

Transparence financière et bonne gouvernance économique : état des lieux et perspectives

Christian Edmond Bépi POUT¹

(25 octobre 2007)

Avant-Propos

Dans le cadre du Programme Afro-Européen de Recherche sur la Coopération et la Sécurité (PARCS), la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) et ses partenaires africains entendent « développer des outils communs de dialogue et d'interaction sur le thème général de l'appropriation des stratégies de sécurité et de coopération.

C'est ainsi que la composante africaine du PARCS qu'abrite le Département de Politique internationale de l'Institut des relations internationales du Cameroun, la plus ancienne école de relations internationales au sud du Sahara, a conçu un thème de recherche pour la période 2007-2010 sur la problématique suivante :

Le partenariat UE-Afrique face aux enjeux de la gouvernance.

La présente note intitulée *Transparence financière et bonne gouvernance économique : état des lieux et perspective*, établit une radioscopie de la situation camerounaise et inaugure, dans un format simple et rigoureux, la réflexion et les échanges envisagés par la composante du PARCS. Ainsi, elle participe à la collecte d'information en vue de la construction d'une problématique pertinente de la gouvernance avec une prise en compte de l'actualité de la Coopération UE-Afrique.

¹ Chercheur au Département de politique internationale de l'Institut des relations internationales du Cameroun, Yaoundé ; Coordonnateur Afrique du PARCS.

Introduction

Lorsque le Cameroun reçoit en 1998 la palme d'or de la corruption dans le monde entier à l'issue du classement effectué par l'ONG Transparency International, une onde de choc parcourt l'ensemble du territoire national. De l'homme de la rue aux plus hautes autorités, presque tous sont d'accord que de nombreux indicateurs dans divers secteurs de l'activité nationale confortent ce verdict : santé, éducation, travaux publics, sécurité et surtout économie. Dès lors, la thèse d'une conspiration de certains bailleurs de fonds ou de quelques grandes puissances s'efface d'elle-même et cède la place à une détermination clairement affichée (ne serait-ce que dans les discours) de renverser la tendance. Dans la foulée, la corruption cesse d'être un mot tabou pour devenir un sujet de conversation dans la rue, les bureaux et les maisons. A quelque chose malheur est bon pourrait-on reconnaître.

C'est dans ce contexte que les notions de gouvernance et de transparence commencent à s'imposer dans le débat public et une attention particulière est désormais accordée à toutes les initiatives internationales visant à accentuer leur résonance et leur intégration dans la gestion publique au Cameroun.

Notre travail dans le cadre de la présente réflexion sera articulé en deux parties. La première s'intéresse à l'état des lieux de la transparence et de la bonne gouvernance économique. D'une part nous y évoquerons la gouvernance dans sa « version première » caractérisée par des choix dictés par les circonstances et à la concrétisation difficile. D'autre part, nous aborderons la gouvernance dans sa « seconde version » marquée par la double volonté d'appropriation et d'approfondissement.

La deuxième partie de notre analyse envisage les perspectives des différents chantiers mis en œuvre sur le terrain de la transparence financière et de la bonne gouvernance économique.

Ce travail, bâti sur une triple approche analytique, explicative et prospective assume entièrement la consubstantialité qui existe entre transparence, contrôle, gouvernance et lutte contre la corruption. Il reconnaît en outre la corrélation positive qui existe entre ces derniers et la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

Transparence financière et bonne gouvernance économique : état des lieux

La gouvernance « première version » 1995 – 2003 : des choix dictés par les circonstances et à la concrétisation difficile

Le programme National de Gouvernance (PNG) a été initié par le président de la république du Cameroun en 1995 pour constituer un point central de

l'activité gouvernementale dans la mouvance d'instauration de la gouvernance économique et de la transparence financière.

Dans son volet « gestion économique, financière et sociale », le PNG s'est fixé pour objectif l'instauration d'une gestion rigoureuse et saine, reposant sur deux contraintes majeures : la responsabilisation et l'obligation de rendre compte. En effet, dans un environnement où l'Etat joue un rôle de facilitateur et de régulateur de l'activité économique et sociale, il s'agit d'harmoniser notre gestion financière et économique avec les règles d'une économie ouverte aux lois du marché, assise sur les critères de performance et de compétitivité.

Trois volets avaient été identifiés pour atteindre cet objectif :

- le sous-volet macro-économique et financier orienté vers la restauration d'une vision stratégique et prospective par l'élaboration, la définition et la coordination de la politique économique et sociale à court terme et long terme, la création d'un environnement économique et financier propice, la modernisation des instruments de financement de l'économie et la poursuite de l'assainissement des Finances Publiques ;
- le sous-volet structurel et institutionnel qui induit la poursuite du processus de libéralisation et de désengagement de l'Etat du secteur productif, au profit du secteur privé ;
- le sous-volet renforcement du partenariat Etat/Secteur privé/Société civile pour souscrire à la demande nationale et aux exigences internationales de participation, de dialogue et de concertation.

Cette dynamique a permis la réalisation de nombreuses actions significatives :

- le retour à une croissance positive autour de 4 à 5 % ;
- l'éligibilité du Cameroun à l'initiative PPTE ;
- l'adoption de la première version du DSRP en 2003 ;
- l'abolition des barrières non tarifaires ;
- la suppression de l'homologation des prix et des marges ;
- la suppression des régimes fiscaux privilégiés ;
- la promulgation de la charte des investissements ;
- la promulgation de la loi fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- la mise en place de plusieurs cadres de concertation : Comité interministériel élargi au secteur privé, le Comité de compétitivité, le Comité de facilitation du Commerce Extérieur, le Conseil du Partenariat Industriel.

Certains chantiers qui avaient été identifiés à ce moment ont énormément progressé tandis que d'autres ont été conduits à leur réalisation effective.

Dans ce registre, l'on pourrait retenir :

- l'amélioration du système de passation des marchés avec notamment la création en février 2001 de l'Agence de Régulation des Marchés Publics, la refonte de la législation et de la réglementation du système de passation des marchés et la réduction des dysfonctionnements dans l'application de cette réglementation ;
- le consensus dégagé sur la nécessité d'un organisme de financement et de soutien aux PME/PMI.

Le volet 'lutte contre la corruption' constitue un volet transversal dans le PNG. Ainsi, les mesures prises dans le cadre de la réforme administrative, celles relatives à l'amélioration du fonctionnement de la justice, à l'instauration de l'obligation de rendre compte dans la gestion financière, économique et sociale, tout comme celles sur la décentralisation contribuent, en amont, à créer des conditions préventives contre la corruption. En aval du Plan de lutte contre la corruption élaboré par le Gouvernement en 1997, le plan d'action du PNG avait prévu des mesures spécifiques destinées à lutter contre ce fléau :

- la mise en place d'un système de transparence et de responsabilité pouvant réduire les opportunités et les possibilités de corruption ;
- la conduite d'une vaste campagne d'éducation et de conscientisation ;
- l'adoption de législations spécifiques de répression de la corruption au plan pénal ;
- la participation des citoyens, du secteur privé et de la société civile à la lutte contre la corruption aux côtés des pouvoirs publics.

Quant au plan gouvernemental de lutte contre la corruption, il préconisait des mesures préventives à court terme et à moyen terme dans les domaines suivants :

- la gestion des ressources humaines ;
- l'amélioration des procédures administratives ;
- la déconcentration et la décentralisation des pouvoirs de décision ;
- la mise en place et la réforme des institutions ;
- la restauration de l'autorité de l'Etat avec implication des services du contrôle Supérieur de l'Etat dans la lutte contre la corruption ;
- la sensibilisation des populations.

Pour donner plus de poids et d'effectivité à la lutte contre la corruption, le Gouvernement a mis en place un certain nombre de structures dont la mission essentielle est de déployer et faire converger leurs efforts pour concourir à combattre ce fléau. Il s'agit :

- du Comité *ad hoc* de lutte contre la corruption ;
- de l'Observatoire de lutte contre la corruption ;
- des Cellules ministérielles de lutte contre la corruption.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, le Plan de Lutte contre la Corruption s'appuie sur la sensibilisation, l'information et l'éducation ; la mise en œuvre des réformes (notamment SIGIPES, GUCE, élaboration des Manuels de Procédures Administratives...) et sur l'application des sanctions pénales administratives et disciplinaires. En effet, concernant ce dernier aspect, il faut reconnaître l'exigence d'un cadre juridique comprenant des mesures d'ordre pénal et des mesures d'ordre administratif.

Au plan pénal, la corruption est définie et sanctionnée au Cameroun par les textes ci-après :

- lois n° 65/LF/24 et n° 67/LF/1 du 12 novembre 1965 et du 12 juin 1967 portant code pénal ;
- loi n° 91/020 du 16 novembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale.

Il semble important de rappeler qu'au terme des dispositions du Code pénal camerounais est considéré comme acte de corruption :

Article 134 :

- Le fait pour un fonctionnaire ou un agent public de solliciter, d'agréer ou de recevoir, pour lui-même ou pour un tiers, des offres, des promesses, dons ou présents pour faire, s'abstenir de faire ou ajourner un acte de sa fonction ou de faciliter, du fait de sa fonction l'acte de corruption si ledit acte n'entraîne pas dans les attributions de la personne corrompue.

- Le fait pour le fonctionnaire ou l'agent public de solliciter ou d'accepter une rétribution en espèces ou en nature pour lui-même ou pour un tiers en rémunération d'un acte déjà accompli ou d'une abstention passée.

Article 134 Bis :

Le fait pour quiconque

- de faire des promesses, offres, dons, présents ou de céder à des sollicitations tendant à la corruption pour obtenir soit l'accomplissement, l'ajournement ou l'abstention d'un acte, soit des offres, promesses, dons ou présents, soit des faveurs ou avantages, que la corruption ait produit son effet ou non ;

- de faire des dons, présents ou de céder aux sollicitations tendant à rémunérer un acte déjà accompli ou une abstention passée. Le code pénal camerounais retient d'autres infractions qui bien que n'étant pas qualifiées de corruption, sont considérées comme telles dans le cadre de la lutte contre la corruption. Il s'agit de :

- l'intérêt dans un acte ; (cf. art.135)
- la participation dans une affaire ; (cf. art.136)
- la concussion (cf. art.137)

Au terme de la loi électorale n° 91/020 du 16 décembre 1991 suscitée, sont considérés comme corrompus, « ceux qui par les dons, libéralités, promesses d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers faits en vue d'influencer le vote des électeurs ou ceux qui directement ou par l'entremise d'un tiers, acceptent ou sollicitent des candidats dons, libéralités, faveur et avantages pour voter en leur faveur ». Tout acte de corruption électorale expose le contrevenant à une condamnation de trois mois à deux ans de détention et à une amende de dix mille à cent mille francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

S'agissant des mesures d'ordre administratif, le texte majeur en la matière est le Statut général de la fonction publique, objet du décret n°94/99 du 7 octobre 1994, lequel soumet le fonctionnaire à une sanction disciplinaire en cas de faute.

La faute est soit professionnelle, soit extra-professionnelle.

- La faute professionnelle est un manquement par action ou négligence aux devoirs et obligations auxquels est soumis le fonctionnaire, à savoir, assurer le service public et s'y consacrer en toutes circonstances avec diligence, probité, respect de la chose publique et sens de la responsabilité ;

- La faute extra-professionnelle résulte notamment d'un manquement, d'une attitude qui met en cause l'éthique et la déontologie professionnelle et est de nature à porter atteinte à la moralité publique ou à l'honorabilité de la fonction publique.

Au reste, le décret prévoit que nul ne peut être recruté s'il a été l'objet d'une condamnation ferme par délit de probité, dont notamment la corruption.

L'établissement d'une faute professionnelle ou extra-professionnelle est passible des sanctions disciplinaires suivantes :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- le retard à l'avancement pour une durée d'un an ;
- l'abaissement de un ou de deux échelons ;
- l'abaissement de classe ;
- l'abaissement de grade ;
- l'exclusion temporaire du service n'excédant pas six mois ;
- la révocation avec ou sans droit à pension.

Par ailleurs, s'agissant des agents de l'Etat relevant du code du travail, le décret n° 78/484 du 9 novembre 1978 qui les régit prévoit que tout manquement aux obligations professionnelles entraîne pour l'agent l'une des sanctions suivantes selon la gravité de la faute :

- l'avertissement ;
- le blâme ;
- le retard à l'avancement d'un an ;
- l'abaissement d'un échelon ;
- le licenciement.

Enfin, plusieurs professions disposent d'un code de déontologie.

L'arsenal juridique ci-dessus présenté facilite plusieurs missions d'investigation et d'enquête effectuées par les structures de contrôle et de lutte contre la corruption qui ont permis d'aboutir à de nombreuses sanctions administratives et pénales notamment dans le secteur des finances, de l'éducation nationale, de la santé publique, des transports, de la fonction publique, de la justice, des travaux publics et de la sûreté nationale.

Cette première phase de mise en œuvre de la gouvernance et de la transparence va permettre aux forces vives du Cameroun d'acquérir une expérience considérable dans la gestion des affaires publiques. Les leçons ainsi retenues seront approfondies davantage à travers une ouverture à la coopération internationale et une prise en compte systématique des nouvelles exigences internationales. L'adoption du Document de stratégie de lutte contre la pauvreté en avril 2003 marque un tournant majeur et inaugure une nouvelle ère sur les chantiers de la gouvernance. Elle est caractérisée par des ruptures, des continuités, l'émergence de nouveaux défis dictés par la conjoncture tant nationale qu'internationale. L'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE le 28 avril 2006 y a constitué un tournant décisif.

*Transparence financière et bonne gouvernance économique
« deuxième version » : les défis de l'appropriation et l'exigence de
l'approfondissement*

L'adoption du DSRP en 2003 a suscité de grands espoirs dans la communauté nationale et auprès des partenaires au développement. En 2004, l'environnement politique a principalement été caractérisé par l'organisation des élections présidentielles qui se sont tenues le 11 octobre. Le président Biya, reconduit dans ses fonctions au terme du processus électoral, a confirmé sa volonté de poursuivre, durant son second septennat le chantier lancé dans les domaines de la transparence financière et de la bonne gouvernance économique. Hormis la cession de la péninsule de Bakassi par le Nigéria au Cameroun qui n'avait pas eu lieu le 15 septembre comme le prévoyait l'arrêt rendu par la CIJ en 2002, l'environnement politique est resté stable et paisible en 2004.

Cependant, au plan économique, les performances budgétaires en 2004 se sont avérées insuffisantes et ont conduit à la suspension du programme avec le FMI, et à différer l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. Suite à ce constat, les autorités camerounaises ont entamé des discussions avec le FMI pour l'établissement d'un programme de référence dont la réussite a conditionné la signature d'un nouveau programme triennal. Dans le même temps, l'amélioration de l'efficacité et de la fiabilité de la chaîne des dépenses publiques est demeurée un objectif prioritaire dans la mesure où il était déjà envisagé de faire passer la grande partie des aides extérieures par le budget de l'Etat. La croissance du PIB a été estimée à 4,5 % en 2003 et à 5,1 % en 2004. Le taux d'inflation est resté faible puisqu'il est estimé à 0,6 % en 2003 et 1 % en 2004.

Du point de vue de nombreux observateurs, la situation des finances publiques en 2004 s'est dégradée. Les objectifs de recettes fiscales n'ont pas été atteints. Parallèlement, les dépenses ont été supérieures à celles programmées. L'exécution du budget 2004 a été notamment marquée par les retards de paiement et des arriérés intérieurs croissants : retards sur la dette titrisée, sur le compte séquestre des banques, arriérés envers les fournisseurs et envers le compte PPTE à la BEAC.

S'agissant du poids de la dette, le niveau de la dette extérieure a baissé pour se situer en dessous de 50 % du PIB grâce surtout à l'allégement de la dette. Par contre le niveau de la dette intérieure a augmenté en 2004. Le gouvernement avait financé le déficit budgétaire par la réduction des paiements au titre des arriérés et de la dette intérieure.

Concernant le domaine spécifique de la gouvernance, la mise en place de la Chambre des Comptes créée en avril 2003 a été notée. L'objectif étant que la Chambre soit opérationnelle en 2005 afin de juger certains comptes de 2004. Son président et deux conseillers ont été nommés par décret présidentiel en avril 2004. Le budget et la logistique nécessaire au bon fonctionnement de cette institution ont été établis. Le texte relatif au statut des magistrats a été adopté et les critères de sélection des futurs juges des comptes ont été définis en août 2004. Parallèlement, les formats des comptes de gestion et administratifs ont été finalisés et la formation des comptables à ces formats a été lancée en septembre 2004.

Quant au domaine de la gestion des Finances publiques, il circonscrit entre autres la réforme du cadre général des finances publiques, la poursuite de la mise en place du Système d'information intégrée pour la gestion des finances publiques (SIGEFI), l'amélioration de la qualité de la dépense d'investissement, l'élaboration des budgets par objectif, la mise en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme et la réforme des marchés publics.

Concernant le cadre global des finances publiques, le projet de loi portant régime financier de l'Etat et ses textes d'application ainsi que le projet de loi de programmation pluriannuelle des investissements sont en cours de

finalisation. Pour ce qui est du SIGEFI et suite à la réalisation des différentes interfaces transversales entre les directions du MINEFI et leur opérationnalité pour la production automatique du tableau de bord, le MINEFI a produit une circulaire pour renforcer la maîtrise du système et optimiser son utilisation. Les progrès enregistrés sur le plan technique n'ont cependant pas encore suscité les améliorations voulues dans la préparation des données budgétaires. En outre, la nouvelle classification des dépenses adoptée en 2003 n'a pas encore été intégrée.

Dès 2004, les travaux de traduction budgétaire des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) du MINSANTE sont en cours tandis que ceux relatifs au MINEDUC (futurs MINEDB-MINSEC) ont été finalisés.

La réforme des marchés publics connaît une avancée notable : les commissions de passation des marchés et les commissions spécialisées de contrôle ainsi que l'Agence de régulation des marchés publics sont opérationnelles. Le Code des marchés publics a, quant à lui, été adopté par décret présidentiel en septembre 2004.

Au cours de l'année 2005, le Cameroun a eu pour ambition de tenir les engagements convenus auprès du FMI lors de la mission que cette institution avait menée en décembre 2004 avec le double objectif d'aider les autorités à établir le budget 2005 et de définir un programme de référence.

Toujours en lien étroit avec la transparence financière et la bonne gouvernance économique, l'audit technique et financier des dépenses financées sur ressources PPTE entre 2001 et 2003 a relevé :

- la faiblesse dans la coordination ;
- la mauvaise qualité des projets ;
- le taux faible de consommation des ressources PPTE ;
- le manque de contrôle ;
- etc.

Il était évident au vu des progrès à réaliser, que l'année 2005 serait dans une large mesure une année de mise à l'épreuve au cours de laquelle ces autorités devraient donner les gages de leur aptitude à assurer la poussée indispensable au niveau des réformes exigées par la Matrice des mesures qui comportait huit (08) conditions requises en vue de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. Les déclencheurs identifiés au 13 septembre 2005 étaient les suivants :

- préparation et mise en œuvre satisfaisante du DSRP définitif sur une période minimale d'un an ;
- maintien de la stabilité économique et mise en œuvre satisfaisante du nouveau programme triennal au titre de la FRPC ;
- utilisation des ressources budgétaires libérées par l'allègement de la dette conformément aux critères indiqués dans le document point de décision ;

- le crédit d'ajustement structurel (CAS III) a été achevé et les réformes mises en œuvre de façon satisfaisante ;
- la stratégie et le plan d'action prioritaires pour améliorer la gouvernance et combattre la corruption, qui ont été joint au DSRP intérimaire, ont été exécutés de manière satisfaisante, en particulier dans le domaine de la réforme judiciaire (-1-Chambre des comptes ; -2- Conseil constitutionnel) ;
- secteur de l'éducation : la stratégie sectorielle a été appliquée de manière satisfaisante et en temps voulu ; en particulier 2 500 nouvelles salles de classe ont été construites, la gestion du personnel enseignant a été effectivement décentralisée et le nouveau statut des enseignants adopté et appliqué ;
- secteur de la santé : la stratégie sectorielle a été mise en œuvre de façon satisfaisante et en temps voulu, en particulier le taux de vaccination contre la diphtérie, la coqueluche et le tétanos (DCT) a atteint 70 %, la connaissance des mesures de protection et de prévention du paludisme aura augmenté considérablement, par exemple 50 % des femmes enceintes utilisent des moustiquaires imprégnées ;
- des progrès tangibles ont été accomplis pour accorder la priorité à la lutte contre le VIH/SIDA dans le programme du Gouvernement en matière de développement et de réduire les taux d'infection auprès de la population, en mettant un accent particulier sur l'éducation visant à promouvoir l'utilisation des condoms chez les camionneurs, les travailleurs du port et les militaires à 50 % et chez les travailleurs du sexe à 70 %.

Pendant l'année 2006, le Cameroun atteint le point d'achèvement de l'IPPTE. Il convient de rappeler que c'est à la faveur de leurs conseils d'administration tenus respectivement les 27 et 28 avril 2006 à Washington que la Banque Mondiale et le FMI ont décidé de l'admission du Cameroun à ce que d'aucuns qualifient déjà avec dérision de « fameux » point d'achèvement de l'IPPTE. Cette décision ouvre l'opportunité pour le Cameroun de bénéficier d'une remise de dette d'au moins 1 400 milliards de FCFA.

Il s'agit pour les dirigeants camerounais d'inaugurer une ère nouvelle en appliquant une politique de développement plus audacieuse, en faisant davantage de place à la lutte contre la pauvreté et en s'engageant résolument sur les initiatives capable de conduire à une croissance à deux chiffres. Le point d'achèvement n'est pas une fin en soi, il est plutôt un défi lancé à la société toute entière et les arrestations des responsables d'entreprises publiques qui l'ont précédé ont donné un signal fort quant au caractère indispensable d'actions déterminées à mettre en œuvre pour éradiquer la corruption. En effet, les maux décriés par les populations comme déterminants de la pauvreté et relevant de la gestion des affaires publiques tels que le centralisme jugé excessif de la gestion budgétaire de l'Etat, la corruption des agents publics, l'impunité apparente dont

semblaient bénéficier les personnes coupables de détournements de fonds publics, la lourdeur de l'appareil de l'Etat, le faible accès du citoyen à l'information sur la gestion des affaires publiques sont incompatibles avec la recherche de la prospérité économique pour le bien-être collectif.

Le problème de la communication sur les enjeux et défis de l'initiative PPTE a fait l'objet d'une mission d'information du gouvernement qui s'est rendue dans les dix (10) provinces entre le 3 et le 10 août 2006.

La poursuite des efforts d'assainissement de l'économie et de stabilisation du cadre macro-économique doit demeurer une priorité pour le Gouvernement. Quelques résultats tangibles à ces efforts peuvent être observés. Ils concernent notamment l'amélioration de certains agrégats, la maîtrise de l'inflation, le maintien d'un taux de croissance autour de 4 à 5 % du PIB. La régularité du service de la dette avec, pour bientôt peut-être, une possibilité d'anticipation de paiement.

L'année 2007 doit pouvoir permettre de consolider ces acquis et, pourquoi pas d'aller plus loin. A cet effet, les pesanteurs persistantes qui subsistent dans la réforme de la gestion des finances publiques, les défaillances dans la gestion stratégique du développement et la gestion économique à long terme doivent faire l'objet de mesures correctives. En outre, la stratégie, les mesures et les mécanismes de lutte contre la corruption doivent accroître leur efficacité. Dans le même temps, la réforme administrative doit être totalement mise en place.

Le problème de perception dont continue de souffrir le Cameroun doit être progressivement résolu d'abord en améliorant les échanges avec les opérateurs économiques nationaux et la société civile et ensuite, en privilégiant une concertation systématique et mieux cadrée avec les partenaires internationaux au développement, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux. A titre d'exemple, l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* montre de légers progrès ces deux dernières années mais le Cameroun se classe seulement 137^{ème} sur 158 pays en 2005. L'enquête de la Banque Mondiale « Doing Business » qui évalue les facteurs d'ordre administratif facilitant ou décourageant l'activité économique, montre que le Cameroun passe de la 147^{ème} place sur 175 pays en 2005 à la 152^{ème} place en 2007. Cela montre que d'autres pays, y compris les pays africains ont su mieux que le Cameroun poursuivre des efforts pour améliorer le climat des affaires. Or, pratiquement dans le même temps, l'assainissement du fichier solde a permis de démasquer depuis octobre 2005, 40 000 agents fictifs avec les cas de personnes percevant chacune 25 mois de salaires par mois. Cette action a permis de ramener la masse salariale de 36 à 30 milliards par mois.

Au terme de la présentation de cet état des lieux, il apparaît que des avancées remarquables dans plusieurs secteurs de la vie nationale et notamment dans la recherche de la transparence financière et l'amélioration de la gouvernance économique ont été enregistrées.

Toutefois, au regard des contraintes internes et des interpellations de la communauté internationale, il y a lieu de mettre l'accent sur des actions mesurables et susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement politique et d'envisager des perspectives d'action plus en adéquation avec les défis à relever et plus attentives aux exigences internationales.

Transparence financière et bonne gouvernance économique : perspectives

Les perspectives que se donne le Gouvernement sont en quelque sorte « balisées » par les multiples engagements du Cameroun et par une ambition légitime d'arrimer les actions mises en œuvre aux évolutions les plus récentes du partenariat au développement. La logique qui prévaut ici étant que le Cameroun pour garantir une mobilisation optimale des ressources extérieures, doit être en phase avec les choix de la communauté internationale pour laquelle la mise en œuvre des programmes de gouvernance crédibles est devenue la référence dans la définition des politiques de développement.

Dans ce sens, le Forum de haut niveau tenu à Paris du 28 février au 2 mars 2005 et qui a débouché sur la Déclaration de Paris constitue un tournant décisif car il a permis le franchissement d'une étape supplémentaire dans l'analyse de l'efficacité de l'aide avec un accent mis sur les thématiques liées à l'appropriation, à l'alignement, au résultat et à la responsabilité mutuelle. C'est également dans cette logique que la CNUCED a produit en 2006 une étude sur le développement économique en Afrique autour du thème « ***Doublement de l'aide : assurer la grande poussée*** ». Globalement cette étude est revenue sur les préoccupations habituelles de toutes les recherches ayant trait à l'aide, notamment, le problème de capacité d'absorption à travers l'examen des contraintes sur le plan de l'offre et la distorsion des incitations sans faire l'économie des contraintes institutionnelles et humaines. Dans le même ordre d'idées, l'étude de la CNUCED est revenue sur les complexités à la fourniture de l'aide en proposant une lecture critique des binômes : politique et biens publics - dons et prêts - aides aux projets et soutiens budgétaires - réformes ou performances économiques. Pour finir, cette étude a proposé de repenser l'architecture de l'aide à l'Afrique autour d'un certain nombre de transformations spécifiques à opérer : privilégier l'aide multilatérale, l'adapter le plus possible aux besoins locaux, orienter l'aide sur l'accroissement des investissements dans les secteurs aussi bien publics que privés en la structurant sous forme de programmes pluriannuels, éliminer les problèmes de fongibilité au moyen de mécanismes de financement de contrepartie et de principes d'additionnalité, envisager la création du fonds de développement régional bien conçu et alimenté par des dons et qui serait placé sous les auspices des Nations Unies.

Pour que le Cameroun ne soit pas en marge de ce débat mondial et puisse tirer avantage de ces conclusions, une réflexion au niveau national a déjà été amorcée. Elle a été confiée d'une part au Comité de suivi de la

Déclaration de Paris et d'autre part, au Comité Paritaire d'Evaluation des Partenariats d'Aide au développement. Ce dernier a été créé par l'arrêté n° 167/CAB/PM du 19 décembre 2006.

Au niveau financier, l'analyse amorcée par le Groupe de travail n° 1 sur le Bilan critique du partenariat distingue les partenaires bilatéraux des partenaires multilatéraux et prend également en compte les obstacles relevés par le Gouvernement.

Les partenaires au développement

* Les partenaires bilatéraux : l'aide bilatérale représente à peine le 1/5^{ème} des financements consentis au Cameroun au titre de l'aide publique au développement. A titre d'illustration, sur les 3,7 milliards de dollars versés au Cameroun en 2003, l'AFD a décaissé 15,6 % (635\$ M), la coopération allemande 4,8 % (195.5 \$M), le Japon 2,8 % (115,4M) et le Canada 1,9 % (75,9 \$M). Le reste revenait en grande partie aux institutions de Bretton Woods et à l'Union Européenne.

* Les partenaires multilatéraux ont relevé entre autres difficultés :

- le manque de fiabilité du système financier national ;
- la faiblesse du niveau de coordination des instances intervenant dans le processus ;
- l'absence d'un cadre d'évaluation fiable et transparent du système de gestion ;
- les problèmes de chevauchement dans les missions des multiples instances de concertation.

* Pour le Gouvernement, il était question de mettre en exergue :

- les difficultés de gestion des procédures financières de partenariat notamment dans les domaines de la maîtrise des mécanismes de financement des bailleurs de fonds, de l'analyse des conditionnalités et de la problématique de la viabilité ou de la soutenabilité de la dette ;
- la multiplicité des mécanismes et procédures utilisés par les bailleurs de fonds. En effet, ceux-ci sont variables et posent le problème de leur harmonisation afin d'assurer un suivi adéquat par notre système de gestion des finances publiques ;
- le problème de l'imprévisibilité des financements qui occasionne un nécessaire réajustement *a posteriori* dans l'élaboration du budget ;
- les difficultés enregistrées dans la libération des fonds de contrepartie ;
- l'absence d'une nomenclature de l'aide publique, plus de lisibilité ;
- la révision indispensable de certaines conditionnalités ;
- la forte pression exercée par les programmes du FMI et de la BM avec leur multitude de matrices des mesures, de plans d'action et de

conditionnalités qui se sont succédés pendant la période de consolidation 2000-2006 ;

- les difficultés d'observer certaines modalités de remboursement notamment celle des créanciers du club de Paris.

* Quant à la société civile, elle s'est montrée préoccupée par :

- l'absence d'informations à destination du grand public sur les projets et programmes issus des partenariats ;
- la complexité des termes du partenariat qui ne sont pas d'une compréhension aisée pour les populations ;
- l'affectation parfois inadéquate des ressources sans la prise en compte des besoins réels.

Pour ce qui est du partenariat entre le Cameroun et les acteurs internationaux qui soutiennent ses efforts de développement, les perspectives inaugurées par le dialogue et la concertation comme on le constate à travers les analyses présentées ci-dessus sont prometteuses et amélioreront significativement la transparence financière et la bonne gouvernance économique dans la mesure où des convergences seront dégagées et serviront d'adjuvant à la réussite de l'axe 7 du DSRP sur « l'amélioration du cadre institutionnel de la gestion administrative et de la gouvernance au Cameroun ».

La réussite de l'axe 7 du DSRP constitue d'ailleurs l'un des objectifs majeur du PNG 2006-2010 approuvé le 29 novembre 2005 par le Gouvernement. Les problèmes de développement qui y ont été relevés demeurent pertinents à savoir :

- de fortes déficiences dans la gestion des finances publiques ;
- une faible participation des acteurs non étatiques à la gestion des affaires publiques ;
- de fortes pesanteurs dans le processus de décentralisation de l'appareil étatique ;
- la faiblesse de l'état de droit.

Pour que des solutions appropriées soient apportées à ces problèmes, il importe que le DSRP incorpore suffisamment :

- la dimension stratégique et coordonnée de la politique économique et sociale par la maîtrise de l'élaboration, de la définition et de la coordination des politiques économiques et sociales à court, moyen et long termes ;
- la totale maîtrise de la gestion opérationnelle intégrant le système d'alerte rapide et la gestion institutionnelle des crises, l'administration, les ressources, la dynamique d'intégration sous-régionale et internationale ;
- la systématisation des contrôles et de l'évaluation des politiques, programmes et projets économiques, financiers et sociaux.

Le système de gouvernance économique, tant dans son architecture, son mode d'organisation et de fonctionnement, ses processus décisionnels, ses mécanismes et outils de suivi constitue un défi énorme pour la croissance, la compétitivité de l'économie du Cameroun et le bien-être des populations notamment lorsqu'il s'agit de s'arrimer à l'atteinte des OMD. Par ses résultats et l'observation de son fonctionnement, il laisse clairement l'impression d'un pilotage non articulé sur orientations claires, des objectifs précis, et des indicateurs de suivi. Tout cela contribue à diminuer la réaction du système et à accroître l'inertie, avec des conséquences négatives sur l'utilisation efficiente des ressources. Parmi les éléments qui assombrissent davantage ce constat, on peut retenir :

- la centralisation avérée de l'information et les « arrangements institutionnels » au niveau du pouvoir central qui justifient parfois les importantes rigidités dans le processus décisionnel et les procédures de gestion ;
- la non-disponibilité d'éléments statistiques de référence ;
- l'insuffisante diligence dans la validation des textes fixant le nouveau cadre juridique des finances publiques ;
- l'insuffisante prise en compte des recommandations de l'audit du système de contrôle administratif et de l'audit interne notamment en ce qui concerne la restructuration inachevée des systèmes de contrôle interne et de retards dans la mise en place effective des organes d'audit interne ;
- le caractère touffu du dispositif législatif et institutionnel de lutte contre la corruption (constitution, code pénal, statut de la Fonction publique, Code des marchés, Convention des Nation Unies contre la corruption d'une part - CONAC, Minjustice, Contrôle supérieur de l'Etat, Agence Nationale d'Investigations financières (ANIF), Chambre des Comptes, Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) d'autre part, ne prédispose pas à l'efficacité.

L'ensemble de ces insuffisances méritent d'être correctement remédiées à court et moyen terme. Dans ce cas, le plan de gouvernance 2006-2010 semble porteur d'espoirs à plusieurs titres. En premier lieu, il comporte un volet sur l'amélioration de la gestion économique et financière avec deux sous-volets portant sur l'amélioration de la gestion économique sur le long terme et l'amélioration de la gestion des Finances Publiques. Ce dernier sous-volet affiche clairement l'ambition d'accorder une place de choix au renforcement des capacités des structures de contrôle en vue de l'amélioration de l'exécution de la dépense publique. A cet égard le Contrôle supérieur de l'Etat, la Chambre des Comptes et le Parlement vont bénéficier d'équipements et de formations pour leur personnel tandis que le système d'archivage sera organisé et équipé avec l'appui des partenaires tels que l'Union Européenne et le Canada.

A ce stade, il convient de rappeler que le comité de pilotage de la plateforme de dialogue sur les finances publiques créée par arrêté

n° 028/CAB/PM du 9 février 2007 avait reçu pour mission d'élaborer un plan global des réformes, de coordonner les interventions des bailleurs en matière de finance publique et d'assurer le suivi-évaluation des réformes entreprises. Par ailleurs, le Comité de suivi de l'Initiative de transparence dans les industries extractives a été mis sur pied et a déjà soumis deux rapports.

Dans le même sillage, l'Etat a lancé avec le concours de l'Union européenne les activités du Programme d'Amélioration de la Gouvernance et de la Transparence dans la Gestion des Finances Publiques (PAGT/FP). Ce programme fait l'objet d'une convention de financement entre le Gouvernement camerounais et la Commission européenne pour une enveloppe financière de 11,9 millions d'euros, soit 7,8 milliards de FCFA, mobilisés dans le cadre du 9^{ème} FED.

Les objectifs visés par ce programme sont les suivants :

- contribuer à l'élaboration d'un plan global des réformes des finances publiques ;
- améliorer les capacités de mise en œuvre d'un plan d'action global ;
- renforcer les mécanismes et structures de contrôle au travers de l'opérationnalisation de la chambre des comptes, la mise en œuvre de la réforme du contrôle interne, l'amélioration du système d'archivage des pièces justificatives de la dépense publique ;
- améliorer le dispositif statistique de suivi et de mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté.

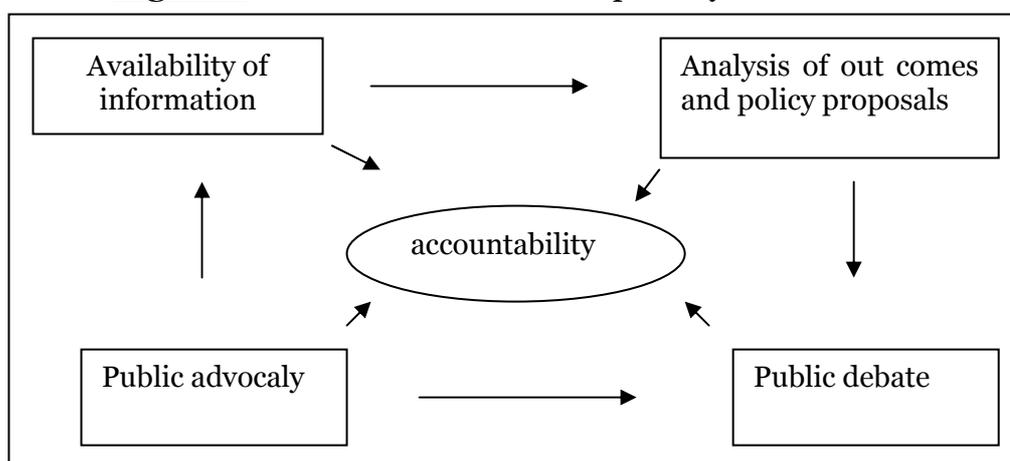
Quelques-uns des résultats attendus sont :

- le système d'archivage est remis en état et est performant, c'est-à-dire fonctionne selon les procédures normées et permet aux organes de contrôle d'avoir aisément accès à la documentation budgétaire et comptable dans une présentation standardisée (y compris les pièces justificatives qui seront listées) ;
- la chambre des comptes est opérationnelle et commence à fonctionner de façon crédible : les rapports de certification des comptes sont publiés et la chambre des comptes juge les comptes disponible et joue pleinement son rôle de contrôle externe des finances publiques ;
- la fonction de contrôle et d'audit interne est réformée et efficace : les missions de contrôle et d'audit sont réorganisées dans les ministères ciblés, fonctionnent en cohérence et de manière efficace. Il s'agira de la phase de mise en application de la réforme. Elle concernera la mise en œuvre des textes et mesures administratives, organisationnelles et techniques correspondantes, la mise en œuvre des guides méthodologiques et les formations du personnel et la production régulière par les inspections concernées de rapports d'audits et de contrôle. L'appui se concentrera essentiellement sur le soutien au comité de réforme du contrôle administratif et de l'audit interne et

aux renforcements des capacités des inspections générales des quatre ministères suivants : ministère de l'Economie et des finances, ministère de la Santé, ministère de l'Education et ministère des Travaux publics.

Le PAGT/FP et d'autres programmes appelés à lui emboîter le pas tel que le programme CASC (dans la mesure où la gouvernance va rester un secteur de concentration et une référence obligée dans la mobilisation des ressources extérieures) ne pourront être menés à terme et atteindre leurs objectifs que si le Gouvernement maintient la volonté politique de poursuivre les réformes et de s'inscrire dans le cercle vertueux de la transparence tel qu'il est présenté par la Banque Mondiale dans la figure suivante. Le procès social et la croissance économique seront à ce prix là.

Figure 1: A virtuous circle of transparency



Source : World Bank Global Monitoring Report, 2006.

Conclusion

Au terme de ce travail, nous avons tenté de donner « une photographie » de la dynamique de prise en compte des préoccupations liées à la transparence financière et à la bonne gouvernance économique. Nous avons également eu à cœur de nous projeter sur les chantiers qui sont envisagés dans ce domaine.

A l'heure du bilan, il importe de situer *in fine* les thèmes qui nous ont préoccupés dans la construction plus large d'un Etat moderne. C'est pour dire qu'au-delà de la gouvernance, l'enjeu pour notre société aujourd'hui est bien celui du choix d'un destin pour demain : quelle place pour le Cameroun dans l'Afrique et le monde des vingt prochaines années ?

Le renforcement des capacités des structures de contrôle ne peut prendre véritablement sens que s'il est imaginé dans une vision de changement et

de rupture qui intègre l'obligation de rendre compte, l'imputabilité et la culture du résultat. Il s'agit de parvenir à une structure de gestion des ressources et des résultats comme élément central de la démarche des pouvoirs publics en termes de planification, d'affectation des ressources et de production des rapports à l'échelle du Gouvernement. La révision du DSRP doit être poursuivie dans cet esprit car la mise en œuvre de la Structure de Gestion des Ressources et des Résultats comporte quatre grands défis :

Culturel :

- Généralisation d'une culture de mesure du rendement ;
- Identification judicieuse des critères de mesurabilité ;
- La nécessité de se donner le temps (cinq à huit ans) pour établir un cadre de mesure du rendement à l'échelle de toute l'administration.

Institutionnel :

- Décloisonnement et décentralisation de la gestion organisationnelle des ministères pour passer aux structures de programmes axés sur la logique ;
- Généralisation des changements à apporter à l'architecture des activités des programmes de base des ministères ;
- Construction de la capacité de mesure du rendement ;
- Engagement dans le temps (cinq à huit ans) pour stabiliser sous ce nouveau modèle des structures durables à long terme ;
- Priorisation de la gestion axée sur les résultats.

Conceptuel :

- Qu'est-ce qu'un programme ?
- Comment mesure-t-on l'efficacité des services ministériels ?
- Comment fait-on pour gérer les dépenses publiques de manière uniforme ?
- Etc.

Technique :

- Elaboration d'un système capable de recueillir l'information, de la trier et d'établir des liens entre les éléments ;
- Construction de la capacité du système à communiquer et interagir avec les autres systèmes – budget annuel, comptes publics et autres ;
- Modification et développement des systèmes antérieurs.

Ces quatre défis posent nécessairement les problèmes des ressources humaines et de la volonté politique. Il s'agit là d'une responsabilité collective des « élites », c'est-à-dire des personnes qui exercent des fonctions importantes dans la société.

Généraliser la culture du résultat et du rendement en même temps que celle de l'obligation de rendre compte va constituer une révolution pour le Cameroun. Ce tournant doit être assumé par un *leadership* dont la légitimité repose sur la capacité à améliorer le bien-être collectif et non sur la redistribution de la rente à quelques groupes associés au pouvoir. Ceci requiert un nouveau type de contrat social, transcendant les particularismes ethno-religieux pour embrasser des valeurs méritocratiques d'excellence et d'efficacité, privilégiant des solidarités fonctionnelles aux liens purement organiques.

L'émergence d'un nouveau type de *leadership* capable d'impulser la dynamique interne de changement que la transparence et la gouvernance imposent tout en faisant du partenariat et de l'aide internationale des facteurs d'accompagnement et non un vecteur d'organisation de nos sociétés.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.