte contre les déficits budgétaires, la réduction de l'endettement excessif et la stabilité et la croissance en zone CEMAC constituent des principaux objectifs fixés par la législation communautaire dans le cadre de la discipline budgétaire. L'atteinte de ces objectifs implique le respect de la discipline budgétaire et l'application des critères de convergences

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ NNANGA (Sylvestre Honoré), « La protection juridictionnelle des finances publiques africaines », *Revue Africaines des Sciences Juridiques*, Vol. 6, n°1, 2009, pp. 211-228.

¹⁹⁷ ABIABAG (Issa), *Le Renouveau budgétaire au Cameroun*, op. cit., 2013, p. 31.

¹⁹⁸ Voir la Directive CEMAC précitée.

¹⁹⁹ DE VILLIERS (Michel) et DE BERRANGER (Thibaut), *Droit public général*, op. cit., p. 827.

²⁰⁰ *Ibidem.*

²⁰¹ www.investiraucameroun.com (consulté le 18 mai 2024 à 10h 51 min.).

²⁰² Données du Ministère des Finances au Cameroun.



politiques et économiques, en ramenant le déficit budgétaire au seuil de 3%²⁰³. Force est de constater que presque tous les Etats de la CEMAC ne respectent cette discipline et n'appliquent pas totalement ces critères de convergence politiques et économiques. Tout compte fait, l'éradication des déficits budgétaires demeure un objectif majeur des Etats de la zone CEMAC et un défi à relever par ceux-ci. La maîtrise approximative du déficit dans le contexte des Etats de la CEMAC s'explique aussi par une conjoncture économique mortifère.

Ainsi, la crise sanitaire mondiale due à la Pandémie à Covid-19 qu'a connu le monde a eu un impact négatif sur les économies des Etats de la CEMAC avec des répercussions sur les finances publiques de ces Etats. L'on a également observé à cet effet, un ralentissement des économies, le faible coût des matières premières et une augmentation considérable de l'inflation due à la fermeture des frontières. De même, sur le plan financier, l'on assiste à une augmentation de l'endettement public, notamment des Etats, ce qui entraîne ipso facto à une hausse du service de la dette et réduit la marge de manœuvre budgétaire des Etats.

Dans la même logique, le faible niveau de développement du marché financier, participe également à l'explication de la maîtrise approximative du déficit budgétaire. En effet, le faible développement du secteur du marché financier dans la zone CEMAC limite les options de financement du budget des Etats qui recourent souvent au financement direct via les institutions financières internationale ou auprès des Etats, plutôt qu'au financement à travers le marché financier ou à travers l'emprunt obligataire ou l'émission des titres publics.

Aussi, la surveillance multilatérale qui a été mise en place en 1994 consiste selon les textes fondateurs, pour les États de la CEMAC à établir les règles communes de coordination des politiques économiques nationales notamment en matière budgétaire. Celle-ci a montré ses limites au regard des sanctions que les textes attribuent au conseil de convergence en ce qui concerne « *la nature et le degré de gravité des événements jugés exceptionnels* »²⁰⁴. A ce rythme, le déficit excessif pourrait être classé dans la catégorie des événements jugés exceptionnels. Ces bouleversements impactent donc nécessairement sur la discipline budgétaire que les États se sont imposés, à travers à la fois, le volume et la structure des dépenses publiques, que les ressources publiques²⁰⁵.

Dans le cadre des propositions faites pour lever ces limites, il serait alors plus judicieux de définir une liste exhaustive d'événements dits exceptionnels, et surtout d'établir le degré de gravité à partir duquel ces événements peuvent être considérés comme exceptionnels²⁰⁶. A terme, cela permettrait d'avoir une idée claire des situations exceptionnelles, ce qui faciliterait la mise en œuvre de la sanction du déséquilibre. La quasi-totalité des États africains connaissent une baisse du produit intérieur brut dont le solde primaire ne tient pas compte de la charge de la dette. Si l'excédent des charges sur les recettes constitue une atteinte à l'équilibre budgétaire, notons que le financement et le contrôle du déficit sont deux moyens de lutte contre le déficit. L'aggravation du déficit fait courir un énorme risque sur la stabilité des normes budgétaires. C'est l'une des critiques qu'on peut apporter à la discipline budgétaire.

²⁰³ Il convient de préciser que le seuil indicatif de 3% n'a jamais été atteint par aucun Etat de la CEMAC, malgré les efforts entrepris.

²⁰⁴ AVOM (Désiré) et GBETNKOM (Daniel) « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires ... », *op. cit.*, p. 117.

²⁰⁵ SAWADOGO (Elvis-Flavien), *Les instruments de convergences des politiques budgétaires...*, Thèse, *op. cit.*, p. 129.

²⁰⁶ MOREIRA PINTO (Emmanuel), « L'Union Économique et monétaire en Afrique de l'Ouest et le concept de convergence : Dépasser la référence de l'Union Économique et Monétaire Européenne », *Mondes en développement*, n° 92, pp. 121-135.



Conclusion

En définitive, il était question d'interroger l'état de la discipline budgétaire, ou encore de voir si la discipline budgétaire est effectivement respectée dans les finances publiques des Etats de la CEMAC. De cet objectif, il ressort que l'effectivité de la discipline budgétaire est mitigée.

La discipline budgétaire est au cœur de la réforme des finances publiques impulsée au niveau communautaire par la directive mettant en place la surveillance multilatérale²⁰⁷, celle relative aux lois de finances²⁰⁸ et celle portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques²⁰⁹. Elle est consolidée au Cameroun par les lois du 11 juillet 2018²¹⁰ ; au Gabon par les lois du 21 mai 2015²¹¹ et au Congo par la loi du 09 mars 2017 sur la transparence²¹² et celle du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances²¹³. Cette réforme met un accent sur la préservation de l'équilibre budgétaire et la maîtrise impérative de l'endettement. Mais elle présente des limites liées au dispositif de sanction de l'indiscipline budgétaire et la maîtrise approximative du déficit budgétaire qui relativisent cette effectivité.

Concrètement, la discipline budgétaire se positionne comme le cadre de mise en œuvre de la soutenabilité budgétaire, nouvelle gestion budgétaire de l'État. Elle exige l'équilibre budgétaire et financier comme démarche et concourt à la maîtrise du niveau d'endettement public. L'équilibre des finances publiques ne saurait se limiter à sa dimension budgétaire, mais devrait davantage tenir compte de la dimension économique qui se positionne aujourd'hui comme plus importante.

La démarche équilibrée dans la gestion budgétaire et financière semble de plus en plus dévoyée, pourtant elle participe de la performance et de la transparence. C'est ce qui justifie, au niveau communautaire, l'aménagement d'un cadre normatif et institutionnel de garantie de l'équilibre et d'un dispositif de surveillance de la discipline budgétaire. L'on doit tout de même déplorer l'inefficacité des mesures de sanctions de l'indiscipline, qui sont moins dissuasives mais davantage pédagogiques. Un tel état des choses ouvre grande la voie à l'indiscipline et à la fragilisation de l'union économique et monétaire qui, plus que jamais ne demande qu'à converger pour bâtir des économies stables et durables. La maîtrise de l'endettement public en tant que finalité de la discipline budgétaire oblige l'État dans sa démarche de gestion financière à adopter une démarche budgétaire excluant tout déficit excessif. Cela participe de la saine gestion des finances publiques, avec pour déterminant la densification de la documentation budgétaire, l'amélioration de la présentation et la lisibilité des informations sur le niveau du

²⁰⁷ Directive n° 01/16-UEAC-093-CM-30 modifiant et complétant la directive n° 1/00-UEAC-064-CM-04-CM-04 du 21 juillet 2000 relative à la mise en place de la surveillance multilatérale des politiques macro-économique au sein des Etats membres. Lire aussi : AVOM (Désiré), GBETNKOM (Daniel), « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *Mondes en développement* 2003/3 n° 123 pp. 107-125.

²⁰⁸ V. Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 Décembre 2011 relative aux Lois de Finances.

²⁰⁹ V. Directive n°6/11-UEAC-190-CM-22 du 19 Décembre 2011 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques dans les Etats membres.

²¹⁰ V. Article 9 de la Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques ; Loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

²¹¹ Article 4 de la Loi organique n°020/2014 du 30 janvier 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget. Loi n°021/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

²¹² Loi n°10 – 2017 du 9 mars 2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques.

²¹³ Article 8 de la Loi organique n°36 – 2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances.



déficit public. Cela participe également de la limitation du niveau d'endettement, avec pour implication la réduction de la dette publique et la sauvegarde nécessaire de l'équilibre financier. Dès lors, l'appropriation par les organismes de l'État de la démarche de discipline budgétaire est le gage d'une gestion efficace et surtout performante des finances publiques.

De toute évidence, entre la discipline budgétaire proclamée dans les textes internationaux et communautaires et celle appliquée par les Etats de la CEMAC, il y a un fossé. Cela signifie que les Etats membres de la CEMAC ont encore du chemin à parcourir pour atteindre les objectifs d'éradication du déficit budgétaire, de maîtrise de l'endettement, de la saine gestion et de la soutenabilité des finances publiques en zone CEMAC.