

## CAMERCAP-PARC

Cameroon Policy Analysis and Research Center

# (IN)EFFICACITE DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE AU CAMEROUN

VOLUME 1 : **LE CAS DU BUDGET D'INVESTISSEMENT PUBLIC (BIP)**

OU LA QUESTION QUE L'ON NE VEUT PAS SE POSER :

**TOUS LES SERVICES PUBLICS ONT-ILS VOCATION  
À INVESTIR DANS LES INFRASTRUCTURES ?**





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



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

**CAMERCAP-PARC**

Cameroon Policy Analysis and Research Center

# **(IN)EFFICACITE DE LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE AU CAMEROUN**

**VOLUME 1 : LE CAS DU BUDGET D'INVESTISSEMENT PUBLIC (BIP)**

OU LA QUESTION QUE L'ON NE VEUT PAS SE POSER :

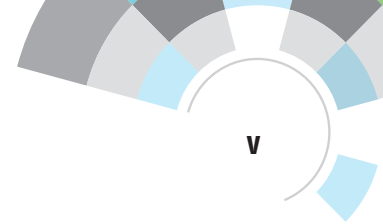
**TOUS LES SERVICES PUBLICS ONT-ILS VOCATION À INVESTIR  
DANS LES INFRASTRUCTURES?**

Série Etudes #10  
SEPTEMBRE 2019



Le cameroun a programmé en investissement public (BIP) environ **ONZE MILLE (11 000) MILLIARDS DE F CFA.** Soit environ la moitié de l'ensemble des richesses produites (PIB) au cameroun, ce montant représente par ailleurs le double du PIB du Gabon pour la même année 2018.





# SOMMAIRE

Sigles et abreviations .....	vii
Tableaux et graphiques .....	x
Preface : .....	1
Introduction.....	3
<b>CHAPITRE 1 : La programmation budgétaire au cameroun et la loi de finances.....</b>	<b>7</b>
1.1 La démarche et la procédure d'élaboration du budget programme : 2007-2013- 2019.....	7
1.1.1. Structure de construction du budget programme.....	8
1.1.2. Les indicateurs de suivi des performances : pour une culture de résultats .....	8
1.2 La préparation du budget et la LDF .....	9
1.2.1 Le Budget de Fonctionnement (BF) du Cameroun .....	10
1.2.2 Le Budget d'Investissement Public (BIP) du Cameroun .....	10
1.2.3 Les principales étapes de la préparation du Budget de l'État .....	8
1.3 Les autres maillons de la chaine budgétaire au cameroun.....	11
1.3.1 L'exécution du budget et ses différentes étapes .....	12
1.3.2 Le contrôle budgétaire .....	13
<b>CHAPITRE 2 : Analyse de coherence de la programmation et zone floue de la</b>	
<b>gestion budgétaire au cameroun .....</b>	<b>17</b>
2.1. Fonction principale v/s fonction secondaire : a l'origine du bruit.....	17
2.1.1 Rationalisation de la gouvernance des Finances Publiques par	
la Fonction de l'investissement public.....	20
2.2. Alignement des programmes ministériels sur les missions organiques	
des administrations .....	21
2.2.1 Analyse de cohérence par nature de projet .....	21
2.2.2 Analyse de convergence par niveau d'alignement du projet.....	24
2.2.3 Détermination d'un indice de convergence des projets ministériels	
et leurs missions .....	29
1. Méthodologie.....	29
2. Détermination pratique et interpretation.....	30

<b>CHAPITRE 3 : Execution budgetaire et efficacite du bip : le vers dans le fruit .....</b>	<b>35</b>
3.1 L'exécution budgetaire et la resonance du bruit .....	35
3.1.1 Efficacité des projets du BIP : une évaluation rapide de la qualité de la dépense ..	36
3.1.2 Autres attitudes plombant l'exécution du BIP .....	47
3.1.3 Pour un retour à la mission principale de chaque administration et à une rationalisation de la fonction d'investissement : Toute structure n'a pas vocation à INVESTIR ! .....	49
3.2 Efficacite du bip, quel impact sur le developpement ? la consequence du bruit.....	54
3.2.1 Quel impact des projets d'investissement publics au terme du DSCE ? .....	55
3.2.2 Évolution de l'investissement et du stock de capital publics .....	57
<b>CHAPITRE 4 : En guise de suggestions : quelques propositions de mesures et actions correctives pour une rupture dans l'approche de programmation....</b>	<b>63</b>
4.1 Au plan politique et institutionnel.....	63
4.1.1 Réorganiser/Ajuster l'architecture gouvernementale autour des fonctions principales de service public .....	63
4.1.2 Pour une décentralisation effective et efficace : renforcer durablement les capacités des acteurs en finances publiques locales .....	66
4.2 Au niveau organisationnel.....	68
4.2.1 Réviser le modèle conceptuel de la programmation des projets d'investissement publics .....	68
4.2.2 Promouvoir la transparence dans les marchés publics et leur efficacité .....	69
<b>ANNEXES .....</b>	<b>71</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>85</b>

## → SIGLES ET ABBREVIATIONS

AD	Autorisation de Dépenses
AE	Autorisation d'Engagement
AFD	Agence Française de Développement
APE	Accord de Partenariat Économique
APU	Administration Publique
B&S	Biens et Services
BC	Bon de Commande
BE	Bon d'Engagement
BEPC	Brevet d'Études du Premier Cycle
BF	Budget de Fonctionnement
BIP	Budget d'Investissement Public
BM	Banque Mondiale
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAMERCAP- PARC	Centre d'Analyse et de Recherche sur les Politiques Économiques et Sociales/ <i>Cameroon Policy Analysis and Research Center</i>
CAN	Coupe d'Afrique des Nations (de Football)
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEP	Certificat d'Études Primaires
CER	Communauté Économique Régionale
CF	Contrôle Financier
CFS	Contrôle Financier Spécialisé
CMA	Centre Médical d'Arrondissement
CONAC	Commission Nationale Anti-Corruption
CONSUPE	Contrôle Supérieur de l'État
CP	Crédit de Paiement
CPIA	Country Policy and Institutions Assessment
CSI	Centre de Santé Intégré

CSPM	Commission Spéciale de Passation des Marchés
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DCOOB	Division de Contrôle des Opérations Budgétaires
DGB	Direction Générale du Budget
DGTCFM	Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
EPA	Établissement Public et Administratif
FBCF	Formation Brute du Capital Fixe
FEC	Facilité Élargie de Crédit
FMI	Fonds Monétaire International
FS	Formation Sanitaire
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GPI	Gestion Patrimoniale des Infrastructures
GPS	Système de Positionnement Géographique
HD	Hôpital de District
ICV	Indice de Convergence
IDE	Investissement Direct Étranger
INS	Institut National de la Statistique
JP	Journal des Projets
LDF	Loi de Finances
MIDEPECAM	Mission de Développement de la Pêche Artisanale du Cameroun
MINEPAT	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
MINFI	Ministère des Finances
MSEG	Mission Spéciale d'Éradication des Glossines
NOSO	Nord-Ouest/Sud-Ouest
NRF	Nouveau Régime Financier
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Économiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAP	Plan d'Actions Prioritaires

PCD	Plan Communal de Développement
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i> /Programme d'Examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière
PIB	Produit Intérieur Brut
PIMI	Public Investment Management Index
PIP	Projet d'Investissement Public
PME	Petite et Moyenne Entreprises
PMH	Pompe à Motricité Humaine
PND	Plan National de Développement
PNDP	Programme National de Développement Participatif
PP	Programme de Performance
PPBS	Planification/Programmation/Budgétisation/Suivi
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
PV	Procès-Verbal
RASIPEFIN	Rapport sur la Situation et les Perspectives Économiques Sociales et Financières de la Nation
RDC	République Démocratique du Congo
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
SOPECAM	Société de Presse et d'Édition du Cameroun
TPG	Trésorier Payeur Général
TTC	Toutes Taxes Comprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCAC	Université Catholique d'Afrique Centrale
UNECA	Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique
VRD	Voiries et Réseaux Divers

## ■ Liste des Tableaux

Tableau 1 :	Nombre de fonctions secondaires par département ministériel (Gouvernement du 04 janvier 2019 .....	18
Tableau 2 :	Synthèse analytique des attributions fonctionnelles des départements ministériels relatives aux infrastructures .....	19
Tableau 3 :	Nombre de projets inscrits dans le BIP pour les années 2017-2018-2019 selon les 03 catégories .....	22
Tableau 4 :	Matrice logique d'alignement des missions, programmes, actions et projets ..	24
Tableau 5 :	Illustration pour quelques ministères .....	25
Tableau 6 :	Valeur (en %) de l'indice de convergence entre les tâches des ministères et leurs missions .....	31
Tableau 7 :	Répartition des ministères suivant l'indice de convergence (nombre de ministères) .....	32
Tableau 8 :	Répartition du nombre de projets par tranche de prévision budgétaire et type de marchés (millions de FCFA) .....	35
Tableau 9 :	Structure des charges encourues pour un Bon de Commande pour un montant de égal à CFA 1 million (en milliers de FCFA) .....	36
Tableau 10 :	Structure des charges réelles encourues par un prestataire pour un BC de 4,9 .....	37
Tableau 11 :	Détail des postes de dépenses licites et illicites des travaux de construction d'un centre de santé en zone rurale .....	39
Tableau 12 :	Estimation du stock de capital généré selon les types de marchés exécutés par Lettre-Commande .....	40
Tableau 13 :	Dépenses programmées pour l'acquisition des table-bancs dans le BIP par région (en milliers de FCFA) .....	42
Tableau 14 :	Dépense de construction des salles de classe, équipement en tables bancs et bureaux de maîtres et fabrication des tables bancs (en 2019) (en milliers de FCFA) .....	43
Tableau 15 :	Ressources financières de l'INS entre 2012 et 2019 (en milliers de FCFA) .....	52
Tableau 16 :	Budget de l'État depuis la mise en œuvre du DSCE (en milliards FCFA) .....	53

Tableau 17 :	Incidence de la pauvreté au Cameroun.....	54
Tableau 18 :	les objectifs de la stratégie de croissance et d'emploi en 2010 et niveau ... de réalisation (2019) .....	55
Tableau 19 :	Répartition du BIP en CP par secteur (en milliards de FCFA) .....	57
Tableau 20 :	Répartition des différents projets dans les secteurs sociaux en 2017-2018-2019...	58
Tableau 21 :	Répartition territoriale du BIP en CP au cours des 03 dernières années (en millions de FCFA) .....	60
Tableau 22 :	Nomenclature des secteurs selon le DSCE.....	64
Tableau 23 :	Cliché instantané du service public camerounais au 30 juin 2018 .....	65

## ■ Liste des Graphiques

Graphique 1 :	Ancrage des cadres et références et des outils de programmation du BIP.....	21
Graphique 2 :	Évolution du taux de croissance réalisée comparée aux estimations du DSCE ....	55
Graphique 3 :	Répartition du BIP de 2017 à 2019 en CP par secteur.....	58

## ■ Liste des Encadrés

Encadré 1 :	La politique budgétaire au Cameroun .....	5
Encadré 2 :	Une centrale d'achat, comme début de solution .....	41
Encadré 3 :	Une centrale de récupération/réhabilitation pour recyclage .....	42
Encadré 4 :	Lotissement des marchés pluriannuels par région.....	45
Encadré 5 :	Retour à la subsidiarité.....	51
Encadré 6 :	La municipalisation, une bonne pratique.....	67

## ■ Liste des Annexes

Annexe 1 :	Répartition des projets du BIP par ministère en 2017 selon la finalité .....	73
Annexe 2 :	Répartition des projets du BIP par ministère en 2018 selon la finalité .....	74
Annexe 3 :	Répartition des projets du BIP par ministère en 2019 selon la finalité .....	75
Annexe 4 :	Nombre de projets d'investissement public par tranche de crédits en Fcfa sur les 03 dernières années.....	76
Annexe 5 :	Ventilation des charges encourues pour un marché de travaux de construction d'un Forage équipé de PMH en zone urbaine.....	77



Annexe 6 :	Ventilation des charges encourues pour un marché de travaux de construction d'un bloc de deux (02) salles de classe en zone rurale.....	78
Annexe 7 :	Ventilation des charges encourues pour un marché de travaux de construction d'un Centre de Santé Intégré en zone rurale .....	79





## → PREFACE

# Pour une stratégie de rupture

**E**n procédant au lancement du budget de l'État pour l'exercice 2020, les 16 et 17 juillet 2019 à Yaoundé, le Ministère des Finances invitait les acteurs impliqués dans la chaîne de préparation dudit budget à répondre à 3 interrogations<sup>1</sup> : (i) *En quoi ledit budget sert-il à l'intérêt général de la nation ?* (ii) *Quel est le niveau d'efficacité pour atteindre les objectifs de politiques publiques ?* et (iii) *Quelles peuvent être les conséquences sur la stabilité macro-économique ?*

Dans la foulée, deux innovations majeures vont marquer le contexte de la préparation de la Loi de Finances 2020. Il s'agit de la signature du décret d'orientation budgétaire et du lancement du tout premier débat d'orientation budgétaire au parlement (l'Assemblée Nationale et le Sénat).

Comme depuis quelques années (2016), il faut bien le reconnaître que cette préparation de la Loi de Finances 2020 intervient dans un contexte conjoncturel marqué par des contraintes fortes obligeant à des engagements érigés en priorités au titre des dépenses : le cas Boko Haram, la crise socio politique dans les régions Nord-Ouest et Sud-Ouest, le report de la CAN 2019 à 2021 à cause du retard accusé par les chantiers y relatifs, notamment.

### *Soit pour les contraintes ! Quid des ressources ?*

Si les engagements ci-dessous sont portés par les autorités nationales et le pays tout entier au titre des causes nationales, il va falloir les réaliser. Pour le faire, il faut disposer de ressources. Ce qui est une condition nécessaire, mais non suffisante.

Un coup d'œil au rétroviseur nous interpelle surtout sur la qualité de la programmation budgétaire et la qualité de la dépense dans l'utilisation de ressources mobilisées. En un mot, savoir assurer l'efficacité de la dépense publique.

Et c'est la recherche de cette efficacité qui a conduit le pays à adopter depuis 2013 l'approche de budget-programme, une émanation du Nouveau Régime Financier (NRF) de l'État lui-même adopté par une loi de 2007, soit 05 ans d'adaptation et de préparation.

De manière chronologique, la promulgation de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques, intervient en modification de celle de 2007. Elle ambitionne en effet de consacrer la modernisation en profondeur de la gestion publique, en mettant la performance et l'efficacité de la dépense publique au centre de l'action du Gouvernement. D'actualité récente et sans grand bouleversement fondamental, son influence sur la présente étude reste marginale.

### *Rendus à 2019, où sommes-nous ?*

Bien que notre travail de recherche ait débuté longtemps avant l'interpellation du MINFI, cette triple interrogation semble avoir constitué la trame de fond de cette étude menée par le CAMERCAP-PARC sur l'(in)efficacité de la programmation budgétaire.

Le sujet étant important et vaste, la démarche méthodologique a voulu privilégier une approche graduelle. Ainsi, ce premier volume examine-t-il la programmation du Budget d'investissement public (BIP) ; le second volet devrait se pencher sur le cas du budget de fonctionnement qui représente environ 70% du montant total.

1 - Confère Cameroon-Tribune n° 11887 du 17 juillet 2019



2

A la veille du lancement du nouveau plan national de développement à moyen terme post-DSCE (2020-2027) marquant la seconde phase de la Vision 2035, la réflexion ainsi engagée, les analyses subséquentes et les suggestions formulées devraient pouvoir contribuer à ramener l'économie camerounaise à un niveau de croissance compatible avec ses ambitions et son potentiel.

Mais pour cela, il faudra assumer d'adopter la démarche pour une stratégie de rupture : **REVER-OSER ET INNOVER.**

*Barnabé Okouda*

## → INTRODUCTION

Le budget de l'État décrit pour une année donnée, les ressources et les charges étatiques (BERNIER, B. 1998.). Deux grands principes régissent l'établissement du budget : celui de l'annualité et celui de l'universalité.

Le principe d'universalité veut qu'aucune recette ne soit affectée à une dépense particulière, mais ce principe souffre de quelques exceptions. Le principe d'annualité signifie que l'autorisation de percevoir les impôts pour effectuer les dépenses est annuelle. Ce principe est rigide dans la mesure où, pour certaines dépenses, l'horizon annuel est trop court (grand travaux et dépenses d'investissement...). Pour assouplir cette disposition, un nouvel outil de gestion des finances publiques a été pensé et mis en application depuis 2013 : **le budget-programme**. Il consiste à élaborer, présenter et exécuter le budget sur la base de programmes et d'actions. À cet effet, le budget comprend principalement deux types d'autorisations de dépenses à savoir : les crédits de paiement (CP) qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées au cours de l'exercice budgétaire et, les autorisations d'engagement (AE) qui constituent la limite supérieure du montant des marchés et contrats pouvant être engagés au cours de l'exercice budgétaire. Ainsi, ce mode de budgétisation s'applique sur toutes les composantes des dépenses publiques.

Nous retiendrons dans cette étude, la présentation en Recettes et Dépenses, et la structure en 2 temps : Budget de fonctionnement et Budget d'investissement.

Le budget de l'État peut faire l'objet de plusieurs présentations. Le budget en dépenses comprend les **dépenses de fonctionnement** (les rémunérations,

les pensions, etc.), **les interventions** (les subventions, les aides sociales, les primes à la construction, etc.) et **les dépenses en capital** qui concernent les investissements publics (construction des routes, etc.).

Le Cameroun a choisi le principe de l'équilibre budgétaire qui veut que les prévisions de recettes soient égales aux prévisions des dépenses.

**L'investissement** se définit comme étant l'accumulation de biens durables (à durée de vie supérieure à un an) servant à produire d'autres biens et services. Il est dit public ou privé selon qu'il est réalisé par l'État ou le privé. En ce qui concerne l'investissement public, il représente une partie des dépenses publiques. D'où son appellation de dépenses d'équipement, de dépenses d'infrastructures publiques, ou dépenses en capital, dont le financement devrait être assuré par l'épargne publique.

Les dépenses en capital ou d'investissement sont exécutées par l'État, en vue de créer ou de mobiliser les facteurs de production; soit de les reconstituer ou reconstruire, et/ou de participer à l'accroissement du capital des organismes publics ou privés. En prenant en charge une partie des risques liés, à l'investissement l'État assure la garantie d'une meilleure exploitation des fonds. Il prend en charge les pertes liées à la mauvaise gestion.

Les dépenses d'investissement sont constituées par : les immobilisations de l'État, les subventions d'investissement, les achats d'actions et les prises de participations.

## Le rôle du budget comme instrument de politique économique

La politique budgétaire constitue, avec la politique monétaire et la politique commerciale, les 03 leviers de la politique économique de l'État. Elle consiste à utiliser certains instruments budgétaires (dépenses publiques, endettement public, prélèvements fiscaux) pour influencer sur la conjoncture économique et les indicateurs macroéconomiques.

Dans le cas de la Zone Franc, et notamment du Cameroun, pas de politique monétaire (car fortement encadrée) ni de politique commerciale pour trop d'engagements comme l'OMC et les APE.

La politique budgétaire reste le seul instrument possible pour le Cameroun.

Selon la théorie économique, l'intervention de l'État aurait un impact optimal dans le cadre des politiques de relance. L'État assure une fonction de stabilisateur de l'économie. À cette fonction, deux autres sont ajoutées : l'amélioration de l'allocation des ressources et la modification de la répartition des richesses. Pour assurer ces 3 fonctions, l'État doit faire des choix de politiques économiques, c'est-à-dire l'ensemble des moyens mis en œuvre par l'État pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés dans le but d'améliorer la situation économique générale du pays. Ainsi, la politique budgétaire et plus précisément le budget représente un élément moteur dans l'atteinte des objectifs de l'État. **Le budget d'un État qui est défini comme une prévision des recettes et des dépenses de l'État pour une année civile.** L'ajustement budgétaire est un instrument de stabilité et de croissance et montre comment l'ajustement de la politique budgétaire peut impacter la croissance et contribuer à la stabilisation de l'économie.

En effet, une augmentation des dépenses publiques engendre des revenus supplémentaires qui sont pour partie consommés, pour partie épargnés,

et pour partie récupérés par les administrations publiques sous forme d'impôts et de cotisations sociales.

## Le rôle de l'investissement public dans une économie en développement comme le Cameroun

Le budget a principalement 2 composantes. La première qui permet le fonctionnement des institutions, sert pour le paiement des salaires, la sécurité sociale et les transferts de toute autre nature aux citoyens. La seconde partie sert pour l'investissement public, qui est une formation brute de capital fixe réalisée par les administrations publiques, c'est-à-dire pour la construction des routes, des bâtiments abritant les institutions publiques, etc. Cette seconde partie est plus importante, car c'est elle qui impacte directement le processus de production. De façon spécifique, les États des pays en développement investissent dans la mise en place des infrastructures pouvant servir non seulement au secteur public, mais également au privé, ce qui aboutit à une création d'emplois et une augmentation des revenus dans la société. C'est dans cet ordre d'idées que la plupart des PTFs, dans le cadre de l'agenda des ODD, reconnaissent que des investissements massifs sont nécessaires pour assurer la réalisation des ODD dans les pays les moins avancés.

Dans des pays en développement comme le Cameroun, l'État doit jouer un rôle économique important. Il est le plus souvent le premier investisseur en termes de volume de financement annuel. Le pays a augmenté l'investissement public ces dix dernières années pour combler son retard. À cet effet, le Gouvernement a lancé en 2009, un ambitieux plan de développement, Vision 2035.

Par conséquent, sur la période 2008-2015, les investissements publics ont atteint une moyenne annuelle de 5,1% du PIB, ce qui représente plus du double de la moyenne de 2000 à 2007.

## ■ Des instruments de politique économique

De manière générale, les États modernes disposent de 03 principaux instruments de politiques économiques transversales : la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique des revenus. En complément, on y adjoint des politiques plus ciblées ou sectorielles (politique agricole, industrielle, énergétique, environnementale, commerciale, etc).

Dans le cas du Cameroun et du fait de l'appartenance à la zone franc, la politique monétaire étant supranationale, elle ne peut être actionnée par les États de manière individuelle. De même celle des revenus reste très rigide du fait des tensions de trésorerie permanente et de crises économiques, sans fin depuis 3 décennies.

Il ne devrait donc rester comme levier actionnable que la politique budgétaire.

Pour un pays qui se veut émergent et dans lequel l'État joue encore un rôle d'acteur économique majeur de par le pouvoir d'investissement à travers son budget d'investissement public, le budget est un levier fondamental.

Le budget doit donc traduire une philosophie volontariste de patriotisme économique afin de limiter, au minimum nécessaire, la consommation des biens et services importés qui grèvent son

déficit commercial et entretiennent l'endettement extérieur par la rareté des devises.

Ainsi, adresser la problématique de l'efficacité de la dépense publique comme un pilier de la croissance, de l'inclusion sociale et de développement durable ne saurait être subsidiaire. Une rationalisation de la politique budgétaire par une optimisation des recettes (politique fiscale) et une recherche permanente d'efficience dans les dépenses publiques devrait faire partie des fondements du socle pour un décollage réussi vers l'émergence.

### **Encadré 1 : La politique budgétaire au Cameroun**

Cette dernière doit être entendue dans sa plus large acception, à savoir : l'ensemble des options dont dispose l'État, en tant qu'agent économique, en ce qui concerne la structuration et l'ordonnement des prélèvements, des dépenses et des différentes modalités de financement des soldes déficitaires (lorsqu'il s'en dégage un), ou d'affectation des excédents, aux fins d'influer, dans un sens souhaité, sur l'évolution de variables macroéconomiques bien définies, notamment, la croissance économique.

**Source** : DSCE (2009,31)





*Les services du Premier Ministre, le MINEPAT et le MINFI : les 03 pôles de coordination de la programmation et de l'exécution budgétaire au Cameroun.*

## CHAPITRE 1 :

# LA PROGRAMMATION BUDGETAIRE AU CAMEROUN ET LA LOI DE FINANCES

### 1.1 - LA DÉMARCHE ET LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU BUDGET PROGRAMME : 2007-2013- 2019

La gestion des finances publiques au Cameroun est actuellement (2019) régie par la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018. La période couverte par l'étude étant antérieure à cette loi, les faits, les données et les analyses contenus dans le présent rapport ont par conséquent pour cadre de référence la loi de 2007.

En effet, l'une des innovations majeures de la Loi N° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État, mise en œuvre effectivement et de manière totale en 2013, après une phase d'essai en 2012, est l'introduction d'une nouvelle philosophie de gestion caractérisée par le passage d'une logique de moyens centrée sur la recherche de la régularité budgétaire, à une logique de performance mettant l'accent sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion des ressources de l'État. L'on passe ainsi d'un budget dit de moyens à un budget de résultats. L'appellation consacrée est désormais le BUDGET-PROGRAMME.

Cette nouvelle approche englobe plus largement une réforme de l'administration destinée à mettre en place un système d'incitation et une organisation de l'État permettant d'améliorer la production des services publics. Le véhicule conceptuel est alors la GESTION AXÉE SUR LES RESULTATS (GAR).

Ce nouveau cadre s'inscrit dans la démarche PPBS (planification /programmation/ budgétisation/ suivi) mise en place au cours des années 2000, laquelle fait obligation à tous les départements ministériels de présenter à l'appui de leurs budgets, des docu-

ments de politique et de stratégie sectorielles qui devraient se décliner à partir de :

- a) **la phase de planification stratégique, par la prise en compte** des principaux documents de référence que sont entre autres (1) la « **Vision du Cameroun 2035** », (2) le **Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE)**, et (3) **des stratégies sectorielles/ministérielles de développement** qui sont des outils de planification et de suivi-évaluation des politiques publiques visant la réalisation des objectifs de croissance économique et sociale du DSCE.
- b) **la programmation, à partir (1) du CDMT central**, qui identifie les ressources à moyen terme de l'État, et (2) **les CDMT sectoriel et ministériel** comprenant pour les grands domaines d'activités de l'administration et pour chaque ministère, une ventilation à moyen terme de l'ensemble des allocations budgétaires compatibles avec le CDMT central, en précisant la fonction et les programmes issus des priorités des stratégies sectorielles.
- c) **la budgétisation par programme.**

En effet depuis 2013, le budget de l'État est désormais présenté par fonctions, programmes et actions.

La fonction est un ensemble d'activités répondant aux besoins collectifs fondamentaux de la nation

dans les différents domaines d'intervention de l'État. Les fonctions de l'État sont réparties en neuf secteurs d'activités dénommés et un secteur non classé suivant la nomenclature budgétaire de l'État, objet du décret n° 2003/011/PM du 09 janvier 2003.

L'ensemble des fonctions délimite par conséquent le domaine d'intervention de l'État. La classification fonctionnelle s'opère à 03 niveaux :

- i- Par secteurs (10 secteurs dans la nomenclature) ;
- ii- Par fonction principales (69 dans la nomenclature) ; et
- iii- Par fonction secondaires (au plus 10 par fonction principale).

Dans le cadre de la budgétisation par programme, **ce sont les fonctions secondaires qui seront principalement utilisées**. Au sein d'un programme, les fonctions secondaires ont été rattachées à la nature de la dépense. Ce faisant, les programmes doivent être déclinés jusqu'au niveau des activités et tâches, afin de rattacher la dépense à la section (fonction secondaire).

Dans la loi de finances, la structure de présentation des programmes comporte par conséquent 03 principaux niveaux. Ainsi, au sein de chaque chapitre, les crédits sont présentés par sections, programmes, actions, articles et paragraphes (art. 9, al. 2).

### 1.1.1. Structure de construction du budget-programme

La construction du budget-programme est basée sur une logique de gestion axée sur les résultats. Par conséquent, la formulation des objectifs et indicateurs doit permettre que ces derniers soient bien explicites dans la présentation des programmes et actions, en adéquation avec les crédits budgétaires.

En outre, les crédits budgétaires doivent être mis à disposition par article. Ces différentes dispositions nécessitent la déclinaison des programmes au plus fin niveau pour une évaluation précise du coût des programmes et le rattachement des crédits à l'article et au paragraphe.

### 1.1.2. Les indicateurs de suivi des performances : pour une culture de résultats

Le programme représente alors la clé de voûte de la réforme, laquelle pose le principe d'une budgétisation des crédits en fonction des objectifs et résultats attendus des politiques publiques auxquels sont associés les moyens nécessaires pour les accomplir. C'est sur la base de ce nouveau paradigme que la structure budgétaire est construite.

L'indicateur de suivi est, dans le cadre du budget-programme, l'élément quantifiable ou SMART<sup>2</sup> qui mesure le niveau d'atteinte des objectifs fixés à un programme donné ; l'objectif ici étant appelé cible.

À titre illustratif, le programme 272 DGTCFM/MINFI intitulé : « *Gestion de la trésorerie de l'État et de la dette, comptabilité publique et financement de l'économie* » a pour indicateur : **délaï de paiement en jour**.

La cible (objectif) aux termes des directives CEMAC est de 90 jours, à compter de la date de prise en charge par le comptable, tandis que la cible managériale visée par le DGTCFM est ramenée à 60 jours.

L'objectif est, quant à lui, le résultat à atteindre dans le cadre de la réalisation d'une fonction, d'un programme ou d'une action, mesurable par des indicateurs. Il est centré sur un résultat désiré, spécifique et qui peut être mesuré ou apprécié dans l'espace et dans le temps.

2- SMART : Spécifique, Mesurable, Atteignable (Accurate en anglais, signifiant pertinent), Réaliste et lié au Temps.



L'action est ici définie comme la composante élémentaire d'un programme à laquelle sont associés des objectifs précis, explicites et mesurables par des indicateurs de performance.

Un programme ou une action comprend l'ensemble de dépenses de toutes natures nécessaires à la réalisation des objectifs et résultats attendus. Pour chaque programme et action, les dépenses restent détaillées par unité administrative destinataire (article) et par nature économique la plus fine prévue par la nomenclature budgétaire et comptable en vigueur (paragraphe).

Un indicateur est une variable qualitative ou quantitative permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs. C'est un renseignement qualitatif ou chiffré destiné à caractériser un programme, à suivre son exécution et à le gérer. Un indicateur permet de porter un jugement sur l'utilisation des moyens et les résultats obtenus, au regard des objectifs visés et des besoins à satisfaire.

Enfin, l'indicateur permet de fixer la cible dans le cadre de la poursuite d'un objectif. La cible est une valeur ou un état de l'indicateur mesurant le niveau de performance dans le cadre d'un programme.

Les ministères sectoriels sont par conséquent responsabilisés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques dans la mesure où l'ordonnateur est le responsable de la bonne exécution des programmes. Aux termes de l'article 88 du nouveau régime financier, les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et « tout agent d'une entité publique » peuvent être tenus pour responsable de faute de gestion.

En application du principe de responsabilité ainsi énoncé, un programme reste circonscrit à un ministère et un seul.

En même temps, chaque programme doit représenter une composante significative de la politique publique à mettre en œuvre et constituer une masse critique d'autorisations budgétaires. Par conséquent, chaque ministère disposera d'un nombre limité de programmes. Au surplus, étant donné que le programme est l'unité de spécialisation des crédits, le nouveau périmètre de spécialisation n'est plus directement lié au découpage administratif.

Au bout du compte, notre modeste analyse issue de l'examen de cette littérature et des échanges avec certains experts et praticiens, six années plus tard, il ressort encore des limites ou des insuffisances conceptuelles. Ainsi, certains indicateurs sont jugés peu pertinents pour évaluer réellement l'ensemble des activités de l'entité porteuse du programme. À titre illustratif, le délai de paiement ne rend pas compte de l'efficacité de certaine activité de la DGTCFM qui s'occupe également de la coopération financière et monétaire et de la microfinance. Aucun programme/ projet n'indique explicitement la mesure de la qualité et la contribution du secteur à la transformation structurelle et sociale dont les indicateurs sont connus.

## 1.2 LA PRÉPARATION DU BUDGET ET LA LDF

Au Cameroun, le budget de l'État est contenu dans la loi de finances votée et adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République, selon un calendrier annuel bien précis. La loi de finances initiale comporte deux grandes parties (art.13) :

- a) La première partie présente les dispositions relatives aux ressources ainsi que leurs évaluations, les plafonds des dépenses du budget général et des budgets annexes, et des comptes spéciaux etc. On y trouve également les soldes budgétaires et le besoin ou la capacité des financements de l'État, le plafond des dettes financières.

- b) La seconde partie comprend : les montants détaillés en AE et CP (budget général), les recettes et dépenses (budgets annexes), les désapprobations ou autorisations diverses relatives aux opérations financières de l'État (convention des prêts, octroi des garanties par l'État, etc.).

### 1.2.1 Le Budget de Fonctionnement (BF) du Cameroun

Les dépenses inscrites ont pour but d'assurer l'entretien et la bonne marche des services publics de l'État. Elles sont aussi appelées dépenses courantes. Elles concernent principalement les dépenses de matériel, de fonctionnement des administrations, les dépenses des personnels (soldes et autres) et les subventions de fonctionnement accordées par les ministères aux établissements publics, etc.

### 1.2.2 Le Budget d'Investissement Public (BIP) du Cameroun

Les dépenses y inscrites augmentent le patrimoine des collectivités publiques et créent donc une richesse nouvelle. Elles peuvent aussi favoriser l'activité économique générale (les structures étatiques et les collectivités publiques passent des marchés avec des entreprises privées). Les dépenses d'investissement de l'État sont réalisées directement par l'État (dépenses directes), ou via la participation aux financements des dépenses d'investissement des collectivités territoriales par le biais de subventions (dépenses indirectes).

L'investissement peut également être réalisé via le mécanisme de financement extérieur sous la forme de prêts-projet ou d'un projet.

De façon plus précise, l'investissement public est une Formation Brute de Capital Fixe (FBCF)

réalisée par les administrations publiques. On en distingue quatre grands types :

- a) L'investissement dans des infrastructures, notamment les transports et les réseaux de services publics collectifs (eau, électricité, télécommunications etc.);
- b) L'investissement dans le capital humain, c'est-à-dire : l'éducation, la formation et la santé;
- c) L'investissement dans le progrès technique, c'est-à-dire : la recherche et le développement;
- d) L'investissement dans les usines et dans les équipements, notamment des services sociaux de base ou simplement des administrations, etc.

Dans sa conception et son élaboration, tous les départements ministériels, les organismes rattachés et les Établissements Publics Administratifs, présentent une structure du budget faisant ressortir en amont les orientations des politiques publiques en accord avec le contexte socioculturel et économique assorti généralement 03 axes de performances, en principe mesurables et atteignables dans chaque programme/projet :

- a) l'efficacité socioéconomique du point de vue de la collectivité ou du citoyen dans un environnement contraignant, (routes, ponts, centrales hydroélectriques, etc.) ;
- b) l'efficacité de la gestion des ressources publiques à l'instar des recettes affectées telles que les inscriptions scolaires ou académiques ou des contributions exigibles en éducation, ou bien les frais de session ou de signature des actes médicaux dans la santé publique ;
- c) la qualité des services publics offerts aux usagers pour en apprécier leur satisfaction.

Chaque structure dépensière dispose d'un cadre ou d'un dispositif de suivi évaluation interne et externe

des activités par des acteurs institutionnels dans une périodicité annuelle et/ou pluriannuelle.

### 1.2.3 Les principales étapes de la préparation du Budget de l'État

Depuis le 31 mai 2019, une innovation majeure est intervenue dans le paysage de la gestion des finances publiques au Cameroun. **Il s'agit du décret n°2019/281 du 31/05/2019 fixant le calendrier budgétaire de l'État** (voir Annexe), signé du Président de la République. Ledit texte détermine désormais les grandes étapes du processus annuel d'élaboration du budget de l'État et des autres entités publiques ; il précise les institutions et les structures responsables de ces étapes et indique les dates clés de l'exécution du budget en établissant le calendrier des principales activités y afférentes.

Par ailleurs, l'article 27 introduit une autre grande innovation, il s'agit du débat d'orientation budgétaire (DOB) devant les 02 chambres du Parlement. Le tout premier DOB a par conséquent eu lieu lors de la session de juin 2019.

- **Élaboration des programmes**

Dans le cadre du budget-programme, la collecte des besoins des services est faite sur la base de leurs contributions à l'atteinte des objectifs des programmes et actions. Il s'agit plus explicitement d'apprécier la pertinence des activités proposées et d'y allouer des ressources budgétaires au regard des priorités établies.

Pour faciliter la préparation du budget-programme au sein d'un ministère, le processus d'élaboration est décliné en étapes. Au terme du déroulement de ce

processus, un rapport de programmation budgétaire est produit pour les arbitrages et la consolidation des données du projet de loi de finances. Les étapes s'articulent comme suit :

1. **Fixation préliminaire des objectifs stratégiques du ministère.** Cette étape permet de fixer les objectifs à atteindre par le ministère dans les trois prochaines années. Ces objectifs émanent de la stratégie ministérielle, en cohérence avec le Plan National de Développement, dans le cas sous revue, il s'agit bien du DSCE. En cas de non-disponibilité de la stratégie ministérielle, le département fixe ses objectifs sur la base du DSCE. **Les objectifs ministériels doivent être peu nombreux, mesurables et assortis d'indicateurs.**
2. **Revue des programmes, actions et activités en cours.** Elle permet de faire le point de l'exécution des programmes et des actions des années précédentes et de l'année en cours.  
Elle aide à préparer le rapport annuel de performance de l'année précédente, et préparer le budget de l'année suivante.
3. **Formulation des programmes.** Cette étape permet de produire la Fiche préliminaire des programmes et actions retenues. En cas de non-disponibilité d'une stratégie ministérielle, les objectifs des programmes et actions sont fixés sur la base du DSCE et des fonctions. **Les objectifs de chaque programme doivent être limités, mesurables et assortis d'indicateurs.**
4. **Élaboration de l'instruction budgétaire ministérielle pour recueillir les activités liées aux actions.** Elle vise à produire une note

circulaire ministérielle donnant les instructions budgétaires sur les activités à proposer dans le cadre des programmes et actions. Elle permet de collecter les besoins de toutes les structures devant contribuer à la mise en œuvre des programmes.

5. **Mise à jour du CDMT du ministère.** L'output étant la détermination de l'enveloppe indicative allouée à chaque programme. Pour les Ministères disposant d'un CDMT, cette répartition des crédits alloués à chaque programme doit être mise à jour.
6. **Identification des activités par les services.** Il doit en ressortir le listing des activités proposées par actions par les différentes structures. Les objectifs et les indicateurs de performance doivent être rattachés à chaque activité. Chaque activité doit être déclinée en tâches et chaque tâche en nature de la dépense.
7. **Arbitrage sur les activités à intégrer dans les programmes.** On arrête ici la liste complète et définitive des activités retenues. Les critères doivent se baser sur la pertinence des activités proposées et le coût estimatif de leur mise en œuvre. L'arbitrage doit également prendre en compte la contrainte budgétaire donnée par le CDMT.
8. **Évaluation complète du coût des activités et leurs déclinaisons par nature de la dépense.** On procède à la consolidation du coût des activités afin d'établir le coût des actions et programmes.
9. **Programmation financière des actions en fonction des enveloppes CDMT.** On procède enfin

à la synthèse de la programmation financière des activités, puis à la mise en concordance du montant du programme et des actions avec les ressources indicatives du CDMT (internes et externes).

- **Pluri annualité budgétaire**

Dans le nouveau régime financier, les crédits sont présentés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour favoriser une vision pluriannuelle de la dépense.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'une période n'excédant pas trois (3) ans.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et ordonnancées durant un exercice budgétaire pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

## 1.3 LES AUTRES MAILLONS DE LA CHAÎNE BUDGÉTAIRE AU CAMEROUN

### 1.3.1 L'exécution du budget et ses différentes étapes

L'exécution du budget adopté et promulgué fait intervenir divers acteurs, à travers des étapes bien définies, tant en recettes qu'en dépenses. Toutes ces étapes sont régies par un principe fondateur qui est la **séparation de l'ordonnateur et du comptable**.

En ce qui concerne le volet de la dépense, objet de notre étude, les principales étapes sont :

- i. **L'accréditation** et la remise des cartons de crédit par la Direction Générale du Budget et ses services déconcentrés (Contrôles Financiers) aux gestionnaires de crédits ou ordonnateurs ;
- ii. **L'engagement** de la dépense par le gestionnaire de crédit ou ordonnateur après service fait (PV de réception et/ou bordereau de livraison pour les prestations, feuilles de missions et autres fiches d'épargement pour certaines dépenses, etc.) ; cette phase emporte **liquidation** de la dépense ;
- iii. **Le contrôle de l'autorisation** de dépense, du respect de la mercuriale, de la disponibilité du crédit etc. **par le Contrôle Financier** ;
- iv. **Le contrôle de régularité par le comptable** : disponibilité et validité des pièces justificatives exigées par la Circulaire de l'Exécution du Budget ;
- v. **La prise en charge, le paiement et la comptabilisation** en dépense par le comptable.

**NB** : La prise en charge par le comptable matérialise le point de départ du décompte du délai de paiement de 90 jours.

Pour ce qui est de la crédibilité et de la sincérité du budget, la loi de finances présente chaque année, de façon sincère, l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Mais, à chaque exercice, cette loi n'est pas rigoureusement respectée dans son application. Ainsi, par défaut d'activation des mécanismes d'ajustement, on se retrouve avec une sur-utilisation des interventions directes de l'État. Cette gestion qui crée, par ricochet, des écarts et donc des arriérés de paiement, provoque et alimente la détérioration de la confiance des usagers. Dans le cadre de la FEC, la LDF 2018 et des exercices suivants a désormais fixé un plafond à ces interventions directes.

### 1.3.2 Le contrôle budgétaire

#### Les institutions et organes de contrôle au Cameroun

Le nouveau régime financier de l'État consacre le renforcement du contrôle parlementaire, juridictionnel et administratif (Art 69 à 74).

En ce qui concerne la gestion financière pour s'assurer que les dépenses engagées soient conformes au budget approuvé, et que le contrôle budgétaire global soit assuré, il existe une institution supérieure chargée du contrôle des finances publiques qui relève de l'autorité directe de la Présidence de la République (CONSUPE), la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et la Commission Nationale Anti-corruption accompagnant son action. La Direction Générale du Budget au MINFI dispose d'une Division de contrôle des opérations budgétaires (DCOOB), avec des démembrements au niveau de chaque administration appelés Contrôles Financiers Spécialisés. Des missions de contrôle budgétaire sont également organisées pour évaluer la bonne exécution du budget par le MINFI (fonctionnement) et MINEPAT (investissement). Les engagements sont en général conformes au budget, mais le problème reste lié aux modifications apportées au budget approuvé du fait des virements des crédits.

Ce phénomène est cependant en baisse grâce à la mise en œuvre du budget-programme. Une commission dédiée évalue et valide chaque mois, les résultats mensuels de l'exécution du budget et les publie trimestriellement dans la presse publique et privée. À cette occasion, les ressources reçues par le Trésor qui a le monopole de la détention des deniers publics sont confrontées aux déclarations des services d'assiettes (Impôts et Douanes) ainsi qu'aux autres ressources budgétaires telles que les recettes non fiscales, les recettes des services et les dons.

### i) L'information au Parlement le débat d'orientation budgétaire depuis 2019 ....

Institué par la loi N°2018/012 du 11 juillet 2018 portant Régime Financier de l'État du Cameroun et rendu d'application par le décret du 31 mai 2019 du Président de la République, le débat d'orientation budgétaire a pour but d'échanger avec les partenaires et de recueillir leurs avis et suggestions sur les grandes lignes directrices du budget en préparation pour l'année N+1 et le triennat à venir dans le cadre du budget-programme. L'article 29 précise que c'est après le DOB que le Premier Ministre/Chef du Gouvernement peut communiquer aux ordonnateurs, les enveloppes triennales de dépenses. Il a été organisé pour la première fois lors de la session de juin 2019 dans les 02 chambres (Assemblée Nationale et Senat).

- L'exécution du budget de l'État à mi-parcours fait l'objet d'une information écrite fournie au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 30 septembre de l'année courante. (Art.35 a.2) ;
- La LDF est examinée, amendée au besoin puis votée par le Parlement avant sa promulgation par le Président de la République lors de la session de novembre.

### ii) Contrôle du Parlement

La commission chargée des finances désigne chaque année, à l'ouverture de la première session ordinaire de l'année législative, un rapporteur général pour les recettes et des rapporteurs spéciaux chargés des dépenses publiques et du contrôle de l'usage des fonds publics, y compris des fonds de développement publics. Sans préjudice de leurs autres pouvoirs, les rapporteurs spéciaux dis-

posent du pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Aucun document ne peut leur être refusé, réserve faite des sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, au secret de l'instruction et au secret médical.

Le Parlement peut désigner des commissions d'enquête sur un sujet intéressant les finances publiques, pour une durée n'excédant pas six mois, renouvelable en tant que de besoin. Ces commissions peuvent se faire assister des personnes de leur choix et procéder à des auditions. À l'exception du Président de la République, les personnes dont l'audition est requise ne peuvent refuser d'y déférer.

Les commissions sont tenues de transmettre aux autorités judiciaires, tout fait susceptible d'entraîner une sanction pénale dont elles auraient connaissance. Elles peuvent saisir l'organe chargé de la discipline budgétaire (Art.71 al.3).

Elles font un rapport à l'issue de leurs travaux. Ce rapport peut donner lieu à débat sans vote au Parlement (Art.71 al. 4).

### iii) Les autres contrôles

Outre le contrôle juridictionnel des comptes publics par l'instance compétente (Art.72), le nouveau régime financier met l'accent sur le **contrôle administratif** (Art.73). Celui-ci participe de la nécessité d'exercer au sein des services publics le **contrôle de gestion et d'évaluation de la performance**. La performance des services publics étant ici appréhendée comme étant leur capacité à atteindre les objectifs fixés et à mesurer leurs coûts, doit faire l'objet d'un suivi tout au long de l'année au travers du contrôle de gestion et d'une évaluation en fin d'exercice budgétaire.

**Le contrôle de gestion a pour** mission de s'assurer de la mise en œuvre des stratégies, des programmes



et des actions de l'administration et de l'allocation optimale des ressources publiques, en vue d'atteindre les objectifs fixés tels qu'exprimés par les indicateurs de performance. C'est un dispositif de pilotage qui permet de mesurer et d'analyser les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés et propose des mesures correctives éventuelles.

Sur la base de normes édictées par le ministère en charge des finances, l'ordonnateur met en place une comptabilité d'analyse des coûts des programmes et un système d'information permettant de produire des rapports de gestion et des tableaux de bord d'aide à la décision.

L'Exécutif élabore annuellement un Rapport sur la Situation et les Perspectives Économiques, Sociales et Financières de la Nation (RASIPÉFIN) pour l'année N en vue de soutenir la Loi de Finances de l'année N+1, lors du vote par le Parlement. Une Loi de Règlement portant sur l'exercice N-1 est également annexée. En outre, l'Exécutif doit présenter après six (06) mois d'exécution, un Rapport de Performance au Parlement et en fin d'exercice, un Rapport Annuel de Performance. Par ailleurs, un état trimestriel d'exécution du budget est régulièrement publié dans la presse.

Le CONSUPE assure les fonctions d'audit et de contrôle des Finances Publiques selon les normes internationales (INTOSAI). Il existe également des institutions de contrôle internes et externes des comptes publics: les inspections générales des ministères sectoriels, l'Inspection générale du Ministère des Finances, la Chambre des Comptes, et la CONAC. La Chambre des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la Loi de Finances. Mais, toutes ces institutions ne disposent pas d'une autorité réelle pour sanctionner, ni de ressources suffisantes pour leurs missions.

#### **iv) L'accès de la société civile à l'information sur les affaires publiques**

Dans le cadre du renforcement de la transparence et de la redevabilité, les Lois de Finances sont accessibles au public. Les rapports sur la dette publique sont également accessibles. La Loi de Finances et le Journal des Projets sont publiés dans tous les médias et l'affichage est fait partout où besoin est. Les résultats de l'exécution du budget sont publiés chaque trimestre dans la presse publique et privée. Un rapport final et une Loi de règlement sont soumis au Parlement en année N+1.

Au plan sectoriel, les administrations publiques et les EPA doivent soumettre à leur Conseil d'Administration, à la Chambre des Comptes et à la CONAC un rapport de performance assorti d'un compte d'emploi de ressources financières et, depuis 2017, cette exigence s'étend à la production d'un compte-matière. Le CONSUPE, sur demande expresse peut également accéder à ces rapports. Ceux-ci restent néanmoins perfectibles du point de vue de leurs contenus et de leurs présentations.

En conclusion et après analyse, on peut objectivement relever que les innovations du nouveau régime financier de 2018 s'inscrivent fondamentalement dans le cadre de la mise en œuvre de la directive CEMAC adoptée en décembre 2011 et dont l'échéance d'implémentation est fixée à l'horizon 2022. Elles ont concerné l'adoption d'un code de transparence et de bonne conduite et d'un calendrier budgétaire de l'État. À cet effet, le Chef de l'État a promulgué la loi N° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne conduite dans la gestion des finances publiques au Cameroun. Par la suite, il a signé le Décret N° 2019/281 du 31 mai 2019 fixant le calendrier budgétaire de l'État. Celui-ci détaille succinctement toutes les étapes de l'élaboration du budget.

Et parmi les exigences de ces directives CEMAC, on peut relever l'érection de la chambre des comptes en une Cour des comptes qui reste attendue. Toutefois, il est reconnu dans l'article 86 du nouveau régime « que le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptable des administrations publiques est assuré par la juridiction des comptes ». L'actuelle chambre des comptes exerce ledit contrôle de deux manières :

- i. Le jugement des comptes de gestion des comptables publics principaux (ceux des trésors : payeurs généraux, TPG, Agents comptables et

receveurs municipaux) et les comptes administratifs des ordonnateurs des EPA et des CTDs ;

- ii. Elle donne également un avis sur les projets des lois de règlement devant être présentés au parlement. Ledit examen est sanctionné par un rapport annuel sur la gestion des finances publiques.

En somme le nouveau régime financier de 2018 n'a pas fondamentalement changé le format du budget-programme.



## CHAPITRE 2 :

# ANALYSE DE COHERENCE DE LA PROGRAMMATION ET ZONE FLOUE DE LA GESTION BUDGETAIRE AU CAMEROUN

### 2.1. - FONCTION PRINCIPALE V/S FONCTION SECONDAIRE : A L'ORIGINE DU BRUIT

**D**e manière péremptoire et abrupte, cette section vise à répondre à la question de savoir si toutes les administrations ont vocation d'après le texte organique à conduire/réaliser des projets d'investissements. Si oui de quel type d'investissement devrait-il s'agir ?

En parcourant la description, la méthodologie de rédaction des organigrammes des 36 ministères issus de la réorganisation du Gouvernement du 02 mars 2018<sup>3</sup> et des différents Établissements Publics Administratifs, il ressort globalement 03 articulations :

- 1) Une première phrase qui annonce et précise la mission générale : « le Ministère X est responsable de l'élaboration, du suivi et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de Xi ». Nous l'appelons **Fonction Principale**.
- 2) Une seconde articulation qui débute par : A ce titre, il est chargé de X<sup>1</sup> à X<sup>n</sup>...Nous appelons ces déclinaisons (Xi) : **Fonctions secondaires ou spécifiques**.
- 3) Enfin, une 3<sup>e</sup> articulation qui précise les fonctions de tutelle des organismes publics ou de supervision de certaines missions.

<sup>3</sup> - La même architecture a été confirmée lors du réaménagement du 04 janvier 2019.

En ce qui concerne la démarche conceptuelle, et par construction, les programmes ministériels du budget-programme devraient permettre d'atteindre le macro-résultat de la mission (Fonction principale) en passant par les fonctions (objectifs) secondaires ou spécifiques. Les actions étant rattachées au programme et les projets du BIP (inscrits au Journal des projets de l'année) découlant des actions.

Pour des raisons évidentes, nous examinerons tous les ministères (voir tableau 1) à l'exception du **Ministère de la Défense** soit 35 ministères.

À titre illustratif et afin de nous fixer les idées, nous procédons par une analyse fonctionnelle, projetée sur l'investissement en infrastructures de gros œuvre (BTP) et réhabilitation desdites infrastructures<sup>4</sup>. Ainsi, en prenant l'exemple des travaux de construction et réhabilitation, il ressort que d'année en année (de 2017 à 2019), les projets du BIP en gros œuvre (BTP) sous forme de constructions nouvelles ou de réhabilitation ont représenté l'essentiel des projets du BIP et que tous les ministères y sont éligibles et concernés.

*D'après les textes organiques, que disent les contenus des fonctions ?*

Le tableau ci-après récapitule par une analyse de contenus, les 35 organigrammes ministériels, le nombre de fonctions secondaires assignées, en identifiant celle (s) relative (s) aux infrastructures et le (s) rang (s) qu'occupe (nt) celle (s)-ci dans l'ordre de la rédaction.

<sup>4</sup> - Voir le volume 2 en annexe pour une revue exhaustive.

Tableau 1: Nombre de fonctions secondaires par département ministériel (Gouvernement du 04 janvier 2019 sauf MINDEF)

Ministères	Nombre de fonctions secondaires (a)	Nombre de fonctions secondaire relatives aux infrastructures (a)	Positions de (a)
1. MINISTERE DES ARTS ET DE LA CULTURE	12	0	//
2. MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL	21	0	//
3. MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES	12	0	//
4. MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE LA DECENTRALISATION	11	0	//
5. MINISTERE DE LA COMMUNICATION	11	0	//
6. MINISTERE DU COMMERCE	17	0	//
7. MINISTERE DES DOMAINES DU CADASTRE ET DES AFFAIRES FONCIERES	09	03	2 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> et 6 <sup>e</sup>
8. MINISTERE DE LA DECENTRALISATION ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	07	0	//
9. MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE	15	1	13 <sup>e</sup>
10. MINISTERE DE L'EAU ET DE L'ENERGIE	09	03	2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup>
11. MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	13	0	//
12. MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE LA PLANIFICATION ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	24	0	//
13. MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	07	0	//
14. MINISTERE DE L'ELEVAGE, DES PECHES ET DES INDUSTRIES ANIMALES	14	0	//
15. MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRES	11	1	10 <sup>e</sup>
16. MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	16	0	//
17. MINISTERE DES FINANCES	17	0	//
18. MINISTERE DES FORETS ET DE LA FAUNE	09	2	1 <sup>e</sup> et 6 <sup>e</sup>
19. MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE	05	0	//
20. MINISTERE DE L'HABITAT ET DU DEVELOPPEMENT URBAIN	13	1	6 <sup>e</sup>
21. MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION CIVIQUE	07	0	//
22. MINISTERE DE LA JUSTICE	10	0	//

23. MINISTERE DES MARCHES PUBLICS	03	0	//
24. MINISTERE DES MINES, DE L'INDUSTRIE ET DU DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE	16	0	//
25. MINISTERE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DE L'ECONOMIE SOCIALE ET DE L'ARTISANAT	11	0	//
26. MINISTERE DES POSTES ET TELECOMMUNICATIONS	07	1	1 <sup>er</sup>
27. MINISTERE DE LA PROMOTION DE LA FEMME ET DE LA FAMILLE	05	0	//
28. MINISTERE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET DE L'INNOVATION	04	0	//
29. MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES	05	0	//
30. MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE	14	1	7 <sup>e</sup>
31. MINISTERE DES SPORTS ET DE L'EDUCATION PHYSIQUE	13	1	11 <sup>e</sup>
32. MINISTERE DES TRANSPORTS	08	04	3 <sup>e</sup> , 4 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> et 6 <sup>e</sup>
33. MINISTERE DU TOURISME ET DES LOISIRS	09	03	4 <sup>e</sup> , 5 <sup>e</sup> et 7 <sup>e</sup>
34. MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS	07	4	2 <sup>e</sup> , 3 <sup>e</sup> , 4 et 5 <sup>e</sup>
35. MINISTERE DU TRAVAIL ET DE LA SECURITE SOCIALE	04	0	//

Source : Compilation CAMERCAP-PARC

La confrontation des tableaux 1 & 2 à l'observation des faits apporte la première réponse à la question posée ci-dessus, à savoir : **Non, toutes les administrations n'ont pas vocation à investir dans les infrastructures** d'après les textes organiques. Or des ministères dont aucune fonction n'est relative aux infrastructures se retrouvent cependant au centre des projets de construction/

réhabilitation sans mandat institutionnel de 1<sup>er</sup> ou de second ordre ! D'autres administrations dont les infrastructures sont mentionnées uniquement en fonction secondaire en termes de « suivi des constructions en rapport avec les administrations concernées » : MINEDUB/MINESEC/MINSANTE voient pourtant l'essentiel de leur BIP orienté dans les projets y relatifs.

Tableau 2 : Synthèse analytique des attributions fonctionnelles des départements ministériels relatives aux infrastructures	
Nombre de ministères sous revue	35/36
Nombre de ministères dont la fonction principale est relative aux infrastructures selon la nomenclature DSCE	07/35
Nombre de ministères dont au moins une fonction secondaire est relative aux infrastructures	12/35
Nombre des autres ministères dont aucune fonction n'est relative aux infrastructures	23/35

Source : © CAMERCAP-PARC

**Le journal des projets du BIP apparaît donc comme la première source de l'inefficacité de la gestion budgétaire au Cameroun. C'est l'origine du bruit !**

### 2.1.1 Rationalisation de la gouvernance des Finances Publiques par la fonction de l'investissement public

Les politiques publiques modernes considèrent la gouvernance dans la gestion économique comme condition de réussite essentielle et indispensable de développement inclusif et durable<sup>5</sup>. La capacité de l'État à optimiser l'allocation des ressources disponibles dans le processus productif ainsi que dans l'affectation sociale de ces ressources constitue l'un des enjeux majeurs des gouvernants. En effet, les expériences des pays dits émergents aujourd'hui, notamment la Chine et l'Inde qui ont été cités comme des réussites en matière de transformation de leur économie sont illustratifs et peuvent servir de modèle à ce sujet. En premier lieu, il y a des caractéristiques communes discernables dans les types de changements structurels et les processus de développement économique en général, et dans l'industrialisation et dans la diversification en particulier. Le deuxième facteur est que l'État joue un rôle central pour ce qui est d'orienter, de conduire et de promouvoir une transformation économique réussie à travers l'investissement dans les secteurs où seul c'est l'État qui peut le faire, à l'instar des infrastructures. A ces deux aspects, s'ajoutent les bonnes pratiques de la gouvernance comme condition préalable à une transformation économique réussie.

Selon la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA), l'investissement durable dans les infrastructures et la mise en place d'institutions efficaces et transparentes figurent parmi les composantes essentielles de la transformation structurelle des économies africaines. L'UNECA indique par ailleurs que l'une des conditions préalables à la réussite de la transformation des économies africaines est la bonne gouvernance politique, économique et

environnementale. La bonne gouvernance passe inmanquablement par l'adoption de politiques macroéconomiques saines, la mise en œuvre des programmes de développement, mais aussi via des investissements dans les infrastructures économiques et sociales et un environnement favorable au développement des affaires, autrement appelé compétitivité.

Après des programmes d'ajustement réussis, le Cameroun a amorcé un changement de cap drastique dans sa politique depuis 2010, avec la mise en œuvre du DSCE, première phase de la Vision 2035. Cette stratégie pour la croissance et l'emploi avait pour but d'investir massivement dans les infrastructures de base. Ces dernières qui jouent un rôle moteur dans la facilitation des échanges et la promotion d'une croissance forte et durable. Cependant, le profil de croissance sur la période sous revue n'a ni résorbé substantiellement la pauvreté, ni apporté une impulsion perceptible à la transformation de l'économie camerounaise. Selon les résultats préliminaires de l'indice de gestion de l'investissement public (PIMI), le Cameroun a un temps de retard sur la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. L'évaluation du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie (PEFA) de 2016 et les évaluations du CPIA par la Banque mondiale et le CAMERCAP-PARC sur les 03 dernières années corroborent ce constat<sup>6</sup>.

En effet, la pratique de la gouvernance publique au Cameroun reste le domaine avec la plus faible performance selon toutes les évaluations.

5 - C'est l'un des domaines d'évaluation du CPIA et par ailleurs une des cibles de l'ODD 16 de l'agenda 2030.

6 - PEFA, Rapport final Cameroun, Juin 2017 & Rapports CPIA sur [www.Camercap-parc.org](http://www.Camercap-parc.org).

## 2.2 - ALIGNEMENT DES PROGRAMMES MINISTÉRIELS SUR LES MISSIONS ORGANIQUES DES ADMINISTRATIONS

### 2.2.1 Analyse de cohérence par nature de projet

L'adoption du budget programme avait pour philosophie de fond le passage d'un budget de moyens à un budget de résultats. En langage simple, la priorité devrait être accordée à l'atteinte des résultats et non à l'utilisation des ressources.

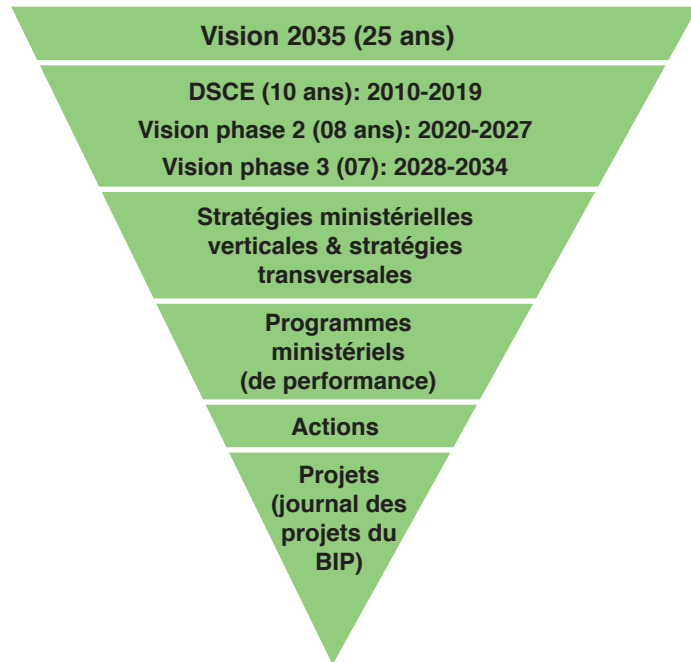
La variable clé pour une évaluation devrait donc être le résultat escompté. A-t-il été atteint ou non ? Si oui avec quel niveau d'efficacité (optimisation) ? Dans le cas contraire, il faut comprendre pourquoi ?

Si le budget des moyens mettait en avant les procédures et le niveau de consommation des ressources, le budget-programme quant à lui se veut focalisé sur les résultats, bien évidemment dans un encadrement déontologique qui n'exclut par le respect des procédures. Qu'en est-il après 02 triennats de budget-programme [2014-2015-2016] et [2017-2018-2019] ?

#### Les 03 types de projets du BIP selon la classification de l'étude :

Les missions des ministères et des Établissements Publics sont définis dans le décret portant création de ladite institution, généralement signé par le Président de la République, dans ses prérogatives. Cela assume le fait que ces missions traduisent la déclinaison de la politique qu'il promeut et qu'il incarne. Et cette politique est portée aujourd'hui par le document de référence qui est la Vision 2035, le DSCE (2010-2019) étant la déclinaison de la première phase. La seconde phase en préparation devant couvrir la période 2020-2027.

Graphique 1 : Ancrage des cadres et références et des outils de programmation du BIP



Source : infographie CAMERCAP-PARC

Afin de mieux aborder notre analyse nous proposons une classification des projets d'investissement publics des administrations en 03 catégories :

- (i) **L'investissement technique spécifique à l'institution.** Il s'agit ici des équipements qui font la spécificité technique de ladite administration ou institution, dont elle seule dispose ou requiert l'expertise. On peut bien comprendre que le Ministère de la santé soit compétent pour le plateau technique des formations sanitaires, ou que le Ministère des enseignements secondaires soit responsable des équipements de laboratoire des lycées techniques, etc.

- (ii) **L'investissement couvrant les acquisitions des équipements et services de maintenance.** Il peut s'agir des équipements de bureautique ou de la logistique de transport ou de leur maintenance lourde, équivalent à une formation brute de capital fixe par définition au sein de la comptabilité nationale.
- (iii) **La construction/réhabilitation des infrastructures ou travaux de BTP.** C'est la composante la plus sensible et la plus visible, voire la plus prisée par les gestionnaires de crédits du BIP.

Tableau 3 : Nombre de projets inscrits dans le BIP pour les années 2017, 2018 et 2019 selon les 03 catégories

N°		Projet d'investissement technique spécifique au ministère	Projet d'acquisition des équipements et services de maintenance	Projets d'infrastructures (construction, de réhabilitation)	total
1	MINREX	1	0	0	1
2	MINAT	2	51	241	294
3	MINJUSTICE	0	18	130	148
4	MINMAP	0	4	58	62
5	MINDEF	NA	NA	NA	//
6	MINAC	141	0	26	167
7	MINEDUB	74	1992	1956	4022
8	MINSEP	4	0	45	49
9	MINCOM	2	4	10	16
10	MINESUP	8	43	161	212
11	MINRESI	51	41	21	113
12	MINFI	1	3	35	39
13	MINCOMMERCE	9	78	71	158
14	MINEPAT	188	8	81	277
15	MINTOURL	20	67	141	228
16	MINESEC	8	1246	657	1911
17	MINJEC	2	136	100	238
18	MINDDEVEL	360	68	0	428
19	MINEPDD	243	4	13	260
20	MINMIDT	9	19	15	43
21	MINADER	82	82	1606	1770

22	MINEPIA	518	80	308	906
23	MINEE	1029	59	58	1146
24	MINFOF	28	6	29	63
25	MINEFOP	34	109	213	356
26	MINTP	1679	6	0	1685
27	MINDCAF	8	0	2	10
28	MINHDU	105	4	302	411
29	MINPMEESA	346	76	63	485
30	MINSANTE	88	434	614	1136
31	MINTSS	3	6	5	14
32	MINAS	399	26	33	458
33	MINPROFF	0	21	41	62
34	MINP & T	5	5	19	29
35	MINISTERE DES TRANSPORTS	4	1	45	50
36	MINFOPRA	0	9	11	20
	<b>Total</b>	<b>5451</b>	<b>4806</b>	<b>7292</b>	<b>17549</b>
		31%	27%	42%	100%

Source : Synthèse CAMERCAP-PARC à partir du journal des projets 2017, 2018 et 2019.

En 03 exercices budgétaires, de 2017 à 2019, le gouvernement camerounais a programmé 17549 projets d'investissement public (BIP), avec un pic de + 7000 projets en 2019. Cela fait beaucoup ! Et quand il faut prendre en compte la passation des marchés, les procédures d'engagement, la durée effective d'exécution, l'arrêt des engagements, etc, on pourrait bien y voir une seconde source de l'inefficacité de la gestion budgétaire.

En considérant que chaque projet (du plus petit au plus grand), mobilise une quantité de ressources (humaines, intellectuelles, temporelles, etc.) pour la conception, la programmation, la mise en œuvre dans toute la complexité des procédures en vigueur, on peut supputer les premières causes du peu de réussite rencontrée.

Cela peut être difficile pour leur gestion (programmation, exécution, suivi-évaluation).

Selon notre grille de classification, les projets d'infrastructures représentent 42%, ceux d'acquisition d'équipements et de maintenance 27%, tandis que les projets d'investissement spécifique/technique sont évalués à 31%. C'est dire que les projets d'infrastructures tiennent le haut du pavé avec plus de 4 projets sur 10. Et c'est tout le fond du problème.

- **Très peu de ministères ont la construction comme fonction principale ou secondaire ;**
- **Ces ministères n'ont pas d'expertises, ni de compétences requises dans le domaine.**

**Pourquoi donc leur confier des tâches qui ne contribuent pas à la réalisation des objectifs de leurs programmes de performance correspondant à leur mission première ?**

- **Le détournement des missions, qui induit la mauvaise allocation des ressources humaines et financières n'est-elle pas porteuse des germes d'inefficacité et son corollaire de mal gouvernance ?**

### 2.2.2 Analyse de convergence par niveau d'alignement du projet

À partir d'une analyse des contenus et des dire-d'experts, nous avons admis par construction logique et établi une échelle de niveau d'alignement

comme suit, en principe :

- Un programme est une dérivée première de la mission, le lien est qualifié de très fort et noté (+++) ;
- Une action est une dérivée première du programme, notée (+++) et une dérivée seconde de la mission et par conséquent notée (++) ;
- Un projet est une dérivée première de l'action, donc noté (+++), c'est une dérivée seconde du programme, donc noté (++) et dérivée troisième de la mission, noté en conséquence (+).

Tableau 4 : **Matrice logique d'alignement des Missions, Programmes, Actions et Projets**

	En principe				
		Missions	Programmes	Actions	Projets
Constats	Missions		+++	++	+
	Programmes	+		+++	++
	Actions	-	-/+		+++
	Projets	--	-	-/+	

Source : CAMERCAP-PARC

Cependant, le constat dans la pratique révèle :

- Que les projets sont parfois sans rapport avec l'action (+/-) ; qu'ils sont souvent éloignés des programmes (-) et la plupart du temps déconnectés des missions (--)
- Que les actions s'éloignent souvent des programmes (+/-) et de plus en plus des missions (--).
- En conséquence, les programmes gagneraient à mieux s'aligner sur les missions organiques à partir de la fonction principale, et non pas à s'accrocher sur une quelconque fonction secondaire plus lucrative !
- **À titre d'exemple dans le cas de l'investissement technique spécifique :** le ministère de la Santé ou un hôpital qui achète les équipements sanitaires les produits de laboratoires ou les médicaments.



cela requiert une compétence dédiée et non cessible, ni transversale. L'action est donc fortement liée au programme et à la mission principale de MINSANTE.

- **Par contre, dans le cas d'un projet d'investissement générique non spécifique** : la construction d'un centre de santé

ou d'un hôpital, une salle de classe, un lycée ou un amphithéâtre universitaire, une fois les normes arrêtées, n'exige pas de compétence autre que celle des métiers de la construction. L'action peut être exécutée par une administration tierce par principe de subsidiarité.

Afin d'illustrer notre analyse, nous avons construit une échelle de licker à 04 paliers exprimant le niveau de rattachement d'un projet à la mission/fonction principales du ministère.

- 4 si le projet est très fortement lié aux missions du ministère ;
- 3 si le projet est suffisamment lié aux missions du ministère ;
- 2 si le projet est faiblement lié aux missions du ministère ;
- 1 si le projet est très peu lié aux missions du ministère.

Tableau 5 : Illustration pour quelques ministères :

Ministère	Programmes	Actions	Projets inscrits au BIP 2019 (Journal des Projets)	Score
<b>Ministère de la communication :</b> Est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de communication.	Programme 227: amélioration de l'offre et de l'accès à l'information	<b>Action 01:</b> dynamisation de la communication publique et privée	Contrat-plan État/SOPECAM, Centre	4
			Contrat-plan État/Imprimerie Nationale, Centre	4
	Programme 228: gouvernance et appui institutionnel du sous-secteur communication	<b>Action 05 :</b> gestion des ressources financières et logistique	Parachèvement des travaux de construction de la DR du MINCOM du Nord y compris la case de passage, ainsi que la maîtrise d'œuvre y relative	1
			Acquisition du matériel informatique pour la délégation départementale de la MEFOU AKONO, Centre	1
			Construction de la DRCOM du NORD (y compris case de passage), Nord	1
			Acquisition et installation d'un groupe électrogène pour la DRCOM SUD	1

**Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales**

Est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'élevage, des pêches et de développement des industries animales et halieutiques.

Programme 406 : développement des productions et des industries animales

<b>Action 01 :</b> développement des industries animales	<b>COMMUNE DE MARTAP :</b> Construction des unités de transformation, de conditionnement et stockage des produits d'élevage, Adamaoua	3	
	Construction d'une unité d'abattage des porcs et petits ruminants à Douala 5 <sup>ème</sup> (Lendi), Littoral	3	
	Construction d'un Abattoir municipal équipé de rails aériens à Dschang, Ouest	3	
	<b>Action 02 :</b> développement des élevages a cycle court	Électrification du centre de collecte du miel blanc d'OKU, Nord-Ouest	3
		Réfection du logement d'astreint de la station de Kounden, Ouest	3
		Construction d'une unité de production des porcelets à Wabané- Aghem Besali (2 <sup>ème</sup> phase), Sud-Ouest	3
	<b>Action 03 :</b> développement des exploitations de bovins et équins	<b>Wakwa:</b> Acquisition des équipements mécaniques (poste soudure équipé d'un générateur et pompe à compression) à la station, Adamaoua	2
		<b>Louguere:</b> Construction d'une étable d'embouche bovine à la station, Nord	3
	<b>Action 04 :</b> développement de l'alimentation animale	Mise en place des cadres de concertation, délimitation et sécurisation des espaces pastoraux dans la commune de Bogo	4
<b>Action 05 :</b> développement des infrastructures d'élevage	Construction d'un forage pastoral à énergie solaire à Daguisan	2	
	Construction d'un forage à énergie solaire dans le centre de collecte de lait de Bangana	2	
	Construction d'un forage pastoral à bachuo Akagbé	2	
<b>Action 06 :</b> appui conseil aux organisations de producteurs	Promotion de l'excellence (organisation du concours du plus bel élevage et du plus bel animal) COMMUNE DE BOKITO	4	
	Promotion de l'excellence (organisation du concours du plus bel élevage et du plus bel animal) COMMUNE DE DEUK	4	
	Promotion de l'excellence (organisation du concours du plus bel élevage et du plus bel animal) COMMUNE DE Mbalmayo	4	

		<b>Action 07 :</b> développement de la filière bovine (lait-viande)	Wakwa: Construction de 04 parcs de nuit	7
Programme 407 : Amélioration de la couverture sanitaire des cheptels et de la lutte contre les zoonoses		<b>Action 01 :</b> contrôle des maladies animales	Acquisition du matériel de lutte contre les glossines (écrans, pièges et FENCE) de la MSEG, Adamaoua	3
			Construction CZV de Bibey, Centre	3
			Construction du CZV de Garga-Sarali, Est	3
		<b>Action 02 :</b> protection des consommateurs et lutte contre les zoonoses	Appui à la Communauté Urbaine de Yaoundé pour la lutte contre la rage, Centre	4
			Appui à la Communauté Urbaine de Bertoua pour la lutte contre la rage, Est	4
			Appui à la Communauté Urbaine de Maroua pour la lutte contre la rage, Extrême-nord	4
Programme 408 : développement des productions halieutiques		<b>Action 01 :</b> maîtrise de la production des pêches de capture	Transfert de fonds à la Commune de Maga pour l'organisation des Journées de promotion des activités de pêche à Maga, Extrême-Nord	4
			Appui aux activités de la Mission de Développement de la Pêche Artisanale et Maritime (MIDEPECAM) dans le cadre du Contrat Plan, Littoral	4
			Transfert de fonds à la Commune de Lagdo pour la mise en œuvre du repos biologique dans les retenues d'eau (cogestion), Nord	4
			Ngaoundéré: Finalisation de l'électrification de la station aquacole, Adamaoua	3
			<b>COMMUNE DE TIBATI :</b> Développement de l'aquaculture et des infrastructures Aquacoles, Adamaoua	4
			<b>COMMUNE DE LAGDO:</b> Développement de l'aquaculture et des infrastructures Aquacoles, Nord	4

		<b>Action 03 :</b> développement des infrastructures aquacoles et des pêches	Construction d'un halle de vente de poisson à Maroua 1	3
			Électrification de l'Écloserie de Lagdo, Nord	3
			Construction d'un halle de vente de poisson à SABONGARI, Nord-Ouest	3
		<b>Action 05 :</b> pilotage du programme UK	Appui financier au Limbé Nautical Art and Fisheries Institute (LINAFI), Sud-Ouest	4
		<b>Action 05 :</b> amélioration du cadre de travail au MINEPIA	Construction du bâtiment de la Mission Spéciale d'Éradication des Glossines (MSEG), Adamaoua	1
			Finalisation de la construction de la DREPIA CENTRE	1
			Construction de la DDEPIA du MAYO KANI, Extrême-Nord	1
		<b>Action 06 :</b> développement des ressources humaines	Acquisition des fournitures et de matériels de bureau pour le recensement et la mise à jour des dossiers des personnels, Centre	2
		<b>Action 13 :</b> développement des ressources humaines et amélioration du cadre de travail UK	Construction d'un bâtiment à usage de magasin central et de salle de réunion (phase I), Centre	1
			Réfection des locaux de la DREPIA/ Littoral et de la DDEPIA/Wouri	1
			Maroua : Réhabilitation du logement d'astreinte du surveillant général CNFZV, Extrême-Nord	1

Source : © CAMERCAP-PARC

Ainsi, **nous notons 4**, un projet très fortement lié à la mission du ministère (fonction principale). C'est le cas des projets d'investissement technique spécifique au ministère car contribuant à la réalisation de la performance par rapport à la mission principale.

**Nous notons 1**, un projet très peu lié, voire non aligné sur la mission principale. En effet, nous avons ici le cas d'un investissement générique non spécifique.

C'est le cas des constructions des bâtiments devant abriter les services d'une Délégation régionale ou une case de passage. Ce projet n'a rien à voir avec la performance intrinsèque dudit ministère, qui par ailleurs n'en a pas vocation et ne dispose pas de compétences y relatives. Ce dont cette administration a besoin, c'est d'un bâtiment fonctionnel, mis à disposition par l'administration qui en a reçu mandat et qui est compétente pour cela, ou d'une offre de logement disponible, quel que soit le propriétaire.

Il en est de même de l'acquisition d'un groupe électrogène *désormais* instituée en « norme » alors qu'une entreprise publique en charge de distribution de l'électricité existe.

D'où l'exigence d'un retour à la subsidiarité si l'on veut atteindre une certaine efficacité dans les investissements publics.

### 2.2.3 Détermination d'un indice de convergence des projets ministériels et leurs missions

Afin de formaliser notre démarche analytique, nous avons voulu élaborer un indicateur, un indice de convergence des projets du BIP. L'objectif est de construire un indice « **C** » qui permet de quantifier le lien entre les différents projets mis en place et les missions de chaque administration. Pour ce faire, nous avons exploité le journal des projets publié par le MINEPAT, en annexe de la Loi Des Finances pour les exercices 2017, 2018 et 2019.

#### A). METHODOLOGIE

Pour la détermination de cet indice, nous avons affecté à chacune des tâches, une valeur qui constitue son « **score** » à savoir :

- 4 si la tâche est très fortement liée aux missions du ministère ;
- 3 si la tâche est suffisamment liée aux missions du ministère ;
- 2 si la tâche est faiblement liée aux missions du ministère ;
- 1 si la tâche est très peu liée aux missions du ministère.

Par la suite, on considère chaque ministère « **h** » et pour chacune de ses tâches « **i** », on désigne par  $S_{ih}$  son score.

La convergence pourra être évaluée de 02 façons graduelles :

- a) Pour la mesure de l'**efficacité de la programmation** budgétaire : dans ce cas, on ne prend en compte que la tâche elle-même et le score qu'elle obtient ;

Exemple : Construction de la délégation départementale du MINTOUL de la Mvila dans la région du Sud, avec un score=1 (projet très peu lié à la fonction principale) ;

- b) Pour mesurer l'**efficacité de la dépense**. Dans ce cas, on considèrera la tâche, son score et le montant provisionné.

Exemple : Construction de la délégation départementale du MINTOUL de la Mvila dans la région du Sud à 19 millions de FCFA.

En pondérant la qualité de la programmation par la dotation budgétaire de l'action, on peut apprécier l'efficacité sectorielle ou globale du BIP. On pourra ainsi faire la somme des ressources du BIP consommées par le MINTOUL, sans rapport avec la promotion du tourisme au Cameroun.

**Le cas a)** sera un indice simple pour la pertinence de la programmation du projet par rapport à la mission, et **le b)** sera un indice composé, pour la qualité et l'efficacité de la dépense publique.

Dans le cadre de la présente étude, nous ne tiendrons pas compte de montants. Ainsi, l'indice de convergence recherché sera donc obtenu comme suit :

- » L'indice  $C_h$  pour le ministère **h** est la moyenne arithmétique simple des scores  $S_{ih}$ . Soit :
- Où **i** est le nombre de tâches du ministère **h**.
- » Pour déterminer l'indice global **C** pour le Gouvernement, on effectuera la moyenne arithmétique des  $C_h$  pondérées par les effectifs  $N_h$  des tâches de chaque ministère.

Soit :

Où  $N$  est le nombre total de tâches réalisées par le Gouvernement.

## B). DETERMINATION PRATIQUE ET INTERPRETATION

Pour l'interprétation, on admettra que plus un indice est petit, plus on peut conclure que le ministère s'éloigne de ses missions. On aura donc sur une échelle de 1 à 4 correspondant au degré d'alignement par tranche de 25% (en pourcentage) :

- Une notation de 1 correspond à une intensité inférieure ou égale à 25% : dans ce cas, les tâches du ministère ou du Gouvernement le cas échéant sont **très peu** liées à ses missions ;
- Une notation de 2 correspond à une intensité supérieure à 25% et inférieure ou égale à

50% : dans ce cas, les tâches du ministère ou du gouvernement le cas échéant sont **faiblement** liées à ses missions ;

- Une notation de 3 correspond à une intensité supérieure à 50% et inférieure ou égale à 75% : dans ce cas, les tâches du ministère ou du gouvernement le cas échéant sont **suffisamment** liées à ses missions ;
- Une notation de 4 correspond à une intensité supérieure à 75% : dans ce cas, les tâches du ministère ou du Gouvernement le cas échéant sont **fortement** liées à ses missions.

Les résultats obtenus, après un exercice de scoring réalisé sur le journal des projets des années 2017, 2018 et 2019, sont récapitulés dans le tableau ci-après pour l'ensemble des ministères à l'exception du MINDEF.



*Un bloc de 02 salles de classe budgétisé à 19 millions de FCFA*



Tableau 6 : Valeur (en %) de l'indice de convergence entre les tâches des ministères et leurs mission

N°	Ministère	2017	2018	2019	Moyenne
1	Ministère des Arts et de la Culture	80,00	83,33	75,00	79,44
2	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural	46,60	37,93	53,95	46,16
3	Ministère des Affaires Sociales	100,00	85,00	96,05	93,68
4	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation	25,00	25,00	25,00	25,00
5	Ministère de la Communication	25,00	50,00	25,00	33,33
6	Ministère du Commerce	32,14	25,00	25,00	27,38
7	Ministère des Domaines du Cadastre et des Affaires Foncières	100,00	100,00		100,00
8	Ministère de la Décentralisation et du Développement local			89,53	89,53
9	Ministère de l'Éducation de Base	26,01	28,02	35,62	29,88
10	Ministère de l'Eau et de l'Énergie	91,07	100,00	97,92	96,33
11	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	32,50	39,58	33,33	35,14
12	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire	83,75	30,00	40,00	51,25
13	Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable	100,00	84,38	93,75	92,71
14	Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales	77,23	41,67	87,50	68,80
15	Ministère des Enseignements Secondaires	38,77	46,43	42,24	42,48
16	Ministère de l'Enseignement Supérieur	35,71	46,43	40,63	40,92
17	Ministère des Finances	25,00	25,00	25,00	25,00
18	Ministère des Forêts et de la Faune	60,00	80,00	55,00	65,00
19	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative	25,00	25,00	25,00	25,00
20	Ministère de l'Habitat et du Développement Urbain	85,00	90,38	94,23	89,87
21	Ministère de la Jeunesse et de l'Éducation Civique	28,57	25,00	27,27	26,95
22	Ministère de la Justice	29,17	35,00	33,33	32,50
23	Ministère des Marchés Publics	30,00	25,00	35,00	30,00
24	Ministère des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique	55,00	100,00	30,00	61,67
25	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Économie Sociale et de l'Artisanat	75,00	69,12	64,58	69,57
26	Ministère des Postes et Télécommunications	50,00	55,00	40,00	48,33
27	Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille	25,00	25,00	25,00	25,00
28	Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation	65,00	35,00	40,00	46,67
29	Ministère des Relations Extérieures		50,00		50,00

30	Ministère de la Santé Publique	46,88	41,28	48,33	45,50
31	Ministère des Sports et de l'Éducation Physique	70,00	80,00	85,00	78,33
32	Ministère des Transports	50,00	25,00	30,00	35,00
33	Ministère du Tourisme et des Loisirs	36,11	55,56	55,00	48,89
34	Ministère des Travaux Publics	98,73	100,00	100,00	99,58
35	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale	25,00	25,00	25,00	25,00
	<b>Indice général</b>	<b>53,36</b>	<b>49,44</b>	<b>62,33</b>	<b>55,04</b>

Source : CAMERCAP-PARC

**Ainsi, sur le triennat 2017-2018-2019, le Gouvernement camerounais a enregistré un indice de convergence moyen des projets du BIP de 55,04%. La liaison entre les différentes tâches (projets du BIP) mises en œuvre par les ministères n'est pas toujours suffisamment établie. Autrement dit, 1 projet du BIP sur 2 n'est pas pertinent par rapport à la mission principale de son administration.**

Au total, on recense 21 ministères qui présentent un indice inférieur ou égal à 50%, c'est-à-dire dont les projets du BIP sont faiblement liés à leurs missions principales.

Tandis que 14 ministères présentent un indice supérieur à 50%, que l'on peut qualifier de convergence acceptable.

Tableau 7 : Répartition des ministères suivant l'indice de convergence (nombre de ministères)

Indice de convergence	2017	2018	2019
Très bas	6	9	7
Faible	13	12	13
Suffisant	5	3	5
Fort	9	10	8
Total	33 <sup>1</sup>	34 <sup>2</sup>	33 <sup>3</sup>

Source : © CAMERCAP-PARC



La répartition des ministères suivant l'indice de convergence permet ainsi de procéder au regroupement suivant :

ICV très bas	ICV faible	ICV suffisant	ICV fort
MINATD	MINADER	MINEPAT	MINAC
MINFI	MINCOM	MINEPIA	MINAS
MINFOPRA	MINCOMMERCE	MINFOF	MINDCAF
MINPROFF	MINEDUB	MINMIDT	MINDDEVL
MINTSS	MINEFOP	MINPMEESA	MINEE
	MINESEC		MINEPDED
	MINESUP		MINHDU
	MINJEC		MINSEP
	MINJUSTICE		MINTP
	MINMAP		
	MINPOSTEL		
	MINRESI		
	MINREX		
	MINSANTE		
	MINT		
	MINTOUR		

Source : © CAMERCAP-PARC



*Nouveau bâtiment de la Direction Générale des Impôts en construction à Yaoundé*

## CHAPITRE 3 :

### EXECUTION BUDGETAIRE ET EFFICACITE DU BIP : LE VERS DANS LE FRUIT

#### 3.1 - L'EXECUTION BUDGETAIRE ET LA RESONANCE DU BRUIT

L'exécution budgétaire au Cameroun, notamment du BIP porte en elle les premières conséquences des manquements et des dérives enregistrés lors de la programmation. Selon le code des marchés, l'exécution du budget (y compris le BIP) se fait selon les modalités et niveaux ci-après :

- Montant < XAF 5 millions, exécution par Bon de Commande
- Montant supérieur à XAF 5 millions et inférieur à XAF 50 millions par Lettre-Commande, et
- Au-delà de 50 millions, on parle de Lettre de marché.

Tableau 8 : Répartition du nombre de projets par tranche de prévision budgétaire et type de marchés (millions de Fcfa)

Année	Bon-commande		Lettre-commande		Marchés	Total Projets
	<1	[1;4,9[	[4,9;27[	[27;50[	>50	
2017	391	2157	2525	905	843	6821
2018	464	1738	2294	769	736	6001
2019	0	1066	1709	975	1153	4903
<b>Total</b>	855	4961	6528	2649	2732	17725
<b>% par tranche de budget</b>	<b>4,82%</b>	<b>27,99%</b>	<b>36,84%</b>	<b>14,94%</b>	<b>15,41%</b>	<b>100</b>
<b>% par type de marchés</b>	<b>32,81%</b>		<b>51,78%</b>		<b>15,41%</b>	<b>100</b>

Source : © CAMERCAP-PARC à partir du Journal des projets

Sur la période allant de 2017 à 2019, 17725 projets ont été programmés au Cameroun dans le cadre du Budget d'Investissement Public. Ainsi, dans la catégorie des bons de commande, on a retrouvé jusqu'en 2018, des dotations à la limite inférieures ou égales à XAF 1 million. Cette catégorie a disparu depuis 2019 et nous l'espérons, pour toujours. Pour les 03 exercices budgétaires, les bons de commande ont représenté 33% de l'ensemble des projets, soit 1 projet sur 3.

Les Lettres-commandes ont représenté (52%) dont (37%), pour des montants < 25 millions FCFA. Cette catégorie est restée la plus importante sur les 03 années. Les projets au-dessus de 50 millions ont représenté 15% des marchés programmés.

### 3.1.1 Efficacité des projets du BIP : une évaluation rapide de la qualité de la dépense

#### a) Pour les montants < 1 million XAF

Ce sont des montants insuffisants pour générer le capital. La réglementation fait exécuter lesdits projets sous forme de BON DE COMMANDE. Ce type de marché est réalisé par un prestataire selon un arrangement dit de gré-à-gré, au mieux après consultations de 03 concurrents et sur la base du moins disant. Jusq'en 2018, le Journal des pro-

jets présentait encore des tâches inscrites au titre du BIP avec des montants à la limite du ridicule : partant de 125 000 XAF à 1 million XAF. Il était évident, au vu des procédures en vigueur (*engagement pour obtenir le BE, sortie du carton, ordonnancement, liquidation, exécution du BC, paiement*), que tous ces crédits faisaient l'objet d'un trafic par les ordonnateurs pour obtenir du cash (*liquidités en espèce*). Et le prestataire le plus gentil ne pouvait pas proposer un équivalent en numéraire au-delà d'un certain niveau de la valeur du titre de créance (carton). La transaction la mieux réussie se situait généralement à 30-35%. Soit les 2/3 en fumée. Depuis l'exercice 2019, les inscriptions de projets d'un montant inférieur à XAF 1 million ont disparu, et nous gardons espoir qu'ils auront été supprimés définitivement.

Tableau 9 : Structure des charges encourues pour un bon de commande d'un montant de CFA 1 million (en milliers de FCFA)

Montant TTC	1000
Charges fiscales préalables (TVA, IR, Enregistrement) 30%	300
Net A percevoir théorique	700
<b>Valour réelle maximale de la livraison au prix du marché</b>	<b>300</b>
Marge brute	400
Coût des transactions / frais généraux	150
CFS	
paierie du trésor ou AC (Agent Comptable) si EPA	
Comptable matière pour certifier la réception	
Intérêts bancaires classiques / tontines/ usuriers (04 mois)	
Charges directes du prestataire liées à l'action (transport, bureautique, communication, etc.)	50-100
<b>BENEFICE NET</b>	<b>150-200</b>

Les investigations menées au cours de l'étude et résumées dans le tableau ci-dessus révèlent que pour un prestataire qui consent à réaliser un gain compris entre 150-200 mille FCFA, le montant réel de l'investissement à livrer ne peut excéder 300 mille FCFA sur un Bon de Commande de 1 million. On peut donc bien imaginer le sort réservé pour tous les Bons de Commandes inférieurs à 1 million. La livraison réelle tendrait naturellement vers zéro !

### b) Le cas des 4,9

C'est l'appellation consacrée pour désigner tous les marchés exécutés sous-forme de **Bon de Commande**. Nous intégrons sous cette rubrique tous les marchés de 1,0 à 5,0 millions XAF.

Que se soit dans le Budget de Fonctionnement ou le BIP, la formule du 4,9 permet d'échapper à la Commission de passation des marchés, une autre source d'aliénation de ressources sous le couvert d'assurer la gouvernance et la transparence dans la procédure d'attribution des marchés publics.

Une analyse avantages/coûts rapide permet de comprendre pourquoi ces projets peuvent être à effet nul ou négatif pour constituer un capital (au sens de la FBCF). Dans tous les cas, aucun prestataire parmi ceux que nous avons consultés ne peut s'engager à injecter plus de XAF 2 millions pour un **Bon de Commande de 4,9**. La moyenne tourne autour de 1,5 million ou moins pour les plus vertueux, à défaut de faire du fictif.

Tableau 10 : Structure des charges réelles encourues par un prestataire pour un BC de 4,9 (en milliers FCFA)

<b>Montant TTC</b>	<b>4900</b>
Charges fiscales préalables	30%
	<i>TVA (19,25%)</i>
	<i>IR (5%)</i>
	<i>Enregistrement (6%)</i>
Net A percevoir théorique	3430
<b>Valeur réelle maximale de la livraison au prix du marché</b>	<b>2000</b>
Marge brute	1430
Coût des transactions et autres frais généraux	400-500
	Contrôleur Financier (CFS)
	Comptable matières pour certifier la réception
	Paierie du Trésor ou Agent Comptable (si EPA)
	Intérêts bancaires classiques / tontines/ usuriers (04 mois)
Charges directes du prestataire liées à l'action (transport, bureautique, communication, etc.)	130-200
<b>BENEFICE NET avant impôts directs et charges sociales (volontaires) annuels</b>	<b>800-900</b>

La Formation brute du capital fixe (FBCF) est assimilée ici à la valeur réelle maximale de la livraison au prix du marché.

**En conclusion**<sup>7</sup>, la valeur visible d'un investissement issu d'un **Bon de Commande de 4,9** ne peut excéder 2 millions de FCFA, en termes de stock de capital. Et très souvent, ce sont des acquisitions dont la durée de vie est très furtive, voire éphémère. La comptabilité patrimoniale devrait s'en souvenir.

**c) Le cas des lettres-commande (montant < 50 millions XAF)**

Pour illustrer notre analyse, nous avons consulté un échantillon de prestataires pour 03 types de projets relevant du BIP, exécutables en zone urbaine ou en zone rurale par Lettres-Commandes.

Les montants sont ceux de la mercuriale du Journal des projets (2017 à 2019). Il s'agit :

- a). Travaux de construction d'un forage équipé de pompe à motricité humaine. Montant XAF : huit (8 000 000) millions, Maître d'ouvrage : MINEE.
- b). Travaux de construction d'un bloc de 02 salles de classe. Montant XAF : dix (10 000 000) millions, Maître d'ouvrage : MINEDUB ou MINESEC.
- c). Travaux de construction du Centre de santé intégré. Montant XAF : cinquante (50 000 000) millions, Maître d'ouvrage : MINSANTE.

---

*7 - Cette conclusion est valable sous réserve d'un non « intérêt » des services de l'ordonnateur. En cas d'intérêt manifesté, c'est sur la valeur de la livraison que la ponction est opérée, parfois jusqu'à l'annuler. On approchera dans ce cas la livraison fictive.*

Pour la réalisation du projet, le prestataire devra encourir des charges dont l'essentiel peut se résumer à quelque chose près comme suit :

Tableau 11: **Détail des postes de dépense licites et illicites des travaux de construction d'un centre de sante intégré en zone rurale**

N°	DESIGNATION
1	Achat du DAO
2	Montage du DAO (dossier Administratif +offre technique + offre financière)
3	Commission de passation de marché
4	Sous commission d'analyse
5	Enregistrement du marché
6	Timbres
7	Cautionnement définitif
8	Assurances (TRC + RC)
9	Main d'œuvre (implantation + gros œuvre + second œuvre)
10	Frais de Déplacement des ouvriers spécialisés (pendant la durée du chantier)
11	Matériel et matériaux
12	Frais de transport des matériaux (non disponibles sur place)
13	Installation de chantier (aménagements: eau, électricité, base vie; ,,,)
14	Visites de site + terrassements du site + déplacements du personnel, gestion du projet, ,, etc)
15	Décomptes + suivi
16	Préréception technique des travaux
17	Réception des travaux
18	Réunions de chantier avec l'Ingénieur du marché
19	Commission pour paiement (des décomptes) au trésor
20	TVA + IR (20%)
21	Frais généraux et divers (bouteille de l'ordonnateur)

Source : Notre enquête



*Un centre de santé intégré  
budgetisé à cinquante  
millions de F cfa*



Le détail des dépenses encourues fait état d'une vingtaine de rubriques, la plupart représentant des charges d'une bureaucratie périphérique non intrinsèquement liée au projet. Nous pouvons regrouper en 3 catégories :

- (i) **FBCF** : (Main d'œuvre + matériel et matériaux) représente l'investissement visible ;
- (ii) **Les autres postes de dépenses** (non indispensables à l'investissement), pouvant représenter la zone floue ou le fonctionnement masqué, mais officiellement établis ;
- (iii) **Les passe-droits** (paiements illicites).

Une analyse à chaud des éléments d'information et des observations collectées fait ressortir une première série de constats :

- a) **La programmation budgétaire ne tient pas compte du lieu d'exécution du projet.** Cela pose un problème d'équité et du juste prix. Naturellement, tout prestataire rationnel privilégierait de travailler en zone urbaine et dans les grands centres de distribution de matériaux de construction. La main d'œuvre y est également disponible.

L'indisponibilité des matériaux de construction et du personnel et ainsi que leur transport pour les zones reculées peuvent expliquer les chantiers abandonnés ou leur réalisation approximative.

À ce niveau, il serait fort recommandable de penser à mettre sur pieds, **une mercuriale spatialisée**, indexée au kilométrage hors centre urbain, à l'instar des produits à prix homologués comme le carburant ou le ciment.

b) **L'atomisation des projets infrastructurels de même nature.** Plusieurs lettres-commandes pour livraison de tables ou de construction de blocs de salles de classe sont recensées au cours d'un même exercice dans un même département/même région. Cette approche ouvre la voie à des aventuriers et ne permet pas de consolider une expertise conséquente et de renforcer une classe d'entrepreneurs professionnels locaux/nationaux par secteur, pouvant déboucher à la gestation des champions nationaux. À cet effet, une proposition (reproductible dans d'autres secteurs) consisterait à attribuer des marchés par lots au niveau régional, départemental ou communal pour un triennat afin de créer et soutenir des champions nationaux par la commande publique<sup>8</sup>.

8 - C'est l'exemple type du modèle keynésien classique en ce qui concerne le rôle de l'État dans une économie.

Tableau 12 : Estimation du stock de capital généré selon les types de marchés exécutés par Lettre- Commande

		Maître d'ouvrage	Montant LC / TTC	Montant NAP	FBCF estimé	%
1	Forage avec pompe à motricité humaine	MINEE	8 000 000	6,5 millions	3,4 millions	42,50
2	Bloc 02 salles de classe	MINEDUB MINESEC	19 000 000	15,5 millions	8 millions	42,10
3	Centre de santé intégré	MINSANTE	50 000 000	41 millions	21 millions	42,0



Au final, le capital pouvant témoigner de l'effectivité de l'action comme l'investissement visible représente à peine 40% dans le cas des cettres-commandes. Si la fiscalité va représenter globalement 30%, les charges incompressibles les charges périphériques non indispensables et illicites souvent exigées avant la signature, et le bénéfice vont se disputer les 30% restant.



*Une pompe a motricite humaine a 8 millions de fcfa*

#### **Encadré 2 : Une centrale d'achat, comme début de solution**

La pratique des prestations des marchés dits de fournitures et matériels de bureau pour les APU obéit à un mécanisme tout particulier. Une fois les besoins exprimés par l'unité utilisatrice d'une administration, une consultation (dans le cas d'un bon de commande, montant inférieur à cinq (05) millions de FCFA) est faite auprès du prestataire pressenti pour proposer une facture proforma. Par la suite, un bon de commande lui est établi sur la base des références de la mercurielle des prix. Et c'est la clé de l'énigme. Dans le cas d'un montant compris entre 05 millions et à 50 millions FCFA, un appel d'offres est publié et la CSPM assure la procédure de sélection du prestataire et d'attribution du marché. On parle de Lettre-Commande.

Et cas d'arbitrage serré, l'option de compromis ou de compromission reste généralement d'aller réduire dans la FBCF. D'où les problèmes de qualité de la dépense souvent recensés sous différentes dénominations : marché non livré, chantier abandonné, mal façon, etc.

Une fois le marché signé sous forme de Bon de Commande ou de Lettre-Commande, le prestataire va sur le marché (pour des biens locaux ou importés) s'approvisionner (dans des rares cas d'exception, recourir à une importation directe), et procéder à la livraison chez le comptable-matières : c'est la 2<sup>e</sup> clé de l'énigme.

Avec le bordereau de livraison certifié, il entame la procédure de visa par le CFS, juge de conformité. C'est la 3<sup>e</sup> clé à trouver ; puis du visa de paiement auprès de l'agence comptable ou du trésor public, juge de régularité. 4<sup>e</sup> clé et dernière. Au final, et pour satisfaire toutes ces étapes et rémunérer son service de bayamselam (buy and sell), sans aucune valeur ajoutée, le prix facturé d'un bien livré peut varier de 1 à 10 fois, voire plus avec l'onction et la complicité de l'État à travers la mercurielle.

C'est pour cela que le prestataire le plus « gentil » ne pourrait sous aucun prétexte livrer des fournitures pour un bon de commande de 4,9, dépassant 1,5 million XAF soit 1/3 pour la valeur engagée en valeur réceptionnée. Dans ce contexte, il est fort compréhensible que les projets inscrits pour des montants inférieurs à CFA 1 million soient équivalents à zéro et que jusqu'à 5 millions, la valeur soit à impact négatif. D'où la proposition de les éliminer du BIP et procéder par regroupement dans le cadre d'une centrale d'achat de fournitures à redistribuer en nature aux entités utilisatrices.

Distribuer les fournitures et équipements en nature et non sous forme de dotations budgétaires, voilà un bon moyen d'exécuter le BIP et le budget en général de manière efficiente.

### Encadré 3 : Une centrale de récupération/réhabilitation pour recyclage

From imitation to innovation. Cette approche de développement des capacités des économies en transition a longtemps été pratiquée par bon nombre de pays ayant aujourd'hui franchi le cap de pays émergents : Chine, Turquie, Mexique, etc, et plus près de nous, la Tunisie, ou le Nigéria. Il s'agit dans le cas d'espèce pour l'administration de mettre sur pied pour un début au niveau de chaque région- une unité/ centre d'application des apprentissages et/ou enseignements techniques (SAR/SM-CETIC-Lycée technique) donnant aux apprenants l'opportunité de partir des objets mis en rebus pour les recycler en leur donnant une nouvelle vie. Ainsi dans le cas du Cameroun et en rapport avec les éléments mis en lumière dans la présente étude, cette opération pourra concerner : 1) le mobilier de bureau, 2) les équipements informatiques et bureautiques et 3) le matériel roulant. En travaillant à la récupération, on fait œuvre utile de salubrité dans les couloirs et garages des administrations publiques ;

- En travaillant au recyclage, on fait œuvre utile dans le sens de la préservation de l'environnement, éviter le gaspillage (indicateur ODD) ;
- En travaillant à la réhabilitation, on fait œuvre de renforcement des capacités par le learning by doing, le « fabricando fit faber ». Et à partir de là, susciter et développer la créativité et l'innovation.

Au final, le matériel ainsi réhabilité peut être remis en usage pour une efficacité avérée, de la dépense publique, à coût réduit et ayant produit des effets positifs ci-dessus évoqués entre autres.

Une approche de benchmarking et un essai de traduction des suggestions/options de centrale d'achats ou de production a conduit à l'illustration des quelques cas suivants :

#### Illustration 1 : le cas des tables bancs

De 2017 à 2019, le Gouvernement a programmé des dépenses pour près de XAF 02 milliards dans les projets d'équipements des écoles relevant de l'enseignement primaire et secondaire en tables bancs inscrits dans le BIP à raison de 30 000 FCFA l'unité dans le primaire et le secondaire.

Tableau 13 : **Dépenses programmées pour l'acquisition des table-bancs dans le BIP par région (en milliers de FCFA)**

Région	2017	2018	2019*	Total général
ADAMAOUA	59 160	109 030	200 939	<b>369 129</b>
CENTRE	115 440	121 020	126 870	<b>363 330</b>
EST	57 000	78 960	109 380	<b>245 340</b>
EXTREME NORD	81 360	135 640	226 133	<b>443 133</b>
LITTORAL	74 880	62 580	52 300	<b>189 760</b>
NORD OUEST	80 340	82 930	85 603	<b>248 873</b>
NORD	73 680	105 960	152 382	<b>332 022</b>
OUEST	78 420	84 900	91 915	<b>255 235</b>
SUD OUEST	68 460	65 880	63 397	<b>197 737</b>
SUD	76 620	66 540	57 786	<b>200 946</b>
<b>Total général</b>	<b>765 360</b>	<b>913 440</b>	<b>1 166 705**</b>	<b>2 845 505</b>

Source : JP 2017, 2018 & 2019 (\*) Estimations.

(\*\*) Estimations à partir du journal de projet 2019 dans lequel « *l'équipement en table-bancs* » a été inclus dans une nouvelle formulation intitulée : « *construction de salles de classes, équipement en tables-bancs et bureau de maîtres* », encore plus floue !

Pour estimer la dépense en tables bancs en 2019, nous avons supposé que dans chaque région, cette dépense croît au même taux chaque année. Ainsi, en déterminant le taux de croissance de la période 2017-2018 et en le considérant à la période 2018-

2019, on estime la dépense d'équipement en tables bancs dans chaque région en 2019.

Sur la période 2017-2019, le Cameroun aurait donc programmé **2,845 milliards de FCFA** pour les dépenses d'équipement en table bancs, soit près de 3 milliards.

À côté des tables bancs, on ajouterait volontiers le financement alloué pour l'équipement des services publics en mobilier de bureau pour les ministères en charge de l'Éducation.

Tableau 14 : **Dépense de construction des salles de classe, équipement en tables bancs et bureaux de maîtres et fabrication des tables bancs** (en 2019) (en milliers de FCFA)

Région	Nombre de projet	Montant CP
ADAMAOUA	26	1 030 500
CENTRE	70	1 365 440
EST	35	1 139 656
EXTREME NORD	52	1 842 150
LITTORAL	31	913 220
NORD OUEST	37	825 840
NORD	26	1 005 529
OUEST	43	778 260
SUD OUEST	32	663 920
SUD	34	707 190
<b>Total général</b>	<b>386</b>	<b>10 271 705</b>

Source : Journal des projets 2019

Pour la seule année 2019, le Cameroun a programmé 386 projets de *construction des salles de classe, équipement en tables-bancs et bureaux de maîtres et fabrication des tables bancs*, pour plus de 10 milliards de FCFA.

Au regard des 03 milliards de FCFA investis en 03 années pour le mobilier des salles de classes avec des incertitudes sur l'effectivité et la qualité livrée, une solution pourrait provenir de la mise sur pied d'une unité de production dudit mobilier.

**Illustration 2 : Évaluation du coût de mise en place d'une menuiserie moderne-entrée de gamme**

Désignation des équipements	Valeur Millions de FCFA
Terrain 700-1 000 M <sup>2</sup>	PM
Bâtiment (Hangar et magasin)	25
Combiné 7 fonctions 310 MM monophasé COM 310 (LEMAN)	6,2
Combiné 7 fonctions 250 MM chariot ras de lame	3,2
Fox combiné à bois six opérations	3,3
Rail 2 M COM 2000	3,3
Ponceur (01)	3,26
Toupie (01)	1,04
Compresseur (01)	1,48
Accessoire d'établi et Veritas	1,09
Autres outils techniques	2,00
Autres machines électriques alimentation	10,00
<b>TOTAL DES INVESTISSEMENTS</b>	<b>81,035</b>

Source : Investigations CAMERCAP-PARC

On pourrait commencer par une unité expérimentale en région de l'Est par exemple puis l'étendre avec des antennes de montage dans les 09 autres régions, en phase de croisière après 03 à 05 ans.

**Au final, avec une estimation majorée à 100 millions de FCFA le coût d'implantation d'une menuiserie, l'option d'en construire une par région demanderait à peine un milliard de FCFA. Le bois étant disponible ainsi que l'alimentation électrique. C'est tout bénéfice !**



Une menuiserie

#### Encadré 4 : Lotissement des marchés pluriannuels par région

Cette approche peut constituer un puissant levier pour la promotion des champions nationaux avec son corollaire de développement d'une expertise nationale ce qui implique la maîtrise des coûts en matière de construction les tables bancs et le mobilier de bureau (A) d'une part et les salles de classes et les Centres de Santé d'autre part (B).

##### **A). Le cas des tables-bancs et mobilier de bureau**

Il y'a des dépenses qui sont devenues classiques voire récurrentes dans le budget de l'État. Dans ce registre on retrouve les tables bancs et le mobilier de bureau.

Une première option peut être par centrale de production, l'on entend une unité chargée de produire par exemple des tables bancs et par extension le mobilier de bureau, pour le compte des administrations.

Disposant du matériel local c'est-à-dire le bois en abondance, l'État pourrait mettre sur pieds dans chaque région du Cameroun une menuiserie d'application axée sur des tables bancs et du mobilier de bureau au service public.

Option 2 : En vue de la promotion des champions nationaux

- Une entreprise unique sur longue durée (notamment trois ans) interface de l'État dans les commandes en tables-bancs et mobilier de bureau par région. Le fait de contracter une entreprise locale unique permet à l'État de se fidéliser et d'éviter d'avoir des commandes éparpillées et sporadiques et donc de multiples sessions des commissions de passation des marchés.
- La formation des ressources humaines locales
- Si l'on parvient à fidéliser une entreprise ou un consortium d'entreprises, ces dernières pourraient former des jeunes locaux dans le domaine et donc leur permettre d'acquérir des compétences dans le domaine de la fabrication des tables bancs et du mobilier de bureau. C'est de cette façon que l'on développe et promeut des champions nationaux à partir des PME.
- La réduction du chômage/création d'emplois décents des jeunes formés dans l'enseignement technique
- Les ouvriers des dites entreprises seront des salariés avec des revenus permanents et décents, capables de réduire substantiellement les cas de pauvreté.
- Le développement d'un savoir-faire
- Si une entreprise peut durant au moins trois (3) ans fournir de tels services, elle développera à coup sûr une expertise avérée dans le domaine et pourra de ce fait compétir à armes égales avec des entreprises étrangères proposant les services similaires. Souvent du fait de la volatilité des contrats, les entreprises locales manquent d'expertise.
- La formation et la promotion des champions nationaux
- Si les entreprises locales développent de l'expertise dans un domaine précis, elle sera capable de challenger sur le plan national et même international avec les autres entreprises du même secteur (ARAB contractors d'Egypte).

##### **B). Le cas des salles de classe et des centres de Santé Intégrés**

Le même exercice pourrait se faire dans la construction des salles de classes et des centres de santé intégrés. L'État devrait fidéliser des entreprises locales pendant trois années minimum qui se chargeront de réaliser ses infrastructures par lots constitués pour une région. Un groupe de PME pourrait s'associer en consortium à cet effet. Avec pour avantage la réduction des sessions des commissions, de la bureaucratie périphérique et du suivi continu des chantiers par des professionnels non qualifiés dans le domaine du bâtiment l'option est véritablement gagnante.



### 3.1.2 Autres pratiques plombant l'exécution du BIP

#### a) La procédure de déblocage : de l'exception à la règle

Le déblocage de fonds est une exception à la procédure d'avance de trésorerie, qui elle-même est une exception à la procédure normale d'exécution du budget sur la base d'autorisations budgétaires préalablement émises. Cette procédure est de fait consacrée à certaines catégories de dépenses généralement de faible montant et sous-tendues par des Autorisations de dépenses, telles que : les primes et indemnités diverses, les rémunérations des domestiques et personnels occasionnels, les aides et secours pour certains services sociaux, etc.

Toutefois, des exceptions prévues dans la Circulaire d'exécution du budget 2019, sont encadrées par les articles 591 à 593 relatives aux *AVANCES DE TRÉSORERIE* :

*(591). Tout décaissement de fonds est subordonné au blocage du crédit correspondant et à la présentation des pièces justificatives des dépenses à payer, dans les formes et conditions prévues par les textes en vigueur. Toutefois, lorsque les circonstances exceptionnelles auront nécessité des avances de trésorerie, le déblocage des fonds sera subordonné à la présentation d'une décision dûment signée du Ministre chargé des Finances assortie d'une attestation de disponibilité de crédit délivrée par le Directeur Général du Budget et indiquant clairement l'imputation budgétaire qui supportera la dépense le moment venu. Ces avances sont couvertes dans un délai de dix (10) jours, au profit du Comptable assignataire, à la diligence de l'ordonnateur principal.*

*(592). Les avances de trésorerie sont limitativement autorisées dans les cas ci-après : - service de la*

dette ; - frais de justice ; - salaires et pensions ; - remises sur timbre ; - pertes de change ; - frais financiers ; - remboursements des crédits TVA ; - interventions directes ; - dépenses sur financement extérieur.

*(593). Par conséquent, tout comptable public qui effectue des paiements sur des dépenses qui n'ont pas fait l'objet d'engagement budgétaire autres que celles-ci-dessus listées, encourt les sanctions prévues par la réglementation en vigueur. »*

À l'observation, cette exception à l'exception appelle au moins deux questions :

- À la lecture du point 591 ci-dessus, des « *circonstances exceptionnelles* » peuvent nécessiter des avances de trésorerie ; or dans la liste limitative (Point 592 ci-dessus) des catégories de dépenses pouvant donner droit à avance de trésorerie, les catégories listées résultent rarement de circonstances exceptionnelles ; d'où la supputation que d'autres « *circonstances exceptionnelles* » non évoquées, ni limitées, peuvent exister ;
- Malgré les termes du point 593 ci-dessus, l'on pourrait observer une prolifération des décisions de déblocage hors du champs défini par la circulaire ; en effet quid d'une décision de déblocage que l'on aurait fait signer de manière erronée par le Ministre des Finances et qui n'obéirait pas à la Circulaire ?

Ces deux problèmes, peuvent faire de l'exception la règle et, partant, biaiser le budget exécuté *in fine*.

#### b) Les crédits retournés

Il s'agit d'une pratique connue et réservée aux « initiés ». Dans la foultitude des tâches/projets inscrits lors de la programmation, il est de temps à autre constaté qu'une dotation soit allouée à un destinataire avec une adresse « incorrecte » de

manière consciente ou non. Lors de l'établissement des titres de créances, (cartons), le document est envoyé à lieu (ville) indiqué (e) ; sauf que le destinataire n'existe pas ou est erroné. Le titre revient à l'expéditeur et son sort est scellé par des mécanismes appropriés. Full stop !

Une brève revue des comptes de gestion des ressources dans certains ministères relève depuis plusieurs années ce qui suit :

- Un volume toujours plus important d'autorisations de dépenses (cartons) domiciliées dans les perceptions de recettes ou des villes erronées ;
- Des acteurs de développement en général non domiciliés dans la région ou la localité bénéficiaire du programme ou du projet.

#### c) La pieuvre des Commissions spéciales de Passation des Marchés (CSPM)

La réglementation relative aux marchés publics est à ce jour (2019) reconnue comme étant l'une des origines (entre autres) des déviations observées sur la qualité de la dépense publique au Cameroun. Malgré tout un arsenal juridique et institutionnel mis en place : un ministère dédié, une agence de régulation (ARMP), un code des marchés, et une liste innombrable de commissions dites internes ou spéciales de passation des marchés, ce secteur reste parmi les plus exposés et indexés pour la mal gouvernance et la corruption. Les récriminations exprimées, il ressort de manière récurrente les suivantes :

- 1) Les débats de légitimité et d'opportunités sur le champ et la frontière des compétences entre les administrations sectorielles et les instances centrales (MINMAP et ARMP). La dernière actualité en date sur le chantier de la pénétrante Est de Douala qui a mis sur la place publique les dysfonctionnements entre le MINTP et le MINMAP est suffisamment

éloquent à cet égard. D'autres cas sont légion !

- 2) Le trop plein de procédures comme source d'inefficacité,
- 3) Le caractère budgétivore des CSPM. Ce qui a conduit les PTFs à exiger une réforme du code des marchés parmi les réformes retenues dans le cadre du programme économique adossé à la FEC (2018-2020)
- 4) L'opportunité de la systématisation de la création des CSPM. Toutes les structures devraient-elles disposer d'une CSPM sans examen préalable. Le cas du CAMERCAP-PARC? <sup>9</sup>

*9 - Par décision n°00000436/CAB/MINMAP du 18 juin 2019 portant nomination de Présidents des Commissions Internes de Passation des Marchés Publics auprès de certains Programmes paru dans le Cameroun Tribune n°11870/8069 du lundi 24 juin 2019, le Ministre Délégué à la Présidence de la République chargé des marchés publics a désigné Mme [XYZ], Inspecteur Principal des régies financières (impôts) en qualité de Présidente de la Commission Interne de Passation des marchés publics auprès du Centre d'Analyse et de Recherche sur les Politiques Économiques et Sociales du Cameroun (CAMERCAP-PARC). À l'issue d'une séance de travail, et après présentation et examen de la situation du CAMERCAP-PARC, notamment sur le plan administratif, institutionnel, financier et budgétaire, il a été constaté qu'au stade actuel, et dans l'attente d'un nouvel accord de don de la part de ACBF, et au vu de la dotation annuelle en subvention allouée par le MINEPAT, le Centre ne disposera pas de budget conséquent pour exécuter les marchés publics au titre du BIP. Par conséquent, le Centre ne dispose pas d'un plan de passation de marchés depuis 2014. Jusque-là en cas de nécessité, c'est la commission interne du MINEPAT qui fait office et c'est d'ailleurs la comptable-matières du Cabinet MINDEL/MINEPAT qui reste compétente pour toute prestation y relative.*



### 3.1.3 Pour un retour à la mission principale de chaque administration et à une rationalisation de la fonction d'investissement : Toute structure n'a pas vocation à investir !

La création d'une administration publique (Ministère ou EPA) qui est acte politique<sup>10</sup>, répond en principe à un besoin politique d'adresser une question ou problématique précise. Cette responsabilité politique est explicitement citée dans son texte créateur et rappelée dans l'organigramme (ou cadre organique). En cela, nous avons admis et adopté que les missions principales et secondaires sont déterminées par ces textes fondateurs.

Dans la mouvance de mise en œuvre du budget-programme (2013) et ses corollaires que sont le programme de performance (PP) et le plan d'actions prioritaires (PAP)<sup>11</sup>, les administrations ont été engagées à élaborer des programmes et à les mettre en œuvre.

L'analyse des programmes et des actions tirées du BIP (à travers le journal des projets) de 2017 à 2019, nous révèle quelques incohérences :

- i. Si les PROGRAMMES dans leur déclinaison sémantique se rapprochent assez souvent des missions définies dans le cadre organique, les ACTIONS quant à elles s'en éloignent le plus souvent. Et c'est là le début d'un détournement d'objectifs à défaut d'un détournement de deniers publics<sup>12</sup>

*10 - C'est pour cela que la création se fait par une loi ou un décret du Président de la République ou du Chef de Gouvernement.*

*11 - Rappeler la circulaire ou la loi y relative.*

*12 - Rappeler qu'un détournement de deniers publics qui n'est du vol, est classée comme une faute de gestion, même si cela n'est pas fait à des fins personnelles.*

- ii. L'hypercentralisation des pouvoirs de programmation (au niveau du MINEPAT et le MINFI) en plus des arbitrages souvent sans appel dans les Services du Premier Ministre (SPM) et une certaine rigidité des mécanismes due à une méconnaissance de certaines réalités créent une zone d'ombre favorable aux dysfonctionnements. Il est ainsi né une qualification dite de « **fonctionnement masqué** » dans les projets d'investissement.

#### *Illustration 1 : Le Ministère de la Santé Publique*

Par définition, les actes médicaux doivent être délivrés dans les formations sanitaires agréées, i.e. construites dans les normes et disposant d'un plateau technique adéquat.

Si nous pouvons convenir que le plateau technique exige des compétences spécifiques et un personnel parfois dédié pour certains équipements et procédés – d'où le qualificatif de paramédicaux- il nous semble que la construction des édifices n'exige pas en soi du personnel qualifié en médecine ou science biomédicale. Une fois les normes définies et connues, cela devient du génie civil.

Cette manière plombe doublement l'efficacité de l'investissement y relatif :

- a) **Une première fausse piste en ce qui concerne** la pertinence du résultat d'activité par rapport au programme et à la mission principale. La réalisation des bâtiments devant servir de formation sanitaire contribue certes à l'amélioration de l'offre de santé, mais de manière singulière, cela n'a pas d'effet direct sur la chaîne de résultats en matière de santé publique. Combien de bâtiments construits comme CSI avons-nous à travers le pays, abandonnés et dans la brousaille faute de

personnel soignant et de plateau technique ?

Pour une meilleure efficacité, et dans un contexte où la décentralisation se met résolument en place, cette activité de CONSTRUCTION des formations sanitaires devrait sortir du MINSANTE et être transférée, soit au Ministère des Travaux Publics (d'où l'ancienne appellation de **Ministère de l'Équipement** au Cameroun ou dans d'autres pays, **Ministère des Infrastructures**), ou alors aux CTDs, (Régions ou communes), selon le niveau de la formation

sanitaire.

- b) **Une deuxième fausse piste en rapport avec le principe de subsidiarité.** Le Cameroun est en sous-effectif de personnel soignant et cela est connu. Dès lors, mobiliser des hauts responsables (médecins) et des cadres du MINSANTE pour le suivi des travaux de construction des hôpitaux et autres centres de santé à travers le pays est une source de distraction de temps et de ressources. C'est de la malgouvernance qui rend inefficace



*Le ministre de la santé et son staff visitant un chantier de construction d'un hôpital*

l'exécution du BIP.

**Illustration 2 : le cas d'un EPA, l'Institut National de la Statistique (INS)**

Selon le décret 2001/100 du 21 avril 2001 portant création de cet EPA, le Président de la République définit les missions de l'INS. Les produits attendus en termes de résultats ne mentionnent nulle part une infrastructure en bâtiment !

Il est pertinent et compréhensible que les conditions de travail peuvent<sup>13</sup> contribuer à l'atteinte des résultats escomptés comme indicateur de la bonne performance de cette structure capitale pour l'État.

- **Première fausse piste.** *L'analyse du budget global traduit la volonté politique du Gouvernement en soutien aux activités statistiques.* Alors que dans la réalité, toute la ressource (%) ne va pas à la production statistique. Une analyse comparée au niveau international sera biaisée au vu des résultats à niveau de financement équivalent. Il faut y soustraire la dotation liée à l'immeuble pour voir ce qui correspond effectivement à la production statistique.
- **Deuxième fausse piste.** Le projet (BIP) n'est pas aligné et pas en cohérence avec les missions organiques. Plusieurs responsables et hauts cadres de l'Institut consacrent une bonne partie de leur temps et de leur énergie au suivi des travaux (pour lesquels ils n'ont pas été formés et dont ils sont sans compétences). C'est un détournement d'objectif et le résultat n'est pas lié à l'objet, à la mission.

**Ce résultat est donc non pertinent** (au sens premier du terme selon le dictionnaire Larousse).

- **Troisième fausse piste.** *Le principe de subsidiarité.* Comme toutes les autres administrations publiques, ce dont il est besoin, ce sont des conditions optimales de travail. Il n'est pas nécessaire de « prendre en otage » des énergies devant être focalisées sur la production statistique pour les allouer aux travaux de construction. C'est un manque à gagner et donc de l'inefficience dans la qualité de la dépense publique à partir d'une programmation non pertinente, et donc peu efficace et non efficiente au niveau macroéconomique.

Au regard de tout ce qui précède, il conviendrait de laisser cette activité du programme 3021 être réalisée par une administration qui en a vocation, dont c'est la mission et qui a les compétences en la matière. Le bâtiment ainsi réalisé sera mis à la disposition de l'INS comme structure utilisatrice et usufruitière.

---

*13 - Malgré le cadre actuel des bâtiments hérités de l'administration post-indépendance, l'INS Cameroun réussit à produire des résultats de qualité !*

**Cas 1. Journal des projets 2017. Page 92, chapitre 18 / Le MINESUP dans le WOURI.**

Il est alloué 1, 250 milliards de FCFA dont la répartition se présente comme suit :

- Équipement de laboratoires et ateliers avec destination : 275 millions ;
- Équipement de laboratoires et ateliers sans destination : 150 millions ;
- Aménagement des VRD : 185 millions ;
- Travaux de constructions : 640 millions.

Il est évident de constater que des 10 tâches recensées, elles peuvent être loties en 03 activités selon la nature. Et que c'est une seule sur 3 qui correspond véritablement aux missions de l'enseignement supérieur : « *Équipement de laboratoires et ateliers* ». Selon notre hypothèse de base, seule cette dépense peut être réalisée avec efficacité. Les VRD et les constructions relevant d'autres compétences non essentielles au MINESUP. On devrait donc externaliser ces 02 activités là où elles seraient le mieux réalisées et suivies. On parle de recherche de la qualité de la dépense publique !

**Cas 2. Journal des projets 2017. Page 168. Chapitre 46/ Ministère des transports. Région du Sud/ département du Dja et Lobo. Une activité en 02 tâches pour une dotation de 70 millions de FCFA :**

- Construction de la délégation départementale : 60 millions ;
- Maîtrise d'œuvre pour la construction de la DD : 10 millions ;

Toute l'énergie et tout le temps consacrés, ainsi que les 70 millions n'ont rien avoir avec la politique de transport du gouvernement dans l'unité administrative du Dja et Lobo. La réalisation de cette activité, même si elle était achevée n'impacte en rien la politique de transport dans la localité. Elle devrait donc tout simplement être externalisée, au lieu de créer une « occupation » sans rapport avec l'emploi et le rendement professionnel attendu du chef de l'unité et son équipe.

Dans ce cas d'école illustratif, des agents publics auront été payés, voire occupés, mais avec une production nulle (en rapport avec leur mission principale), et au final un impact négatif sur le budget de l'État. *Nous parlons bien de l'efficacité de la dépense publique !*

**Cas 3. Journal des projets 2017. Page 193-195. Chapitre 15. MINEDUB/ Région ADAMAOUA, département de la Vina. Dotation globale de 233, 725 millions de FCFA pour 40 tâches.**

Par nature d'activité.

- 10 constructions « d'un bloc de 02 salles de classes » dont 04 à N'Gaoundéré à 20 millions le lot, contre 06 hors de N'Gaoundéré à 17 millions le lot ! ? Alors qu'à plan de construction identique et qualité de travail égale, le coût unitaire relatif devrait être moins élevé au centre urbain qu'en zone rurale. Continuez à chercher l'explication ...
- 04 constructions de blocs de latrines... à 3,5 millions l'unité !
- 01 tâche « réhabiliter les écoles primaires de la commune de N'Gaoundéré 2 », sans autre précision à 4,930 millions ! *Suivez le regard ...*
- 12 tâches relatives à la fourniture de tables-bancs avec des intitulés nuancés et différenciés, justifiant de fait les différences de dotation : 1,2 millions (02) ; 1,32 millions (06) et 1,8 millions (04) ;
- 02 tâches d'acquisition d'équipements dans les écoles dites pilotes à 4,45 millions le lot ;
- 01 tâche de collecte des statistiques à 4 millions ; et
- 10 tâches d'équipement de bureaux, dont 09 à 250 mille FCFA TTC le lot et 01 à 125 mille FCFA TTC !!!

Tableau 15 : Ressources financières allouées à l'INS entre 2012 à 2019 (en milliers de Fcfa)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
<b>Budget global de l'INS</b>	<b>4 292 464</b>	<b>5 032 898</b>	<b>5 361 159</b>	<b>4 601 005</b>	<b>4 347 585</b>	<b>4 736 462</b>	<b>4 254 787</b>	<b>7 000 489</b>
Budget de fonctionnement global	1 096 219	1 212 896	1 297 617	1 248 994	1 437 666	1 915 367	2 109 201	2 346 451
Budget d'investissement Public	3 196 245	3 820 002	4 063 542	3 352 011	2 909 919	2 821 095	2 145 586	4 654 038
1-Etude et analyse Statistiques	602 265	866 916	750 896	711 771	494 232	610 228	1 120 127	695 415
2-Enquêtes statistiques	322 497	640 000	1 088 485	490 759	1 136 328	209 441		
3-Immobilisation et autres	2 271 483	2 224 161	2 224 161	2 149 481	1 279 359	2 001 426		
<i>Donc immeuble siège<sup>17</sup></i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>(1 002 472)</i>	<i>(1 918 204)</i>	<i>(1 025 459)</i>	<i>(3 958 623)</i>

Source : DAF/INS



*Institut National de la Statistique. Le bâtiment actuel a abrité le ministère des affaires économiques dans les années 60'.*



*Nouveau bâtiment de l'Institut National de la Statistique.*

*17 - Une nouvelle présentation du budget recommandée par le Conseil d'Administration a exigé de ressortir distinctement, le budget de l'immeuble est compris dans les immobilisations et autres de 2012 à 2015.*



### 3.2 EFFICACITE DU BIP, QUEL IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT ? LA CONSEQUENCE DU BRUIT

Il est unanimement et publiquement reconnu que le Gouvernement a initié une série de réformes dans le cadre de la gestion des finances publiques, mais les résultats restent à ce jour mitigés ! En effet, la faiblesse des investissements publics rend plus difficile une reprise économique durable et, surtout, limite le potentiel futur de l'économie.

De manière plus concrète, et c'est surtout en matière d'impact des investissements engagés (voir les grands projets de 1<sup>ère</sup> génération du DSCE) que la question de l'efficacité de la dépense publique se pose. Les rapports des partenaires économiques du Cameroun (FMI, BM, AFD, ...) sont suffisamment prolixes sur le sujet.

Tableau 16 : Budget de l'Etat depuis la mise en oeuvre du DSCE (en milliards de FCFA)

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Budget total	2 147,9	2 492,7	2 803,6	3 427	3 522,4	3 762	4 451,8	4 138,8	4 642	5000,5	37490,7
Depenses courantes	1 448,8	1 479	1 749,3	2 073,4	2 121,9	2 163,9	2 341,5	2 222,2	2 323,8	2465,5	20 389,3
Depenses en capital	418,8	694,9	741	1 065,9	1 053,4	1 088,2	1 514,6	1 485	1 291,1	1477,6	10830,5
Dettes publiques	280,3	318,8	291,4	289,5	347,1	509,9	595,7	431,6	1 027,1	1057,4	5148,8
<i>Soit ...</i>											
INV/ Budget	19,5	27,9	26,4	31,1	29,9	28,9	34,0	35,9	27,810	29,54	28,9
Dettes/ Budget	13,0	12,8	10,4	8,4	9,9	13,6	13,4	10,4	22,1	21,1	13,7

Sources : MINFI & nos calculs

À l'observation et pour s'en féliciter, le cap de la barre psychologique des 1000 milliards de FCFA consacrés à l'investissement a été franchi dès 2013. Et le pic de cette politique volontariste de relever l'investissement a été atteint en 2017 (avec 36%) avant de rechuter en dessous de 30 % du budget en 2018, à la suite de la crise de 2016 et d'une charge du service de la dette portée à 22%.

Compte tenu du poids relativement encore embryonnaire du niveau d'investissement du secteur privé national, et de la faible attractivité des investissements directs étrangers (IDE) par le Cameroun, il était attendu que, le Gouvernement porte une responsabilité de premier ordre dans le développement des infrastructures de base et de soutien au secteur productif.

Au total, le pays a affecté près de **11 000 (onze mille) milliards de FCFA en 10 ans** aux projets d'investissement public.

### 3.2.1 L'impact des projets d'investissement publics au terme du DSCE

Pour cette évaluation, une approche par la maïeutique amène à se poser la question suivante : .En 10 ans, le Gouvernement du Cameroun peut-il être fier du stock de capital généré par ces 11 000 milliards de FCFA en investissements publics ?

En effet, pour améliorer le potentiel de croissance de l'économie par l'investissement, ***il ne s'agissait pas seulement d'investir plus, mais d'investir mieux, i.e. de manière efficace et efficiente !*** D'où la sempiternelle problématique de la **qualité de la dépense publique** pour un État agissant comme acteur de développement et premier investisseur attendu dans un pays avec le profil du Cameroun.

Tableau 17 : **Incidence de la pauvreté au Cameroun**

en %	2007	2014	Cible du DSCE en 2020	Probabilité d'atteindre la cible en 2020
Taux de pauvreté (ens. du pays)	39,9	37,5	28,7	Peu probable
milieu urbain	12,2	8,9	//	Peu probable
milieu rural	55	56,8	//	Très peu probable

Sources : INS, ECAM 1,2,3 &4

Au demeurant, malgré l'élaboration de la stratégie nationale de protection sociale en 2017 et la création du programme de filets sociaux, l'inclusion sociale au Cameroun semble se résumer à quelques interventions directes et indirectes dans le but de faciliter l'accès des plus pauvres à certaines commodités. Les pouvoirs publics continuent de subventionner les prix de certains biens et services pour les rendre accessibles (produits de première nécessité, carburant etc.) aux personnes à très faible pouvoir d'achat.

**Le constat fatal est qu'au terme d'un exercice budgétaire, le BIP n'est pas visible dans son concept de Formation Brute de Capital Fixe (FBCF<sup>14</sup>) ! Pour un exercice budgétaire ayant consacré 1000 milliards de FCFA de BIP, on devrait pouvoir montrer du doigt une réalisation forte ; ainsi sur 5 ans, voire 10 ans, le stock constitué devrait être significatif et non pas à chercher dans les écritures comptables.**

**Au terme des 10 ans du DSCE, quelques constats forts sont dans tous les cas perceptibles.**

**(.) Une pauvreté persistante.** Une forte proportion de la population camerounaise est malheureusement demeurée en deçà du seuil de pauvreté, présentant même des poches d'aggravation des inégalités<sup>15</sup> et des disparités selon le sexe du chef de ménage, en fonction de la région et le milieu de résidence (urbain ou rural).

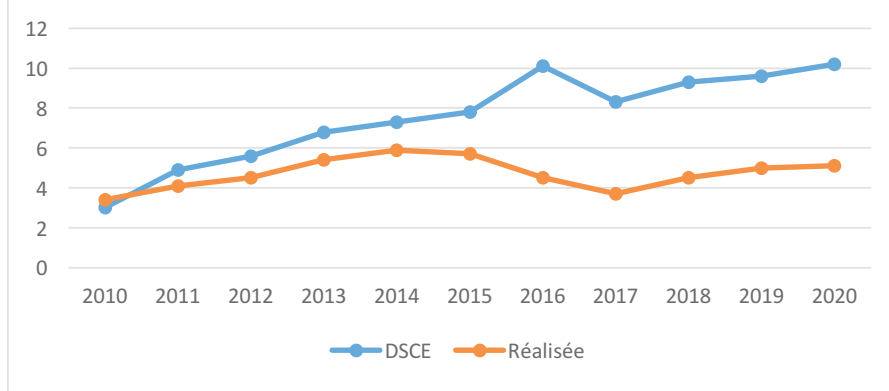
14 - En comptabilité nationale, l'Investissement = FBCF + variation de stock du capital.

15 INS Cameroun, ECAM4 (2014).

**Un taux de croissance timide et par conséquent insuffisant.** Les performances en termes de croissance économique ont commencé à s'écarter du scénario principal dans les premières années. Les écarts de contreperformance sont allés grandissants avec un pic en 2016 et les perspectives ne sont pas très encourageantes en terme de rattrapage du scénario de référence du DSCE. Le pays reste très loin de la moyenne de 7,5% souhaitée sur la période.



Graphique 2 : Évolution du taux de croissance réalisée comparée aux estimations du DSCE



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DSCE	3	4.9	5.6	6.8	7.3	7.8	10.1	8.3	9.3	9.6	10.2
Réalisée	3.4	4.1	4.5	5.4	5.9	5.7	4.5	3.7	4.5	5	5.1

Sources : DSCE, INS et MINFI/Cadrage macroéconomique pour 2019 et 2020

(.) **Sur le plan sécuritaire**, le pays fait face depuis 2014 à des attaques du groupe terroriste Boko Haram dans la partie septentrionale, à l'afflux des réfugiés Centrafricains à l'Est et depuis 2017 à une crise interne dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest<sup>16</sup>.

(.) **Sur le plan d'une éducation de qualité.** À la fin de la première décennie de la vision 2035, le

*16 - Le Grand Dialogue National convoqué par le Chef de l'État et tenu du 30/09 au 04/10/2019 avait pour objectif d'esquisser et proposer des solutions à cette crise. Des résolutions adoptées sont en attente de mise en œuvre effective.*

Cameroun compte toujours 1 élève en enseignement technique contre 3 en enseignement général, un ratio de 4 filles pour 2 garçons dans l'enseignement général. Le taux d'encadrement est de 49 élèves dans le primaire, 20 élèves dans le préscolaire et de 21 élèves au secondaire pour un enseignant. Au niveau supérieur, le ratio professeur/ensemble des enseignants a connu une baisse entre 2008 (34%) et 2014 (32%). Ces tendances sont en deçà des capacités nécessaires pour stimuler l'industrialisation et la transformation structurelle de l'économie camerounaise.

Tableau 18 : Les objectifs de la stratégie de croissance et d'emploi en 2010 et niveau de réalisation (2019)

	Objectifs DSCE	Réalisation (2019)	Écart
Taux de croissance moyen	≥ 7,5 %	4,7	- 2,8
Niveau de sous emploi	≤ 50 %	68,7	+18,7
Taux de pauvreté monétaire	≤ 28,7%	37,5	+ 8,8

Source : Compilation CAMERCAP-PARC

De manière absolue, aucun de ses 03 objectifs ne sera atteint en 2020. C'est le constat fait et reconnu par les autorités à l'entame du processus d'élaboration du second plan de développement devant couvrir la seconde phase de la Vison sur la période 2020-2027.

À l'analyse, cette situation trouverait son origine, en autres causes :

- (i) **Sur le niveau d'investissement public.** De 2010 à 2019, le BIP a représenté en moyenne 30 % du budget total de l'État. En volume, les montants consacrés à l'investissement ont franchi le seuil psychologique 1000 milliards de FCFA par an.  
  
**Si cette considération clé a pu être respectée en termes de niveau, c'est malheureusement la qualité des résultats d'investissement qui a posé quelques soucis.**
- (ii) **Sur les grands projets.** S'il est honnête de reconnaître que beaucoup d'initiatives ont été lancées sur la période à travers divers instruments (PIP du DSCE, PLANUT, PTSJ, CAN 2019) et des réalisations visibles, voire achevées pour certains desdits projets, la grande inquiétude et un gros bémol sont exprimés quant à la faible exploitabilité à défaut d'optimisation de la plupart de tous ces projets!
- (iii) **En ce qui concerne le saupoudrage.** Les résultats de cette étude l'ont démontré plus haut. La philosophie du journal des projets du BIP mérite par conséquent d'être totalement repensée et corrigée. C'est une perte volontaire de ressources et une promotion de l'inefficacité sous le couvert d'une répartition géographique. Non seulement l'effet de cet investissement est nul, voire négatif, mais il entretient

la logique du détournement des ressources publiques à ciel ouvert avec un émiettement des petits gestionnaires.

- (iv) **Sur les procédures de passation des marchés .... Des commissions budgétivores et la corruption jouent la résistance.** Durant la période de mise en œuvre du DSCE, plusieurs mesures correctives du système de passation des marchés ont été initiées, tant sur le plan institutionnel que sur le plan organisationnel. Mais, l'humilité recommande de reconnaître que la machine de la chaîne de la dépense publique reste grippée dans ce maillon jusqu'à date. C'est ainsi que le programme économique de réformes mis en œuvre dans le cadre de la FEC 2018-2020 a inscrit comme une des conditionnalités et mesure à prendre et à mettre en application, la réforme/refonte du système des marchés publics au Cameroun.
- (v) **La maturation des projets du BIP.** À cet effet, le CAMERCAP-PARC a rendu public en 2017 deux (02) volumes d'étude sur l'analyse du factuel et levier des normes de maturation à promouvoir dans l'environnement camerounais. Leur appropriation et leur traduction dans la pratique administrative relèvent des autorités compétentes en la matière.

### 3.2.2 Évolution de l'investissement et du stock de capital publics

Entre 2010 et 2019, le budget global de l'État est passé 2 444,1 milliards de Francs CFA à 4 995,7 milliards de FCFA en Autorisations d'Engagement (AE) avec la mise en œuvre du budget-programme.

Le Budget d'Investissement Public du Cameroun est ainsi passé de 598,6 milliards en 2010 à 1477,6 milliards de Francs CFA en 2019 en crédits de paiement (CP). Soit une augmentation de près de 150% (146,85% exactement).

#### a) Ventilation sectorielle

Le secteur « infrastructures », reste naturellement et de loin en tête des allocations des ressources

du BIP sur les trois dernières années et traduisent la volonté de développement de ce secteur comme indiqué dans le DSCE. Il représente en moyenne 60% de la dotation en CP du BIP sur la période. Bien qu'ayant la plus grosse part du BIP, on note également une baisse relative de la dotation des infrastructures ; baisse pouvant s'expliquer par les avancées dans la mise en œuvre des projets de la CAN 2019/2021.

Tableau 19 : Répartition du BIP en CP par Secteur (en milliards de FCFA)

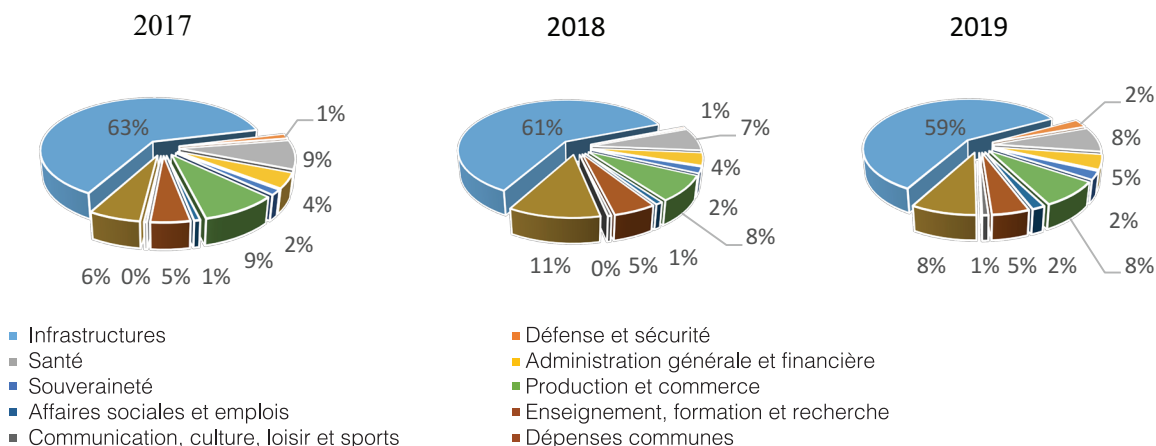
Secteurs	Exercice budgétaire			Total	Pourcentage (%)
	2017	2018	2019		
Infrastructures	1001,10	784,70	780,90	2566,70	61,02
Défense et sécurité	22,00	6,00	33,90	61,90	1,47
Santé	135,10	91,00	103,90	330,00	7,85
Administration générale	70,40	49,80	60,90	181,10	4,31
Souveraineté	24,10	24,20	33,70	82,00	1,95
Production et commerce	145,60	102,70	106,80	355,10	8,44
Affaires sociales et emplois	11,60	11,60	22,00	45,20	1,07
Enseignement, formation et recherche	74,10	68,50	63,50	206,10	4,90
Communication, culture, loisirs et sports	5,10	5,80	10,60	21,50	0,51
<b>Dépenses communes</b>	<b>97,90</b>	<b>147,20</b>	<b>111,40</b>	<b>356,50</b>	<b>8,48</b>
<b>Total</b>	<b>1587,00</b>	<b>1291,50</b>	<b>1327,60</b>	<b>4206,10</b>	<b>100,00</b>

Source : MINEPAT/DPIP

Cependant, la grosse curiosité vient du classement en seconde position du poste « **Dépenses Communes** », devançant le secteur « **Production et Commerce** », ainsi que la « **Santé** » et de loin, celui de « **l'Éducation, Formation et Recherche** ».

En langage budgétaire élémentaire, ce poste de dépenses correspondrait à « Divers & Imprévus », convenue dans les normes à ne pas excéder 2 à 3%. Voilà donc une zone floue entretenue de manière consciente par une programmation non optimale.

Graphique 3 : Répartition du BIP de 2017 à 2019 en CP par Secteur



Source : MINEPAT/DPIP, et nos Analyses

### 2.3.4 Illustrations dans quelques secteurs clés du DSCE

Les résultats obtenus pour ces secteurs Éducation & Santé sont recensés dans le tableau suivant :

Tableau 20 : Répartition des différents projets dans certains secteurs en 2017-2018-2019

Secteurs	Ministères	Projets d'investissement technique aux ministères	Projets d'acquisition des équipements et services de maintenance	Projets d'investissement de construction, de réhabilitation	total
Éducation	MINRESI				
	MINEDUB	74	1992	1956	4022
	MINESUP	8	43	161	212
	MINEFOP				
	MINESEC	8	1246	657	1911
	<b>SECTEUR DUCATION</b>	<b>141</b>	<b>3322</b>	<b>2795</b>	<b>6258</b>
	<b>(%)</b>	<b>2%</b>	<b>53%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>
Santé	MINSANTE	88	434	614	1136
	<b>SECTEUR SANTE</b>	<b>88</b>	<b>434</b>	<b>614</b>	<b>1136</b>
	<b>(%)</b>	<b>8%</b>	<b>38%</b>	<b>54%</b>	<b>100%</b>

Source : Nos analyses à partir du JP

Les constats pour chacun de ces secteurs sont les suivants :

- **Pour le secteur de l'éducation** sur 6258 projets réalisés, 2% concernent les investissements techniques aux ministères, 3322 soit 53% pour les acquisitions des équipements et services de maintenance et 2795 soit 45% pour les investissements de construction, de réhabilitation ou le domaine des BTP ;
- **Pour le secteur de la santé** sur 1136 projets inscrits en 03 exercices 8% concernent les investissements techniques aux ministères, 38% pour les acquisitions des équipements et services de maintenance et 614 soit 54% pour les investissements de construction, de réhabilitation ;

Dans chacun des domaines considérés, les projets concernant les acquisitions des équipements et services de maintenance et les investissements de construction, de réhabilitation ne cadrent pas avec les missions régaliennes et orthodoxes des ministères concernés.

## b) Ventilation territoriale du BIP

Les allocations des dotations budgétaires des crédits du BIP sur le plan territoriale n'obéit pas jusque-là à une logique de partition mathématique (lorsque l'ensemble est égal à la somme des parties), mais plutôt à une logique des pôles de gestion i.e des centres de pouvoir. On retrouve ainsi 03 niveaux de gestion :

1. le niveau central, i.e les services centraux du gouvernement à Yaoundé ;
2. le niveau périphérique également étagé entre les niveaux de compétence des ordonnateurs divers (le Gouverneur et les délégués régionaux, le préfet et les responsables départementaux, le maire à l'échelon communal).
3. le reste du monde constitué des représentations diplomatiques à l'étranger.

Tableau 21 : Répartition territoriale du BIP en CP au cours des 03 dernières années (en millions de FCFA)

		Exercice Budgétaire			Pourcentage (%)		
		2 017	2 018	2 019	2 017	2 018	2 019
Niveau central	Administration Centrale	748 470	691 600	642 751	47,17	53,55	48,41
	<b>Total au niveau central</b>	<b>748 470</b>	<b>691 600</b>	<b>642 751</b>	<b>47,17</b>	<b>53,55</b>	<b>48,41</b>
Niveau Régional	CENTRE	244 359	199 741	232 372	15,40	15,47	17,50
	SUD	125 443	88 661	129 073	7,90	6,86	9,72
	LITTORAL	176 680	93 534	54 994	11,13	7,24	4,14
	OUEST	57 804	55 497	50 865	3,64	4,30	3,83
	SUD OUEST	43 214	17 398	46 349	2,72	1,35	3,49
	NORD OUEST	42 565	18 333	43 678	2,68	1,42	3,29
	EXTREME NORD	52 629	35 590	40 374	3,32	2,76	3,04
	EST	43 854	28 350	30 984	2,76	2,20	2,33
	NORD	29 481	38 348	28 093	1,86	2,97	2,12
	ADAMAOUA	20 656	23 094	25 844	1,30	1,79	1,95
	<b>Total régions</b>	<b>836 685</b>	<b>598 546</b>	<b>682 626</b>	<b>52,72</b>	<b>46,34</b>	<b>51,42</b>
Reste du monde	EUROPE	966	560	1 143	0,06	0,04	0,09
	AFRIQUE	593	522	960	0,04	0,04	0,07
	AMERIQUE	112	155	100	0,01	0,01	0,01
	ASIE	75	126	20	0,00	0,01	0,00
	<b>Total R.D.M</b>	<b>1 746</b>	<b>1 363</b>	<b>2 223</b>	<b>0,11</b>	<b>0,11</b>	<b>0,17</b>
<b>TOTAL</b>		<b>1 586 901</b>	<b>1 291 509</b>	<b>1 327 600</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Source : Lois de finances 2017, 2018 et 2019

S'il est intellectuellement et politiquement honnête de reconnaître que les besoins sont illimités et énormes, et qu'il est tout à fait évident que cette clé de répartition doit être ajustée pour mieux d'équité dans le contexte ambiant de décentralisation accélérée, ce modèle de programmation du BIP doit être corrigé.

Quelques orientations pour une meilleure ventilation du BIP.

Au-delà de la récrimination relative au déficit de compétences au niveau local, les propositions ci-dessous sont formulées sur une base volontariste qui doit s'appuyer sur une démarche pédagogique et de renforcement des capacités.

1. Distinguer les projets à impact ou d'envergure au-delà de la région, des projets à impact local. À titre d'illustration :

- Une route communale, un CSI ou une école peuvent bien être classés comme des investissements à impact local, au niveau régional ;
- Par contre, un projet comme Lom Pangar même s'il est physiquement réalisé dans la région de l'Est, ne saurait être imputé à la seule région. Ses effets (régulation du débit de la Sanaga) produisent des impacts dans tout le réseau interconnecté sud de distribution d'électricité soit 07 régions sur 10.
- Le port de Kribi, même si la réalisation est localisée dans le Sud, a une vocation à impacter les échanges commerciaux de l'ensemble du pays et de la sous-région CEMAC.

(2) Fixer d'office un quota pour la dotation de la décentralisation. Une clé (révisable) de répartition entre le niveau central et le niveau local. A cet effet, le Grand Dialogue National (GDN)

convoqué par le Président de la République en Octobre 2019 a suggéré un quota de 10 à 15 % du budget total.

(3) Renforcer les compétences des CTDs en matière d'identification, de maturation et de programmation des projets d'investissements. Ce qui permettra à chaque CTD de disposer d'une banque de projets suffisamment maturés d'où elle puiserait ceux à inscrire dans le circuit de programmation lors des conférences du budget (BIP).

Entre 2017 et 2019, l'administration centrale a eu à charge d'exécuter de la plus grande part du BIP, comparativement aux ordonnateurs périphériques.

On constate que pour l'année 2018, il y'a eu un ralentissement de l'investissement public dans les régions du NOSO à cause des problèmes d'insécurité qui y subsistaient.





## CHAPITRE 4 :

# EN GUISE DE CONCLUSION : QUELQUES PROPOSITIONS DE MESURES ET ACTIONS CORRECTIVES POUR UNE RUPTURE DANS L'APPROCHE DE PROGRAMMATION

Au terme du deuxième triennat de mise en œuvre de l'approche par programme, l'on se rend bien compte que l'unique segment sur lequel le Cameroun dispose d'une marge de manœuvre d'actions pour impulser le développement en l'occurrence de la politique budgétaire, est lui-même grippé, malgré les espoirs suscités pour les réformes du budget-programme depuis 2013.

Parmi ces freins, on relève l'inadaptabilité du modèle conceptuel de la programmation des dépenses publiques au Cameroun, et qui engendre entre autres, le déficit d'évaluation de la performance de l'administration publique ; l'inadaptation du code des marchés publics aux fins d'émergence ; le manque de coordination entre les institutions chargées du contrôle et du suivi des finances publiques, le déficit de compétences et capacités locales en identification, maturation, programmation, suivi et évaluation des PIP, etc..

La rupture dans l'approche telle que le souhaite cette étude doit aboutir à un résultat fort et innovant : celui d' **un État agissant comme acteur de développement et premier investisseur attendu dans un pays avec le profil du Cameroun pour parvenir à une gouvernance rationnelle des finances publiques au travers de la fonction de l'investissement.**

Afin d'atteindre ce résultat, il serait opportun d'actionner un certain nombre de leviers. Sans prétention d'exhaustivité, on pourrait citer :

### 4.1 AU PLAN POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

#### 4.1.1 Réorganiser/ajuster l'architecture gouvernementale autour des fonctions principales de service public

(i) A partir d'une analyse des missions des administrations publiques notamment des ministères, il convient de déterminer les priorités de fonctions pour chaque administration/service public en vue de procéder à leur rationalisation/réorganisation par proximité régaliennne autour d'un objectif majeur.

(ii) Et par principe de subsidiarité, procéder à une réallocation de la fonction d'investissement public là où elle peut s'exercer le mieux en termes d'efficience.

L'impact final de cette approche en 02 temps se traduira en termes d'économies budgétaires réalisées et pouvant ainsi être affectées de manière plus efficace aux projets structurants pour la transformation économique du pays. On aboutit de fait à une qualité améliorée de la dépense publique, et pour mieux de gouvernance, moins de corruption, plus de transparence et de traçabilité, conditions nécessaires pour un Cameroun émergent !

Tableau 22 : Nomenclature des secteurs selon le DSCE

Secteur	Ministère	Secteur	Ministère
<b>EDUCATION</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINEDUB</li> <li>2. MINESEC</li> <li>3. MINESUP</li> </ol>	<b>INFRASTRUCTURES PRODUCTIVES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINEE</li> <li>2. MINTRANS</li> <li>3. MINTP</li> <li>4. MINPOSTEL</li> <li>5. MINTOURL</li> <li>6. MINDCAF</li> <li>7. MINHDU</li> </ol>
<b>SANTE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINSANTE</li> </ol>	<b>ADMINSITRATION GENENERALE &amp; FINANCIERE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINAT</li> <li>2. MINDDEVL</li> <li>3. MINEPAT</li> <li>4. MINFI</li> <li>5. MINFOPRA</li> </ol>
<b>DEVELOPPEMENT SOCIAL &amp; EMPLOI</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINAS</li> <li>2. MINEFOP</li> <li>3. MINTSS</li> <li>4. MINPROFF</li> </ol>	<b>DEFENSE &amp; SECURITE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINJUSTICE</li> <li>2. MINDEF</li> </ol>
<b>CULTURE, SPORT &amp; LOISIRS</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINAC</li> <li>2. MINJEC</li> <li>3. MINCOM</li> <li>4. MINSEP</li> </ol>	<b>SOVERAINETE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINREX</li> <li>2. (PRC)</li> <li>3. (SPM)</li> </ol>
<b>PRODUCTION</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINMIDT</li> <li>2. MINRESI</li> <li>3. MINADER</li> <li>4. MINEPIA</li> <li>5. MINEPDED</li> <li>6. MININFOP</li> <li>7. MINPMEESA</li> <li>8. MINCOMMERCE</li> </ol>	<b>AUTRES</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MINMAP</li> </ol>

Source : Notre compilation

L'organisation gouvernementale pourrait se fonder sur cette nomenclature pour bâtir une architecture autour des grands vecteurs, des fonctions majeures selon des orientations de politiques publiques, avec un maximum de 20 à 25 ministères.

Une architecture gouvernementale plus compacte entraînant la rationalisation du nombre d'ordonnateurs potentiels (du BIP) et de CSPM.

Tableau 23 : Cliché instantané du service public camerounais au 30 septembre 2019

Nombre de Ministères (y compris DGSN)	38	Établissements Publics Administratifs	196	Collectivités Territoriales Décentralisées dont	374	Exécutif de Régions/ Gouverneurs	10
Membres du Gouvernement & assimilés	+70	Nombre de Directeurs Généraux Directeurs Généraux Adjointes	392	<i>Communautés urbaines</i>	14	Exécutif des Départements/ Préfets	58
Autres institutions publiques régaliennes ou de souveraineté <sup>5</sup>	08	Universités d'État	08	<i>Communes</i>	360	Exécutifs des Arrondissements/ Sous-Préfets	360

Source : Compilation CAMERCAP-PARC

### (iii) Procéder au reformatage de la nomenclature du budget de l'État et de ses démembrements y compris les CTDs.

#### De quoi s'agit-il ?

Afin de mieux orienter par une programmation efficace (chaîne PPBS), les dépenses publiques, il convient de réviser la classification budgétaire (dans le contexte camerounais) comme suit :

**Le fonctionnement général des services.** Ils s'agit des dépenses courantes de toutes les administrations au quotidien : l'entretien des bureaux, les consommables bureautiques et informatiques, les missions de supervision et les déplacements, etc. Ces B&S peuvent être interchangeable entre administrations.

**Le fonctionnement technique de services spécifiques.** Ce sont des intrants requis de manière particulière pour des services précis. Ils ne sont pas cessibles aux tiers ni interchangeables. On peut penser aux réactifs des laboratoires ou aux

fournitures pour les examens officiels (CEP, BEPC, BAC, etc). Ils ne constituent pas des stocks au sens de la FBCF, mais de la consommation intermédiaire (qui disparaît après usage).

Le cas des activités statistiques en est une autre illustration des projets d'investissement immatériel.

Quant à l'investissement, on le scinderait également en deux :

**(i) L'investissement technique spécifique :** le ministère de la santé ou une formation sanitaire qui achète les équipements sanitaires et les produits de laboratoires. Cela requiert une compétence dédiée et non cessible, ni transversale ;

**(ii) Investissement générique non spécifique :** la construction d'un centre de santé ou d'un hôpital, une salle de classe, un lycée ou un amphithéâtre universitaire, une fois les normes arrêtées, n'exige pas de compétences autres que celles des métiers de la construction et BTP.

(iii) **Créer un ministère des infrastructures ou de l'équipement.** Ce dernier aura pour charge de réaliser les travaux de construction, de réhabilitation et de maintenance des infrastructures de services publics. Les autres APU n'étant que des utilisateurs ou usagers qui se consacrent prioritairement à leur mission principale.

(iv) En ce qui concerne l'exécution budgétaire et la mise en œuvre des projets du BIP, utiliser la main d'œuvre carcérale disponible, préparant ainsi les prisonniers à leur réinsertion sociale.

(vi) Rétablir l'unicité institutionnelle de l'entité chargée du budget global de l'État, de la programmation à l'exécution. Le partage des rôles entre le MINEPAT chargé de la programmation des investissements et le MINFI chargé de l'exécution est une autre source de dysfonctionnement.

#### 4.1.2 Pour une décentralisation effective et efficace : renforcer durablement les capacités des acteurs en finances publiques locales

En définitive, la mise en œuvre effective de la décentralisation va nécessiter que l'État central cède de réels pouvoirs aux CTDs, tout en conservant les missions stratégiques au niveau central.

La décentralisation tant réclamée et en cours d'accélération, entrainera et exigera d'importantes réformes. Et l'une des réformes qui font jusque-là objet de réticence, voire de résistance par l'administration centrale, est le transfert des compétences et des pouvoirs. L'exigence d'une autonomie effective des CTDs requiert que les projets de développement soient pensés, conçus, programmés et exécutés au niveau local (Région / Commune), tout en veillant à s'intégrer de manière cohérente et coordonnée dans un plan national de développement global.

Au-delà des mots et des intentions, il est fondamental de clarifier dans la pratique et les actes, les mécanismes d'articulation entre le niveau central et les différents échelons au niveau local, en ce qui concerne la programmation, l'exécution et le contrôle.

Dans ce cadre, il est recommandable :

- a) d'utiliser les entreprises locales en fixant des montants plafonds des projets en deçà desquels, elles sont les seules à pouvoir participer à l'offre et à la réalisation ;
- b) En matière d'identification, de maturation et de programmation, et en cohérence avec le schéma directeur national d'aménagement du territoire, d'identifier les projets au niveau local – à partir des monographies respectives des CTDs avant de les inscrire dans les PCD. Après validation des étapes de maturation (les 04 niveaux), puis inscrites dans la banque des projets matures. C'est à ce moment et en fonction de cette catégorisation que l'appel d'offres peut être lancé, après programmation et budgétisation.
- c) **En matière de financement et d'exécution**, et selon la nature et l'envergure du projet, celui-ci pourrait être classifié à compétence locale, nationale ou internationale. Le niveau de compétence devra être fonction de la nature (les produits du sous-sol selon la loi appartiennent à l'État, même s'il conviendra de concéder à la localité des droits naturels de territorialité ou de proximité) ; l'impact du projet (cas des barrages hydroélectriques dont le produit ne peut pas être à usage local uniquement), du montant des financements, etc.

d) **Dans le cadre de la procédure de passation des marchés**, il sera également utile et fort politiquement défendable et souhaitable de fixer un seuil pour les appels d'offres. On peut imaginer pour un début que des marchés inférieurs à 50 millions de FCFA soient réservés aux entreprises installées dans la région<sup>17</sup>. Cette mesure suppose que l'attribution des desdits marchés se fasse également au niveau local et non plus central<sup>18</sup>. Il sera assez peu recommandable pour un exécutif local (CTD) de passer tous ses marchés à des entreprises non résidentes pour lesquelles il n'a pas la capacité de contrôle et de suivi. Un autre avantage de cette disposition serait aussi de développer la finance publique locale et d'avoir un droit de regard dans le suivi et le contrôle des travaux.

Pour conforter ces orientations, il est judicieux de rappeler qu'à la suite de la première session ordinaire du Conseil National de la Décentralisation présidée par le Premier Ministre/Chef du Gouvernement le 17 septembre 2019<sup>19</sup>, il a notamment été recommandé

- de doter les CTD d'un système de passation de marchés spécifique ; [...]
- d'accélérer la mise en place des commissions régionales de maturation des projets d'investissement publics des CTD, ... en vue d'améliorer l'exécution physico-financière desdits projets.

17 - Nous ne parlons pas de personnes autochtones ou non, il s'agit de la résidence fiscale de l'entreprise qui doit y payer ces impôts.

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

19 - Communiqué final, CTn°11930/8129 du 18/09/2019

e) Avec la décentralisation renforcée issue du Grand Dialogue National (octobre 2019), promouvoir le modèle de municipalisation à l'intérieur de chaque région.

#### Encadré 6 : La municipalisation, une bonne pratique vue d'ailleurs !

C'est un modèle qui a eu cours au Gabon et en République du Congo. Le principe consiste à apporter de façon massive, concentrée et simultanée, des infrastructures dans une localité ou une région dans divers domaines à temps précis. Cette approche permet d'éliminer le saupoudrage et faire des grands bonds en infrastructures durables de manière rotative dans les différentes localités.

C'est dans cette optique que l'on peut inscrire les investissements réalisés à Buea dans le Sud-Ouest Cameroun dans le cadre de la célébration des cinquantiennes, sous réserve évidemment de la qualité de la dépense.

C'est un choix politique qui peut être fait dans le contexte de la décentralisation à l'intérieur des Régions. L'Exécutif établirait une chronologie circulaire de réaliser les PIP par nature et par départements (ensemble de communes voisines).



Des investissements importants ont été consentis dans la ville de Buéa lors de la célébration du cinquantenaire et ont permis de changer la physionomie de la ville

## 4.2 - AU NIVEAU ORGANISATIONNEL

### 4.2.1 Réviser le modèle conceptuel de la programmation des projets d'investissement publics

Dans ce cadre, il convient :

- i). de l'éclater de la nomenclature budgétaire par nature de dépense pour une visibilité des programmes et la cohérence des investissements de repenser la conception et la finalité du journal des projets du BIP qui ne saurait être un catalogue d'œuvres caritatives ou de partage du gâteau national. Par conséquent, extirper du journal des projets, les dotations de moins de 5 millions de FCFA. Tous les bons de commande s'exécuteraient dans le BF ou alors à travers une centrale d'achats. Pour l'efficacité de l'investissement, il serait loisible que l'on puisse enlever du journal des projets ce type de dotation, car elles n'ont aucun impact économique et constituent une perte de temps pour la comptabilité.
- ii). Il semble impératif que les ministères et autres entreprises publiques s'alignent et se consacrent effectivement sur leurs missions premières.
- iii). Adopter le principe d'évaluation des politiques publiques afin d'évaluer en amont et en aval les effets de l'investissement public et les risques connexes. Il s'agit de réaliser systématiquement des évaluations approfondies des choix d'investissement, ceci dans le sens d'Investir mieux et non d'investir plus.
- iv). Dans l'option d'une utilisation efficiente des infrastructures existantes pour atteindre certains objectifs, il convient également d'intégrer **la Gestion Patrimoniale des Infrastructures**

(précisément les coûts d'exploitation et d'entretien à long terme) dès le stade de la décision d'investissement, i.e. au stade de sa maturation.

- v). Renforcer et vulgariser la méthodologie de maturation des projets. (Voir à cet effet les travaux du CAMERCAP-PARC sur le sujet<sup>20</sup>). Des programmes de renforcement des capacités auprès des CTD devraient être mis sur pied.
- vi). Mettre en place et à jour la banque régionale des projets matures avant leur programmation.
- vii). Renforcer l'expertise des personnes et des institutions impliquées dans l'exécution des PIP et mettre l'accent sur les résultats et promouvoir les enseignements tirés de l'expérience
- viii). Assurer une coordination horizontale entre CTD pour investir à l'échelle pertinente

### 4.2.2 Promouvoir la transparence dans les marchés publics et leur efficacité

Autant la préservation de la fortune publique est un objectif de gouvernance pour toutes les sociétés, autant le remède ne doit pas tuer le malade dès lors, multiplier les CSPM à l'infini et les systématiser sans une analyse contextuelle est une démarche inefficace.



**En conséquence, il est convenable de :**

- Ramener les CSPM aux projets essentiels et limiter leur ingérence (nombre de sessions consommatrices de ressources)
- Mettre en place des centrales de production pour les biens et services locaux (non importés), et centrales d'achats pour les biens importés.
- Promouvoir/mettre en place une centrale de récupération/réhabilitation des équipements pour leur recyclage par région (*From imitation to innovation*).

La révision du journal des projets dans son format actuel. Une répartition plus rationnelle et ciblée des projets pertinents et avec grand impact, par région/ou commune. **Ce qui invite à éliminer de la liste tous les projets inférieurs à 5 millions XAF dont l'effet est nul et l'impact négatif. En conséquence, il faudrait :**

- Concevoir une mercuriale des prix unitaires liée à chaque milieu en lieu et place des forfaits actuels sur l'ensemble du territoire qui ont un effet contreproductif.
- Instaurer le principe de marché par lots d'infrastructures similaires par région et selon un modèle type. À l'exemple de la construction des salles de classe ou des formations sanitaires. Les petits opérateurs pourraient se regrouper en fédération pour soumissionner et exécuter une prestation dans une région sur un triennat. On réduirait de fait le nombre de commission de passation de marchés et donc les goulots d'étranglement ou les droits de passage ! On élimine les aventuriers (Cf. DemoPME) souvent à l'origine des chantiers abandonnés.

**Résultat subsidiaire :** Développement des compétences et de l'expertise des PME.

- Regrouper et assembler les besoins d'une région par nature (ex. salles de classe ou CSI, mobilier de bureau, etc.) sur 03 ans ;
- Constituer un lot et attribuer le marché à une entreprise ou à un consortium d'entreprises ;
- Promouvoir à la création d'entreprises locales spécialisées dans les projets récurrents comme la construction des écoles, des centres de santé, des délégations régionales et départementales, etc. (Comme ce fut le cas dans les années 70-80 pour la construction des écoles primaires COGEFAR) ;

Sur cette base, le ciblage et la primauté accordée à la fonction principale d'investissement des APU viserait à permettre à ces dernières de se concentrer le mieux possible à leur(s) mission (s) prioritaire (s).

Par principe de subsidiarité, il sera dégagé en conséquence des énergies et des économies budgétaires pour une efficacité optimale dans la mission principale.

De manière spécifique, il s'agit de :

- Proposer un modèle de rationalisation des fonctions régaliennes des différentes administrations par proximité objective.
- Renforcer les capacités des institutions et des acteurs pour les nouveaux investissements en matière de maîtrise d'ouvrage/ maîtrise d'œuvre et de management ;
- Faire intégrer le secteur privé dans les choix des investissements publics dans le



70

cadre d'un pacte social (satisfaction des bénéficiaires, ODD 16, GPS) ; et enfin

- Introduire la pratique de la comptabilité patrimoniale dans la gestion économique du pays.
- Réaliser des Économie d'échelle ; renforcement de l'expertise et promotion

des champions nationaux/on réduit les intervenants des CSPM.

- Exploiter la main d'œuvre carcérale, dans la double logique de resocialisation d'une part et d'autre part, de passer d'une prison de réclusion à une prison de production.  
**La Chine fait école dans ce domaine !**



# ANNEXES





## Annexe 1 : Répartition des projets du BIP par ministère en 2017 selon la finalité

	Investissement technique spécifique au ministère	Acquisition des équipements et services de maintenance	Construction, réhabilitation ou BTP	TOTAL
MINREX	0	0	0	0
MINAT	2	10	90	102
MINJUSTICE	0	16	43	59
MINMAP	0	3	28	31
MINDEF	0	98	74	172
MINAC	39	0	8	47
MINEDUB	2	823	645	1470
MINSEP	0	0	8	8
MINCOM	0	4	9	13
MINESUP	3	16	55	74
MINRESI	25	9	4	38
MINFI	0	0	10	10
MINCOMMERCE	9	32	29	70
MINEPAT	168	3	26	197
MINTOURL	0	32	55	87
MINESEC	6	470	228	704
MINJEC	0	54	19	73
MINDDEVEL	0	0	0	0
MINEPPED	88	1	7	96
MINMIDT	8	11	9	28
MINADER	61	45	701	807
MINEPIA	392	42	124	558
MINEE	352	49	29	430
MINFOF	10	2	19	31
MINEFOP	10	17	75	102
MINTP	586	0	1	587
MINDCAF	3	0	2	5
MINHDUH	48	1	99	148
MINPMEESA	112	42	23	177
MINSANTE	26	171	204	401
MINTSS	3	5	2	10
MINAS	115	0	0	115
MINPROFF	0	12	6	18
MINP&T	1	0	2	3
MINT	1	1	17	19
MINFOPRA	0	9	5	14
<b>Total</b>	<b>2070</b>	<b>1978</b>	<b>2656</b>	<b>6704</b>
<b>Proportions(%)</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>40%</b>	<b>100%</b>

## Annexe 2 : Répartition des projets du BIP par ministère en 2018 selon la finalité

	Investissement technique spécifique au ministère	Acquisition des équipements et services de maintenance	Construction, réhabilitation ou BTP	TOTAL
MINREX	1	0	0	1
MINATD	0	14	96	110
MINJUSTICE	0	0	32	32
MINMAP	0	1	10	11
MINDEF	0	1	60	61
MINAC	55	0	8	63
MINEDUB	0	1087	739	1826
MINSEP	4	0	26	30
MINCOM	2	0	0	2
MINESUP	1	12	53	66
MINRESI	6	11	9	26
MINFI	0	3	15	18
MINCOMMERCE	0	46	24	70
MINEPAT	10	4	32	46
MINTOURL	4	28	62	94
MINESEC	2	409	219	630
MINJEC	1	27	27	55
MINDEVEL	0	0	0	0
MINEPDD	78	1	3	82
MINMIDT	1	0	0	1
MINADER	14	15	553	582
MINEPIA	1	33	147	181
MINEE	333	0	17	350
MINFOF	10	0	7	17
MINEFOP	10	49	68	127
MINTP	535	0	2	537
MINDCAF	5	0	0	5
MINHDU	29	1	97	127
MINPMEESA	146	19	18	183
MINSANTE	29	158	248	435
MINTSS	0	1	2	3
MINAS	130	12	12	154
MINPROFF	0	8	14	22
MINPT	3	2	5	10
MINT	1	0	18	19
MINFOPRA	0	0	3	3
Total	1411	1942	2626	5979
Proportions(%)	24%	32%	44%	100%



## Annexe 3 : Répartition des projets du BIP par ministère en 2019 selon la finalité

	Investissement technique spécifique au ministère	Acquisition des équipements et services de maintenance	Construction, réhabilitation ou BTP	TOTAL
MINREX	0	0	0	0
MINATD	0	27	55	82
MINJUSTICE	0	2	55	57
MINMAP	0	0	20	20
MINDEF	0	1	48	49
MINAC	47	0	10	57
MINEDUB	72	82	572	726
MINSEP	0	0	11	11
MINCOM	0	0	1	1
MINESUP	4	15	53	72
MINRESI	20	21	8	49
MINFI	1	0	10	11
MINCOMMERCE	0	0	18	18
MINEPAT	10	1	23	34
MINTOURL	16	7	24	47
MINESEC	0	367	210	577
MINJEC	1	55	54	110
MINDDEVEL	360	0	68	428
MINEPDD	77	2	3	82
MINMIDT	9	19	15	43
MINADER	7	22	352	381
MINEPIA	125	5	37	167
MINEE	344	10	12	366
MINFOF	8	4	3	15
MINEFOP	14	43	70	127
MINTP	558	0	3	561
MINDCAF	0	0	0	0
MINHDU	28	2	106	136
MINPMEESA	88	15	22	125
MINSANTE	33	105	162	300
MINTSS	0	0	1	1
MINAS	154	14	21	189
MINPROFF	0	1	21	22
MINIPT	1	3	12	16
MINT	2	0	10	12
MINFOPRA	0	0	3	3
<b>Total</b>	<b>1979</b>	<b>823</b>	<b>2093</b>	<b>4895</b>
<b>Proportions(%)</b>	<b>40%</b>	<b>17%</b>	<b>43%</b>	<b>100%</b>

### Annexe 4 : (Nombre de projets d'investissement public) par tranche de crédits en FCFA sur les 03 dernières années

Région	< 1 million			[1 ; 4,9[millions			[4,9 ; 27[			[27; 50[millions			+ 50 millions			Nombre total de tâches			Total sous 3 dernières années
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	
Adamaoua	31	50	0	149	150	83	200	213	105	46	50	88	35	35	54	461	498	330	1289
Centre	59	51	0	394	285	162	603	445	353	221	153	177	238	203	288	1515	1 137	980	3632
Extrême nord	48	71	0	228	205	116	266	276	182	93	96	134	86	68	113	721	716	545	1982
Est	32	45	0	160	149	76	155	165	139	60	51	78	33	44	77	440	454	370	1264
Littoral	38	46	0	205	129	115	238	207	151	126	76	103	103	82	108	710	540	477	1727
Nord	37	53	0	178	152	93	207	197	115	53	51	70	65	47	86	540	500	364	1404
Nord-ouest	34	44	0	218	183	115	139	179	155	63	74	72	77	51	94	531	531	436	1498
Ouest	39	40	0	245	186	122	315	267	188	109	82	107	71	79	132	779	654	549	1982
Sud	37	32	0	192	151	93	217	178	151	74	66	80	75	71	92	595	498	416	1509
Sud-ouest	36	32	0	188	148	91	185	167	170	60	70	66	60	56	109	529	473	436	1438
Total	391	464	0	2157	1 738	1066	2525	2 294	1709	905	769	975	843	736	1153	6821	6 001	4903	17725

Source : Journal des projets 2017/2018/2019

Les projets des services centraux de l'administration sont pris en compte dans l'élaboration du tableau ci-dessus.

### Annexe 5 : Ventilation des charges encourues pour un marché de travaux de construction d'un forage équipe de pmh en zone urbaine

Délai d'exécution : **01 mois**

Délai de paiement : **03 mois**

Montant TTC	8 000 000
Montant HTVA	6 708 595
TVA (19,25%)	1 291 405

#### FINANCEMENT PROPRE

N°	Désignation	Montant
1	Achat du DAO	16 000
2	Montage du DAO (dossier Administratif + offre technique + offre financière)	275 000
3	Commission de passation	325 000
4	Sous commission d'analyse	50 000
5	Enregistrement du marché	325 000
6	Timbres	84 000
7	Cautionnement définitif	35 000
8	Assurances (TRC + RC)	100 000
9	Formation (études géophysiques+ forage)	2 700 000
10	Matériel et matériaux de superstructure	500 000
11	Visites de site + déplacements du personnel dirigeant, gestion du projet. etc)	150 000
12	Main d'œuvre superstructure	200 000
13	Décomptes + suivi	100 000
14	Réception des travaux	100 000
15	Préréception technique des travaux	15 000
16	Réunions de chantier avec l'Ingénieur du marché	40 000
17	Commission pour paiement des décomptes au trésor	150 000
	<b>Total des dépenses</b>	<b>5 165 000</b>
	<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>1 316 006</b>

## Annexe 6 : Ventilation des charges encourues pour un marché travaux de construction d'un bloc de deux (02) salles de classe en zone rurale

Délai d'exécution : **03 mois** ;

Délai de paiement : **03 mois**

Montant TTC	19 000 000
Montant HTVA	15 932 914
TVA (19,25%)	3 067 086
AIR (2,2%)	350 524
Net à payer	15 582 390

### FINANCEMENT PROPRE

N°	Désignation	Montant
1	Achat du DAO	38 000
2	Montage du DAO (dossier Administratif + offre technique + offre financière)	400 000
3	Commission de passation	800 000
4	Sous commission d'analyse	100 000
5	Enregistrement du marché	790 000
6	Timbres	140 000
7	Cautionnement définitif	35 000
8	Assurances (TRC + RC)	100 000
9	Main d'œuvre (implantation + gros œuvre + second œuvre)	1 800 000
10	Frais de Déplacement des ouvriers spécialisés (pendant 3 mois)	200 000
11	Matériel et matériaux	6 200 000
12	Frais de transport des matériaux (non présents sur place)	200 000
13	Installation de chantier (aménagements: eau, électricité, base vie; ,,)	100 000
14	Visites de site + terrassements du site + déplacements du personnel dirigeant, gestion du projet, ... etc)	350 000
15	Décomptes + suivi	100 000
16	Réception des travaux	150 000
17	Perception technique des travaux	25 000
18	Réunions de chantier avec l'Ingénieur du marché	100 000
19	Commission pour paiement des décomptes au trésor	320 000
<b>Total des dépenses</b>		<b>11 948 000</b>
<b>Excédent brut d'exploitation</b>		<b>3 634 390</b>

## Annexe 7 : Ventilation des charges encourues pour un marché travaux de construction d'un centre de sante intégré en zone rurale

Délai d'exécution : **05 mois**  
Délai de paiement : **03 mois**

Montant TTC	50 000 000
Montant HTVA	41 928 721
TVA (19,25%)	8 071 279
AIR (2,2%)	922 432
Net à payer	41 006 289

### FINANCEMENT PROPRE

N°	DESIGNATION	Montant
1	Achat du DAO	100 000
2	Montage du DAO (dossier Administratif + offre technique + offre financière)	500 000
3	Commission de passation	2 000 000
4	Sous commission d'analyse	250 000
5	Enregistrement du marché	2 100 000
6	Timbres	140 000
7	Cautionnement définitif	250 000
8	Assurances (TRC + RC)	150 000
9	Main d'œuvre (implantation + gros œuvre + second œuvre)	3 200 000
10	Frais de Déplacement des ouvriers spécialisés (pendant 5 mois)	250 000
11	Matériel et matériaux	17 800 000
12	Frais de transport des matériaux (non présents sur place)	250 000
13	Installation de chantier (aménagement: eau, électricité, base vie; ,,,)	100 000
14	Visites de site + terrassements du site + déplacements du personnel dirigeant, gestion du projet.. etc)	600 000
15	Décomptes + suivi	100 000
16	Réception des travaux	250 000
17	Préréception technique des travaux	30 000
18	Réunions de chantier avec l'Ingénieur du marché	150 000
19	Commission pour paiement des décomptes au trésor	825 000
<b>Total des dépenses</b>		<b>29 045 000</b>
<b>Excédent brut d'exploitation</b>		<b>11 961 289</b>

## BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- CAMERCAP-PARC (2014), « **Stratégie Nationale de Renforcement des capacités : 40 idées pour réussir le décollage vers l'émergence** », janvier 2014.
- CAMERCAP-PARC (2016) « **Etude sur le suivi de la démographie des Petites et Moyennes Entreprises au Cameroun** » Volume 2 : Dispositif de suivi de la mortalité des PME », Séries étude N° 01.
- CAMERCAP-PARC (2017) CPIA 2016 (Country policy and institutions assessment) : Evaluation des capacités de mise en œuvre de la Facilité Elargie de Crédit avec le FMI et les autres PTFs. Série Evaluation.
- CAMERCAP-PARC (2017), « **comment améliorer la maturation des projets au Cameroun ? volume 2 : Manuel de référence des normes de maturation des Projets d'investissement Public au Cameroun**» Série études n°05.
- CAMERCAP-PARC (2018), « **Evaluation des besoins en renforcement des capacités en vue de la transformation économique du Cameroun** » Série 2 étude n°08.
- CAMERCAP-PARC, (2016), « **l'indiscipline budgétaire, un risque de premier ordre pour l'émergence du Cameroun : Le cas de la gestion des crédits TVA** » policy brief n°03.et les autres éditions CPIA
- Conseil National de la Décentralisation(2019) « **Communiqué final du 17 septembre 2019** » in Cameroon tribune No 11930/8129 du 18/09/2019
- Décret N° 2019/281 du 31 mai 2019 du Président de la République fixant le calendrier budgétaire de l'État.
- Gouvernement du Cameroun (2009) Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi.
- Gouvernement du Cameroun (2009), « **Vision 2035** ».
- Institut National de la Statistique, « **Annuaire Statistique du Cameroun** » Différents numéros
- Institut National de la Statistique, « **Recensement Général des Entreprises 2009 et 2016**».
- Loi n° 2013/004 du 18 avril 2013 fixant les incitations à l'investissement privé au Cameroun et ses textes d'applications ;
- Loi N° 2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat
- Loi N° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun



- Loi N° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques
- MINEPAT (2009) « **Cameroun Vision 2035** » Document de travail
- MINEPAT “**Journal des projets**” différents numéros
- MINFI (2019), « **Rapport d'exécution du Budget de l'Etat pour l'Exercice 2018** ».
- MINFI(2018), « **loi des finances 2019 : rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation** » et les autres éditions
- MINFI, (2010) « **Tableau de Bord des Finances Publiques** ».
- MINFI, Loi des finances de la République du Cameroun, différents numéros
- OCDE (2019), « **Améliorer l'efficience de l'investissement public en France** » Document de travail n° 1560»,
- OECD, « **Effective public investment across levels of government** » principes actions
- République du Cameroun (2017) « **Evaluation du système de gestion des finances publiques selon la Méthodologie PEFA 2016** »Rapport final, 260pages.

#### **(Footnotes)**

1. En 2017, le MINDDEVEL n'avait pas encore été créé et le MINREX n'a effectué aucune tâche.
2. En 2018, le MINDDEVEL n'avait pas encore été créé.
3. En 2019, le MINREX et le MINDCAF n'ont effectué aucune tâche.
4. Une nouvelle présentation du budget recommandée par le Conseil d'Administration a exigé de ressortir distinctement, le budget de l'immeuble est compris dans les immobilisations et autres de 2012 à 2015.
5. Les 02 chambres du parlement, le CES, le CC, la CS, ELECAM, la PRC, les SPM, etc.

## Dans la même Série Etudes

N°	Titre
00	Stratégie nationale de renforcement des capacités/40 idées pour réussir le décollage vers l'émergence
01	<i>Étude sur le suivi de la démographie des Petites et Moyennes Entreprises au Cameroun</i> <b>Volume 1</b> : Une analyse des performances de la réforme des CFCE 2010-2015
01	<i>Étude sur le suivi de la démographie des Petites et Moyennes Entreprises au Cameroun</i> <b>Volume 2</b> : Dispositif de suivi de la mortalité des PME
02	Profils et préférences des jeunes en matière d'emploi au Cameroun
03	Étude sur les sciences, la technologie et l'innovation ; cas du Cameroun
04	<b>Comment améliorer la maturation des projets au Cameroun ?</b> Étude en vue de l'harmonisation des textes relatifs à l'utilisation des terres et des ressources naturelles en cas de conflits d'usage
05	<i>Comment améliorer la maturation des projets au Cameroun ?</i> Manuel de référence des normes de maturation des normes de maturation des projets d'investissement public au Cameroun
06	Étude sur les capacités de production au Cameroun : Cas des filières Agricultures et Élevage
07	<i>Évaluation de l'impact de la politique monétaire au Nigeria sur l'économie camerounaise</i> : le cas de la crise des réserves de change ayant induit une dévaluation du naira en 2015
08	Évaluation des besoins en renforcement des capacités en vue de la transformation économique du Cameroun
09	<i>Stratégie d'optimisation des infrastructures structurantes de première génération dans la perspective du renforcement de l'intégration sous régionale dans la CEMAC/CEEAC ;</i> <b>Volume 1</b> : Pour une convergence des places portuaires camerounaises : essai de modélisation d'une zone économique
11	<i>Optimisation du potentiel fiscal du Cameroun</i> Premier levier pour réussir le décollage dans le cadre de la seconde phase de la Vision 2035



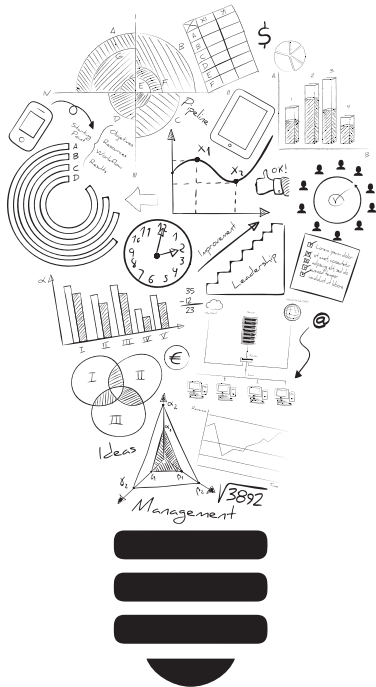


**CAMERCAP-PARC**

CAMEROON POLICY ANALYSIS AND RESEARCH CENTER

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

# **NOS MISSIONS / OUR MISSIONS**



● **EVALUER  
ASSESS**

● **PROPOSER  
SUGGEST**

● **INNOVER  
INNOVATE**



B.P. 6175 Yaoundé



Avenue FOCH - Immeuble CNR (4<sup>ème</sup> étage)



(237) 222 22 58 58

(237) 222 22 34 82



(237) 222 22 34 21



[contact@camercap-parc.org](mailto:contact@camercap-parc.org)



[www.camercap-parc.org](http://www.camercap-parc.org)



[www.facebook.com/camercapparc](https://www.facebook.com/camercapparc)



[www.twitter.com/camercapparc](https://www.twitter.com/camercapparc)